



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.029.01.2022

Pan
Michał Zieliński
Wojewoda Wielkopolski
Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
Al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.10.2023 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 8 lutego 2023 r.

P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań (dalej: „Urząd” lub „WUW”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Zieliński – Wojewoda Wielkopolski od 29 stycznia 2021 r. (dalej: Wojewoda), wcześniej: od 25 listopada 2019 r. do 15 grudnia 2020 r. stanowisko to zajmował Łukasz Mikołajczyk, a od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r. Zbigniew Hoffmann.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie.3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.4. Realizacja wybranych zadań przez urząd.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 7 grudnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Paweł Siuda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/146/2022 z 30 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Funkcjonujące w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 7 grudnia 2022 r.³, w Urzędzie wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej spełniały wymogi, aktualnych w danym czasie, standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wprowadzonych przez Szefa Służby Cywilnej. W toku prowadzonych naborów zasadniczo procedowano zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz ww. wewnętrznymi procedurami. Osoby, które zostały wybrane na wyższe stanowiska⁴ w służbie cywilnej (dalej: sc) spełniały wymogi określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵.

Zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w WUW były wykonywane w zdecydowanej większości prawidłowo. W Urzędzie wdrożono program zarządzania zasobami ludzkimi, który obowiązywał w trzech z czterech lat objętych kontrolą. Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z u.s.c. za lata 2019-2021 przekazywano Szefowi Służby Cywilnej we właściwych terminach. Dyrektor Generalny niezwłocznie wyznaczył osobę go zastępującą. Pracownicy podejmujący po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej kierowani byli do odbycia służby przygotowawczej. Ocen członków korpusu sc dokonywano zgodnie z wymogami u.s.c., a z ich wynikami zapoznawano wszystkie oceniane osoby. W ocenach każdorazowo zamieszczano wnioski dotyczące indywidualnego planu rozwoju zawodowego (dalej: IPRZ).

Szkolenia i IPRZ sprzyjały wykorzystaniu zasobów kadrowych korpusu służby cywilnej. Zasoby te i ich organizacja pozwalały na wykonywanie, wybranych do badania, zadań Urzędu⁶. Trzy z czterech zadań były realizowane terminowo, a w ostatnim z nich skala nieterminowo załatwionych spraw była znikoma. W ramach sprawowanej kontroli zarządczej podejmowano działania w celu minimalizacji ryzyk z tym związanych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- upowszechnienia ze zwłoką informacji o wyniku naboru, a także używania do oceny kompetencji kierowniczych kandydatów na wyższe stanowiska w sc, narzędzi niepozwalających sprawdzić te umiejętności w sposób obiektywny (w połowie badanych przypadków),
- braku wdrożenia programu zarządzania zasobami ludzkimi na 2020 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

1.1. W Urzędzie, według stanu na koniec lat 2019-2021 oraz na 30 czerwca 2022 r. systematycznie wzrastała liczba osób zatrudnionych na podstawie ustawy z dnia

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

³ Dalej zwany również jako – kontrolowany okres.

⁴ Wymienione w art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, dalej: ustawa o sc albo u.s.c.

⁶ Wybrano do badania zadania w zakresie: rozpatrywania skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji, rozpatrywania odwołań od decyzji starostów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych, prowadzenia postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta oraz decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego.

⁷ 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.

16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁸. Było ich odpowiednio:⁹ 140,75; 161,7; 192,5 i 242,25. Przekładało się to również na systematycznie rosnący udział tych osób w ogólnej liczbie zatrudnionych w WUW¹⁰, który wynosił odpowiednio: 15,8%, 17,1%, 20% i 23,4%, a także na systematyczny wzrost liczby obsadzonych stanowisk w latach 2019-2021 – wynoszący na koniec każdego roku odpowiednio: 37, 72 i 99 oraz 73 w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. W kontrolowanym okresie osoby zatrudnione na podstawie ww. ustawy nie zajmowały w Urzędzie wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Wzrost zatrudnienia w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. wynikał z zatrudniania pracowników na stanowiskach operatora numeru alarmowego w Centrum Powiadamiania Ratunkowego (w związku z wakacjami w latach 2019-2022) oraz dyspozytora medycznego (w związku z obsadzeniem w latach 2021-2022 stanowisk pracy spowodowanych przejęciem przez Wojewodę w 2021 r. zadań w zakresie prowadzenia dyspozytorni medycznych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw¹¹).

(akta kontroli str. 403-404, 445, 448)

1.2. Liczba osób zatrudnionych w WUW, na podstawie u.s.c. stanowiących korpus sc¹² według stanu na koniec lat 2019-2021 oraz na 30 czerwca 2022 r. wynosiła odpowiednio: 750,43; 783,41; 768,23 oraz 795¹³. Porównując dane za ww. lata – rok do roku poprzedniego, w 2020 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. nastąpił nieznaczny wzrost zatrudnionych w korpusie sc (odpowiednio o 4,4% i 3,5%), natomiast w 2021 r. nieznaczny ich spadek (o 1,9%). Nieznacznie większe zmiany wystąpiły w zakresie stanu zatrudnienia pracowników sc - w 2020 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. gdzie wzrost zatrudnionych wyniósł odpowiednio o 5,4% i 4,2%, natomiast w 2021 r. spadek o 2,3%. Odwrotne zmiany wystąpiły natomiast w zakresie stanu zatrudnienia urzędników sc, gdyż ich liczba w 2020 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. spadła (odpowiednio o 5,6% i 3,9%), natomiast w 2021 r. wzrosła (o 1,5%).

Liczba osób na wyższych stanowiskach w sc zatrudnionych w Urzędzie, według stanu na koniec 2019 i 2020 r. oraz na 30 czerwca 2022 r., wyniosła - 24¹⁴ osoby, a według stanu na koniec 2021 r. - 22¹⁵ osoby.

Spośród ogółu zatrudnionych w korpusie sc, według stanu na koniec lat 2019-2021 oraz na 30 czerwca 2022 r. na długotrwałych urlopach (macierzyńskich, wychowawczych, bezpłatnych) przebywało odpowiednio: 69,5; 53,1; 63,5 i 52,9 osób. Porównując dane za ww. lata – rok do roku poprzedniego, w 2020 r. i w pierwszym półroczu 2022 r. nastąpił spadek takich absencji (odpowiednio o 23,7% i 16,8%), natomiast w 2021 r. wystąpił ich wzrost (o 19,8%).

W latach 2019-2021 i w I półroczu 2022 r. obsadzonych zostało odpowiednio: 105, 68, 67 i 64 stanowiska w korpusie sc, z czego - z wyjątkiem jednego w 2021 r. - dotyczyło to stanowisk pracowników sc¹⁶.

⁸ Dz. U. z 2020 poz. 537 ze zm. Dalej zwana ustawą o pracownikach urzędów państwowych lub ustawą p.u.p.

⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁰ Według stanu na koniec grudnia lat 2019 – 2021 w Urzędzie zatrudnionych było ogółem odpowiednio: 891,18; 945,16 i 960,73 pracowników (w przeliczeniu na pełne etaty), a na 30 czerwca 2022 r. – 1037,46.

¹¹ Dz. U. poz. 1115, z późn. zm.

¹² W przeliczeniu na pełne etaty.

¹³ W tym pracowników sc odpowiednio: 679,87; 716,78; 700,6 i 730 oraz urzędników sc odpowiednio: 70,56; 66,63; 67,63 i 65.

¹⁴ W tym 10 pracowników sc i 14 urzędników sc.

¹⁵ W tym dziewięciu pracowników sc i 13 urzędników sc.

¹⁶ W pozostałych latach nie obsadzano stanowisk urzędników sc, a w 2021 r. obsadzono jedno takie stanowisko.

Przeciętne wynagrodzenie całkowite brutto w korpusie sc, w latach 2019-2021, systematycznie wzrastało¹⁷ i wynosiło od 5 771,63 zł do 6 637,92 zł, a w pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 6 443,38 zł. Na wyższych stanowiskach w sc przeciętne wynagrodzenie całkowite w tym okresie wynosiło od 13 889,74 zł do 15 235,54 zł, przy czym w porównaniu do 2019 roku, nieznacznie spadło w 2020 r. (o 1,7%), natomiast wzrosło o 9,7% w 2021 r. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 14 672,52 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników średniego szczebla zarządzania¹⁸ w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało¹⁹ i wynosiło od 11 100,86 zł do 12 285,58 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 9 398,33 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników zajmujących stanowiska koordynujące w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało²⁰ i wynosiło od 8 222,43 zł do 9 217,63 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 8 804,67 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało²¹ i wynosiło od 6 038,01 zł do 6 896,76 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 6 608,30 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało²² i wynosiło od 4 692,29 zł do 5 586,82 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 5 388,11 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników zatrudnionych na stanowiskach wspomagających w latach 2019 -2021 wynosiło od 4 624,35 zł do 5 086,75 zł, przy czym w porównaniu do 2019 roku, wzrosło w latach 2020 i 2021 o 0% i o 6,7%. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 4 557,74 zł.

Powyższe dane w podziale na urzędników sc i pracowników sc prezentowały się następująco:

Przeciętne wynagrodzenie całkowite urzędników sc w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało²³ i wynosiło od 9 434,24 zł do 10 902,84 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 11 080,01 zł. W podziale na grupy stanowisk w latach 2019-2021 we wszystkich grupach wynagrodzenie urzędników sc systematycznie wzrastało. Na wyższych stanowiskach w sc przeciętne wynagrodzenie całkowite urzędników sc w tym okresie wynosiło od 13 269,63 zł do 15 790,40 zł²⁴. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 15 414,73 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite urzędników sc zajmujących stanowiska koordynujące w latach 2019-2021 wynosiło od 10 241,56 zł do 11 153,2 zł.²⁵ W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 10 988,91 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite urzędników sc zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych w latach 2019-2021 wynosiło od 7 864,78 zł do

¹⁷ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 6,9% i 15%.

¹⁸ Stanowiska średniego szczebla zarządzania w sc, stanowiska koordynujące w sc, stanowiska samodzielne w sc oraz stanowiska specjalistyczne w sc zostały określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia 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 cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2024).

¹⁹ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie pracowników w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 2,8% i 10,7%.

²⁰ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie pracowników w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 4,2% i 12,1%.

²¹ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie pracowników w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 6,7% i 14,2%.

²² Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie pracowników w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 8,9% i 19,1%.

²³ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 8% i 15,6%.

²⁴ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie urzędników sc w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 8,1% i 19%.

²⁵ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie urzędników sc w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 2,7% i 8,9%.

8 885,34 zł²⁶. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 9 237,75 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite urzędników sc zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych w latach 2019-2021 wynosiło od 6 116,68 zł do 8 133,83 zł²⁷. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 5 388,11 zł.

W latach 2019-2022 r. (do 30 czerwca) nie było urzędników sc zajmujących stanowiska średniego szczebla zarządzania oraz zatrudnionych na stanowiskach wspomagających.

Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników sc w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało²⁸ i wynosiło od 5 385,65 zł do 6 228,40 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 6 014,46 zł. Na wyższych stanowiskach w sc przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników sc w tym okresie wynosiło od 14 741,04 zł²⁹ do 12 682,98 zł, przy czym w porównaniu do 2019 roku, znacznie spadło w 2020 r. (o 14%), a następnie nieznacznie wzrosło (o 2,2%) w 2021 r. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 13 637,89 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników sc zatrudnionych na stanowiskach średniego szczebla zarządzania w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało³⁰ i wynosiło od 11 100,86 zł do 12 285,58 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 9 398,33 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników sc zajmujących stanowiska koordynujące w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało³¹ i wynosiło od 7 534,96 zł do 8 569,49 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 8 165,49 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników sc zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało³² i wynosiło od 5 751,97 zł do 6 631,72 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 6 264,04 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych w latach 2019-2021 systematycznie wzrastało³³ i wynosiło od 4 653,31 zł do 5 549,48 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 5 375,32 zł. Przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników zatrudnionych na stanowiskach wspomagających w latach 2019 -2021 wynosiło od 4 624,35 zł do 5 086,75 zł, przy czym w porównaniu do 2019 roku, wzrosło w 2020 r. i 2021 r. o 10% i 6,7%. W pierwszym półroczu 2022 r. wynosiło ono 4 557,74 zł.

(akta kontroli str. 402, 404, 405)

1.3. W kontrolowanym okresie w WUW obowiązywały wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej wprowadzone zarządzeniem nr 22/18 Dyrektora Generalnego Urzędu z 27 czerwca 2018 r., zmienione w maju 2020 r.³⁴.

Wprowadzone w 2018 r. procedury zapewniały m.in.:

- wskazanie metod i technik oraz sposobów dokonywania ocen w naborze i ich określenie przed jego ogłoszeniem,
- ustalenie jednoznacznych kryteriów uczestnictwa w kolejnych etapach naboru,

²⁶ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie urzędników sc w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 8% i 13%.

²⁷ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie urzędników sc w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 20,4% i 33%.

²⁸ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 6,9% i 15%.

²⁹ Wartość odnosząca się do 2019 r.

³⁰ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie pracowników sc w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 2,8% i 10,7%.

³¹ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie pracowników sc w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 5,4% i 13,7%.

³² Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie pracowników sc w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 7,2% i 15,3%.

³³ Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w tej grupie pracowników sc w 2020 r. i 2021 r. w porównaniu do ich przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. wynosił 8,7% i 19,3%.

³⁴ Ww. zarządzenie zmienione było poprzez wprowadzenie Zarządzenia nr 8/20 Dyrektora Generalnego Urzędu z 26 maja 2020 r. Jak wskazano w uzasadnieniu do ww. zmiany, jednym z powodów jej dokonania było uwzględnienie zaleceń zawartych w Zarządzeniu nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r., zgodnie z którym zaleca się, aby wewnętrzne procedury naboru przewidywały umożliwienie kandydatom udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności.

- określenie progu zaliczającego badane kompetencje, który odpowiadał poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku,
- zgodność ogłoszenia o naborze z opisem stanowiska pracy³⁵,
- wskazanie w ogłoszeniu o naborze, daty nadania dokumentów decydującej o tym, czy kandydat złożył je w terminie – w sytuacji, gdy ogłoszenie o naborze określało minimalny termin na składanie dokumentów,
- możliwość udziału w kolejnym etapie naboru następującym po weryfikacji dokumentów pod względem formalnym, wszystkich kandydatów, którzy spełniali wymagania formalne,
- wybór kandydatów wyłącznie w oparciu o wymagania określone w ogłoszeniu o naborze,
- stosowanie pytań lub zadań nakierowanych na ocenę tych samych kompetencji w oparciu o tę samą metodę i technikę, gwarantującą porównywalność wyników wszystkich kandydatów,
- udokumentowanie wszystkich czynności i zdarzeń, które mają wpływ na przebieg naboru i jego wynik.

Zgodnie z ww. procedurą przewidziane było:

- przeprowadzanie rozmowy kwalifikacyjnej w każdym naborze,
- umieszczanie w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego,
- stosowanie zróżnicowanych metod i technik dostosowanych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy,
- uczestnictwo przedstawiciela komórki do spraw kadr (oddziału zarządzania zasobami ludzkimi) w procesie naboru.

Od 26 maja 2020 r. ww. regulacja przewidywała umożliwienie kandydatom udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności (np. przez internet), przy czym obligatoryjnym etapem, w takim przypadku było przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej.

Obowiązujące w Urzędzie, w kontrolowanym okresie, regulacje dotyczące naborów na wolne stanowiska spełniały wymagania określone w zarządzeniach Szefa S.C. nr 3 z 3 maja 2012 r. oraz nr 6 z 13 marca 2020 r.

Na stronie internetowej WUW, w zakładce – praca³⁶, udostępnione zostały wewnętrzne procedury naboru przyjęte w 2018 r. i zmienione w 2020 r. W tym samym miejscu opisano również zasady naboru, w tym kto może aplikować o pracę w Urzędzie, w jaki sposób złożyć dokumenty, miejscu publikacji ogłoszeń oraz o komórce organizacyjnej Urzędu udzielającej dodatkowych informacji na temat przebiegu poszczególnych etapów naboru na wolne stanowiska.

(akta kontroli str. 64-95, 413-415, 440-444)

1.4. W latach 2019-2021 i w I półroczu 2022 r. przeprowadzono odpowiednio: 188, 96, 141 i 98 naborów, w tym odpowiednio: 46, 20, 26 i 15 na zastępstwo nieobecnego członka korpusu sc. Nabory dotyczyły odpowiednio: 241,5, 131, 164,5 i 199 stanowisk, w tym odpowiednio: 51, 24, 28 i 18 stanowisk na zastępstwo nieobecnego członka korpusu sc.

W latach 2019-2021 i w I półroczu 2022 r., w związku z ww. naborami, nadesłano odpowiednio: 1555, 1422, 1307 i 618 ofert w tym odpowiednio 367, 252, 256 i 74 na zastępstwo nieobecnego członka korpusu sc.

³⁵ Wzór wniosku o wszczęcie naboru zobowiązywał do wskazania kategorii oraz symbolu stanowiska oraz konieczność potwierdzenia zgodności informacji zawartych w ogłoszeniu o wolnym stanowisku pracy z obowiązującym opisem stanowiska.

³⁶<https://www.poznan.uw.gov.pl/informacje-dla-osob-ubiegajacych-sie-o-prace-w-wielkopolskim-urzedzie-wojewodzkiem-w-poznaniu>

Spośród nadesłanych ofert dotyczących zastępstwa nieobecnego członka korpusu sc, w liczbie: 356, 345, 228 i 117 odpowiednio: 93, 83, 35 i 11 uznano za niespełniające kryteriów formalnych.

W tym samym okresie odpowiednio: 99, 44, 64, i 48 naborów (w tym 21, sześć, 15 i czterech dotyczących zastępstwa nieobecnego członka korpusu sc) zakończyło się wyłonieniem kandydata do pracy w służbie cywilnej. W ich wyniku obsadzonych zostało odpowiednio: 110, 57, 74 i 54 stanowiska (w tym 22, 7, 15 i cztery w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu sc).

(akta kontroli str. 405)

1.5. Badanie 20 wybranych losowo³⁷ naborów na wolne stanowiska w WUW, prowadzonych w kontrolowanym okresie, wykazało że w każdym przypadku:

- ogłoszenie o naborze zostało opublikowane w miejscu powszechnie dostępnym w Urzędzie oraz w Biuletynach Informacji Publicznej (dalej: BIP) Urzędu, a także Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM);
- ogłoszenie o naborze zawierało wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c.;
- termin na złożenie dokumentów określony w ogłoszeniu był odpowiednio długi. W 19 przypadkach nie był krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia, a w jednym - dotyczącym ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu sc nie był krótszy niż pięć dni od ww. daty;
- została powołana komisja do przeprowadzenia naboru, zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznych procedurach naboru do służby cywilnej;
- w skład komisji wchodził przedstawiciel komórki do zarządzania zasobami ludzkimi;
- wszyscy członkowie komisji złożyli oświadczenia dotyczące zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w trakcie naboru;
- z przeprowadzonego naboru został sporządzony protokół zawierający wszystkie elementy określone art. 30 ust. 2 u.s.c.;
- komisja rozpatrywała wyłącznie oferty spełniające wymagania określone w ogłoszeniu o naborze;
- skład komisji był wolny od przedstawicieli gabinetu politycznego Wojewody;
- informacja o wynikach naboru została opublikowana w miejscu powszechnie dostępnym w Urzędzie, w BIP Urzędu oraz KPRM;
- Dyrektor Generalny zatrudnił na wolne stanowisko osoby wskazane przez komisję konkursową, a każde z ww. angaży trwał nie krócej niż trzy miesiące, a tym samym nie wystąpiły okoliczności wskazane w art. 33 u.s.c.

Dyrektor Generalny w 10 przypadkach w terminie nie dłuższym niż miesiąc (od ośmiu do 31 dni) od daty przeprowadzenia naboru³⁸ upowszechnił informację o jego wyniku. W pozostałych 10³⁹ przypadkach upowszechniono tę informację dopiero po upływie od 34 do 75 dni, mimo że art. 31 ust. 1 u.s.c. wymaga, aby tej czynności dokonać niezwłocznie, co opisano szczegółowo w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 407-412, 440-444, 503-508)

1.8. Według stanu na 31 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2021 r. i 30 czerwca 2022 r. w WUW liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej wynosiła 24, w tym 20 pracowników lub urzędników służby cywilnej oraz cztery osoby spoza korpusu służby cywilnej. Liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej wg stanu na 31 grudnia 2020 r. wynosiła 23, co było konsekwencją mniejszej o jeden liczby pracowników lub

³⁷ Wybrano losowo- według profesjonalnego osądu kontrolera - po pięć naborów zakończonych zatrudnieniem z lat 2019-2021 oraz z I półrocza 2022 r.

³⁸ Za datę zakończenia przeprowadzenia naboru przyjęto datę zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego protokołu z przeprowadzonego naboru, zawierającą informację o najlepszych kandydatach.

³⁹ Dotyczy to naborów nr: 65/20, 38/21, 40/21, 63/21, 135/21, 6/22, 8/22, 13/22, 39/22 i 78/22.

urzędników służby cywilnej. Udział procentowy pracowników lub urzędników służby cywilnej w ogólnej liczbie wyższych stanowisk wynosił 83,3 % - według stanu na 31 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2021 r. i 30 czerwca 2022 r. i 82,6 % - według stanu na 31 grudnia 2020 r. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w Urzędzie nastąpiło osiem powołań na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w tym cztery w 2019 r., jedno w 2020 r. i trzy w 2021 r. Wszystkie osoby, które zostały powołane w kontrolowanym okresie na wyższe stanowiska w WUW spełniały wymagania określone w art. 53 ust. 1 ustawy sc. Pięć z ww. ośmiu powołań nastąpiło spośród pracowników lub urzędników służby cywilnej (cztery z 2019 r. i jedno z 2021 r.), natomiast trzy spoza korpusu służby cywilnej (jedno w kwietniu 2020 r. i dwa w 2021 r.). W kontrolowanym okresie żadne z powołań nie było poprzedzone ogłoszeniem otwartego konkursu i nie było o nich informacji w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu i w BIP, mimo że w przypadku dwóch powołań z 2021 r. na wyższe stanowiska w służbie cywilnej osób spoza korpusu służby cywilnej, obowiązywało w tym czasie i zakresie zalecenie Szefa S.C. zawarte w zarządzeniu nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Dyrektor Generalny, wyjaśniając dlaczego w przypadku ww. powołań nie stosowano przedmiotowego zalecenia Szefa S.C. wskazał, że w jego ocenie ww. zalecenie nie obliuguje do ogłaszania otwartego konkursu w przypadku tych powołań, a omawiana norma obliuguje do organizacji konkursu wraz z zamieszczeniem informacji o nim w siedzibie urzędu oraz BIP urzędu w sytuacji, gdy na dane stanowisko brak jest kandydata. Podkreślił, że *w zaleceniu tym nie ma rozróżnienia na powoływanie osób na wyższe stanowisko w służbie cywilnej wywodzących się z korpusu służby cywilnej lub spoza korpusu służby cywilnej. W omawianych przypadkach, przeprowadzenie konkursu nie było konieczne, bowiem w jednym i drugim przypadku kierownik jednostki i dyrektor generalny byli zgodni co do kandydata do powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej.*

Podał, że *obsadzenie ww. stanowisk nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w u.s.c., oraz że kandydatki, które miały objąć ww. stanowiska, współpracowały na różnych płaszczyznach aktywności zawodowej w przeszłości z urzędem, a przebieg ich dotychczasowej drogi zawodowej i posiadane wykształcenie były przesłankami do zaproponowania tym osobom objęcia wyżej wymienionych stanowisk.*

Wskazał także, że *obsada tych stanowisk następowała w okresie znaczącego wzrostu zachorowań na COVID-19 w województwie wielkopolskim (tzw. III fala), a z racji kompetencji przypisanych do realizacji Gabinetowi Wojewody oraz Wydziałowi Zdrowia w regulaminie organizacyjnym Urzędu, obsadzenie tych stanowisk było istotne z punktu widzenia zapewnienia ciągłości realizacji zadań i funkcjonowania urzędu. W jego ocenie zalecenie Szefa S.C. zawarte w ww. zarządzeniu w części III ust. 1 pkt 4 odnosi się do sytuacji, gdy na dane wyższe stanowisko w służbie cywilnej brak jest kandydata. Wybrany przez Urząd sposób rekrutacji zapewnił obsadzenie tych stanowisk przez osoby kompetentne, a także w zgodności z duchem nowelizowanej w 2015 r. ustawy o służbie cywilnej⁴⁰*

W dokumentacji dwóch spośród czterech⁴¹ powołań na wyższe stanowiska w sc osób po dacie 13 marca 2020 r. były dowody świadczące o użyciu do oceny kompetencji

⁴⁰ Druk nr 119 z dnia 15 grudnia 2015 r. – Poselski projekt zmiany ustawy o służbie cywilnej i zmianie niektórych innych ustaw (<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=119>)

⁴¹ W okresie od 13 marca 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. obsadzono cztery wyższe stanowiska w sc. W przypadku pracownika o nr 3351 w aktach z naboru na stanowisko Dyr. Wydziału Zdrowia była m.in. adnotacja o weryfikacji kompetencji na podstawie testów psychologicznych prowadzonych przez psychologa, który po ich przeprowadzeniu wydał pozytywną rekomendację. W przypadku obsadzenia stanowiska Z-cy Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej w listopadzie 2021 r. przez pracownika o nr 2553 śladem rewizyjnym w tym zakresie było potwierdzenie posiadania m.in. kompetencji kierowniczych na wyższym stanowisku w SC - podpisane przez DG i kier oddziału ZZL oraz poprzednie oceny okresowe z Urzędu, w tym dotyczące zarządzania ludźmi. W przypadku dwukrotnego obsadzania stanowisk Dyr. Gabinetu Wojewody w kwietniu 2020 r. przez pracownika o nr 3248 i w marcu 2021 r. przez pracownika o nr 3347 jedyny ślad rewizyjny w tym zakresie stanowiło potwierdzenie posiadania kompetencji kierowniczych na wyższym stanowisku w SC - podpisane przez DG i kier oddziału ZZL.

kierowniczych, narzędzi pozwalających sprawdzić je w sposób obiektywny, co czyniło zadość wymogom zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (załącznik, część III; pkt 1; ppkt 3). W dokumentacji pozostałych dwóch powołań na wyższe stanowiska w służbie cywilnej osób po 13 marca 2020 r., nie było ww. takich dowodów, co opisano szczegółowo w części *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 392, 406, 416-420, 440-448)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w Urzędzie nastąpiło dziewięć odwołań z wyższych stanowisk w służbie cywilnej, w tym pięć w 2019 r. i po dwa w latach 2020 i 2021. Sześć z nich dotyczyło pracowników lub urzędników służby cywilnej (pięciu w 2019 r. i jednego w 2020 r.), a trzy osób spoza korpusu służby cywilnej (jednego w 2020 r. i dwóch w 2021 r.). W latach 2019, 2021 i pierwszym półroczu 2022 r. nieobsadzone było jedno wyższe stanowisko w służbie cywilnej, a w roku 2020 wolne były dwa takie stanowiska. W latach 2019 -2021 stosunek liczby powołań do stanu zatrudnienia na wyższych stanowiskach wynosił odpowiednio: 16,67%; 4,35% i 12,5%, natomiast stosunek liczby odwołań do stanu zatrudnienia na ww. stanowiskach wynosił 20,83%, 8,70% i 8,33%⁴². W latach 2019 i 2020 liczba odwołań była o jeden większa od powołań na ww. stanowiska, a w 2021 r. o jeden mniejsza od tej liczby.

(akta kontroli str. 392)

1.9. Osoby zatrudnione na stanowiskach eksperckich na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, stanowiły wsparcie merytoryczne dla zadań wykonywanych przez Wojewodę albo przez komórki organizacyjne urzędu, ale nie były to stanowiska odzwierciedlające bezpośrednio zadania wynikające z opisu stanowisk pracy członków korpusu służby cywilnej. W poszczególnych latach w okresie 2019 r. – 2022 r. (do 30 czerwca) w Urzędzie średnia liczba etatów, w ramach których zatrudnione były osoby na stanowisku eksperta, zgodnie z ustawą o pracownikach urzędów państwowych, wynosiła od 2,6 do 5,7⁴³. Jak wskazał Dyrektor Generalny przykładowo w 2019 r. były to stanowiska: *eksperta pełniącego funkcję Pełnomocnika Wojewody Wielkopolskiego do spraw obchodów 100. rocznicy odzyskania niepodległości przez Rzeczpospolitą Polską oraz obchodów 100. rocznicy wybuchu Powstania Wielkopolskiego oraz osób zatrudnionych w Wydziale Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego jako ekspertów z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego. Osoby te, dzięki doświadczeniu pozyskanemu w pracy w organach właściwych gmin przy rozpatrywaniu wniosków o ww. świadczenia, w sytuacji konieczności wyprowadzania zaległości w rozpatrywaniu wniosków przejętych do realizacji przez wojewodę z Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej, wspomagały proces przygotowywania projektów decyzji przez pracowników Wydziału posiadających wiedzę z zakresu zastosowania przepisów dotyczących koordynacji świadczeń.*

(akta kontroli str. 450, 706, 707)

1.10. Dyrektor Generalny w sprawie największych trudności, ryzyk lub szans związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej, w szczególności w okresie epidemii COVID-19, wskazał że *zaistniała sytuacja epidemiczna doprowadziła do konieczności wypracowania i zastosowania nowych narzędzi i metod w zakresie prowadzenia naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej, mając na uwadze głównie kwestie bezpieczeństwa, minimalizujące rozprzestrzenianie się epidemii, zarówno wśród pracowników, jak i kandydatów do pracy. Konieczność*

⁴² W związku z tym, że w I półroczu 2022 r. nie powoływano, ani nie odwoływano osób na wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie przedstawiono % relacji dla tego okresu.

⁴³ W 2019 r. – 2,58 etatu, w 2020 r. – 5,67 etatu, w 2021 r. – 4,63 etatu i w 2022 r. – 2,83 etatu.

zachowania ciągłości pracy WUW w czasie pandemii, w tym również w zakresie pozyskiwania nowych pracowników, przyczyniła się do dostosowania obowiązujących procedur dotyczących naborów do zaistniałej sytuacji m.in. poprzez możliwość aplikowania on-line przez kandydatów. Narzędzie to umożliwiło szybszą komunikację kandydatów z Urzędem w zakresie przekazywania dokumentów aplikacyjnych. Zastosowanie aplikacji internetowej dostępnej na stronie internetowej urzędu spotkało się z bardzo pozytywnym odzewem ze strony aplikujących. Podobnie sytuacja wyglądała podczas zastosowania narzędzi umożliwiających zdalne przeprowadzanie pozostałych etapów rekrutacyjnych tj. testów wiedzy oraz rozmów kwalifikacyjnych. Dzięki takiemu rozwiązaniu pracownicy urzędu odpowiedzialni za przebieg całego procesu rekrutacyjnego nie musieli zajmować się wszystkim kwestiami organizacyjnymi a jedynie częścią, wykorzystując przy tym pracę zdalną, ciesząc się dużym zainteresowaniem oraz ograniczając rozprzestrzenianie się koronawirusa wśród pracowników urzędu. Wśród trudności towarzyszących prowadzonym naborom znalazły się kwestie związane ze sporadycznymi problemami technicznymi, w szczególności po stronie kandydatów. Zbyt słabe łącza internetowe, nieodpowiednie narzędzia do komunikacji on-line, wpływały na jakość przeprowadzanego postępowania kwalifikacyjnego zwłaszcza w trakcie prowadzonych rozmów z kandydatami. Niemniej jednak taka forma prowadzenia naborów podczas panującej pandemii spotkała się z zainteresowaniem kandydatów, a dla pracowników okazała się okazją do zdobycia nowych doświadczeń w procesie wdrażania nowoczesnych narzędzi rekrutacyjnych, które w dalszym ciągu mogą być z powodzeniem wykorzystywane.

Dyrektor Generalny poinformował, że Szefowi Służby Cywilnej nie zgłaszano uwag, spostrzeżeń lub wniosków związanych z naborami na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 413-415)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 10 spośród 20 badanych spraw (tj. w 50%) Dyrektor Generalny upowszechnił informację o wyniku naboru dopiero po upływie od 34 do 75 dni od daty jego przeprowadzenia⁴⁴ wbrew przepisowi art. 31 ust. 1 u.s.c., który nakazuje, aby informacje o wyniku naboru upowszechnić niezwłocznie. W 2020 r. dotyczyło to jednego z pięciu, w 2021 r. czterech z pięciu, a w 2022 r. (do 30 czerwca) wszystkich pięciu losowo wybranych naborów.

Dyrektor podał, że w jego ocenie *nabór na wolne stanowisko pracy w służbie cywilnej ogłaszany jest w celu obsadzenia istniejącego wakatu, a jego przeprowadzenie kończy się z chwilą obsadzenia wolnego stanowiska pracy lub zakończeniem naboru bez wyłonienia kandydata. Wskazał, że publikacja wyniku naboru bezpośrednio po wskazaniu kandydata do zatrudnienia przez dyrektora generalnego obarczona byłaby ryzykiem podania w informacji o wyniku naboru danych kandydata, który ostatecznie zrezygnował z podjęcia zatrudnienia w Urzędzie. Zaznaczył, że na przestrzeni ostatnich dwóch lat tego rodzaju sytuacji, w których kandydaci w trakcie ustaleń szczegółów dotyczących zatrudnienia informowali o rezygnacji z podjęcia pracy, odnotowywano coraz więcej. Wskazał, że przyjęte rozwiązanie publikacji informacji o wynikach naboru po uzyskaniu potwierdzenia od kandydata lub też po podpisaniu z nim umowy o pracę ma na celu także ochronę danych osobowych kandydata, występującą na gruncie obowiązujących przepisów dotyczących ochrony danych osobowych (RODO), obowiązujących od 25 maja 2018 r. Znajduje ono także*

⁴⁴ Za datę zakończenia przeprowadzenia naboru przyjęto datę zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego protokołu z przeprowadzonego naboru, zawierającą informację o najlepszych kandydatach.

uzasadnienie w odniesieniu do normy art. 33 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którą dyrektor generalny urzędu może zatrudnić na tym samym stanowisku inną osobę spośród kandydatów wyłonionych w naborze, jeżeli w ciągu trzech miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru istnieje konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy. Zatem przyjęta praktyka wskazuje na powiązanie publikacji informacji o wynikach wyboru z nawiązaniem stosunku pracy, co zapewnia realizację zasady jawności, która umożliwia dokonanie społecznej kontroli prawidłowości przebiegu postępowania rekrutacyjnego. Wskazał ponadto, że opisana powyżej praktyka powoduje, że co do zasady publikacja wyniku naboru następuje w ciągu dwóch do maksymalnie trzech miesięcy od daty publikacji ogłoszenia o naborze i nie wpływa tym samym na przewlekłość procesu naboru. Termin ten też odzwierciedla praktyki stosowane w innych urzędach administracji rządowej. Ponadto, w świetle orzeczeń Sądu Najwyższego⁴⁵ oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁶ termin „niezwłocznie” nie powinien być utożsamiany z terminem natychmiastowym, bowiem powinien oznaczać termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu oraz regulacje zawarte w przepisach postępowania i prawa materialnego.

Przepis dotyczący publikacji wyniku naboru nie uzależnia czasu publikacji od jakichkolwiek zdarzeń, nie stanowi uzasadnienia jego przekroczenia podejmowanie innych czynności związanych z naborem. Brak jest również związku z ochroną danych osobowych, jako że kandydaci przystępujący do naborów wyrażają zgodę na przetwarzanie ich danych, a ponadto w świetle ustawy podane mają być jedynie imię, nazwisko i miejsce zamieszkania, którym w świetle kodeksu cywilnego jest nazwa miejscowości. Wobec powyższego publikacja ograniczonego zakresu danych, jakimi są wyniki naborów po upływie ponad miesiąca nie spełniało wymogu niezwłocznej publikacji.

(akta kontroli str. 445, 446, 448, 449, 503-508)

2. Do oceny kompetencji kierowniczych w dwóch (na cztery objęte szczegółowym badaniem) przypadkach, obsadzania wyższych stanowisk w sc w okresie od 13 marca 2020 r. do 30 czerwca 2022 r., nie użyto narzędzi pozwalających na ich obiektywną weryfikację. W przypadku bowiem dwukrotnego obsadzania stanowiska Dyrektora Gabinetu Wojewody w kwietniu 2020 r. oraz w marcu 2021 r., jedynym śladem rewizyjnym w tym zakresie były złożone przez kandydatów oświadczenia dotyczące m.in. posiadania kompetencji kierowniczych na wyższym stanowisku w służbie cywilnej, potwierdzone następnie przez dyrektora generalnego i kierownika ZZL. Naruszono w ten sposób normę wynikającą z załącznika część III; pkt 1; ppkt 3 do zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej stanowiącą, że do oceny kompetencji kierowniczych używa się narzędzi które pozwalają je sprawdzić w sposób obiektywny (np. testy psychologiczne, testy umiejętności, zadania praktyczne, prezentacje, wywiady behawioralne, zadania z zakresu oceny zintegrowanej). Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *katalog narzędzi do obiektywnej oceny kompetencji kierowniczych wymieniony w ww. standardach nie jest katalogiem zamkniętym, zatem możliwe jest stosowanie innych narzędzi i form weryfikacji kompetencji kierowniczych kandydatów do objęcia wyższych stanowisk, jak np. rozmowa kwalifikacyjna przeprowadzona przez Dyrektora Generalnego z udziałem osoby go zastępującej oraz rozmowa kwalifikacyjna na dalszym etapie przeprowadzana przez Wojewodę. W przedmiotowych przypadkach, jak wskazał Dyrektor, ocena kompetencji kierowniczych polegała także na analizie przebiegu pracy zawodowej kandydatów, z uwzględnieniem doświadczenia w kierowaniu zespołami ludzkimi, w tym ich*

⁴⁵ Wyrok SN z 13.12.2006 r., II CSK 293/06, LEX nr 453147.

⁴⁶ Wyrok NSA z 7.09.2017 r., I OSK 1478/16, LEX nr 2375498.

charakterystyką, liczebnością (obiektywna ocena Dyrektora z racji braku wpływu na wcześniejszą karierę zawodową kandydata).

NIK podziela pogląd, że rozmowy prowadzone w szerszym składzie mogą mieć walor narzędzia pozwalającego ocenić kompetencje kierownicze, jednak podkreślenia wymaga, że może to być jedynie narzędzie dodatkowe. Obiektywne – przykładowe – narzędzia wymieniono w rozdziale III, pkt 1 ppkt 3 zarządzenia Szefa S.C. Rozmowa z kandydatem nie spełnia celu obiektywnego sprawdzenia kompetencji kierowniczych. Również analiza okoliczności związanych z przebiegiem drogi zawodowej kandydata, która podsumowana była jedynie potwierdzeniem posiadania kompetencji kierowniczych na wyższym stanowisku w sc, podpisanym przez Dyrektora Generalnego i kierownika oddziału ZZL, nie ma, w ocenie NIK, waloru narzędzia obiektywnej, bezstronnej oceny. Na jej podstawie ponadto WUW, jako przyszły pracodawca, nie pozyskał wiedzy, na temat tego, w jakim stopniu kandydat spełniał wymagania w zakresie kompetencji kierowniczych istotnych ze względu na specyfikę stanowiska, na które aplikował.

(akta kontroli str. 406, 440-444)

OCENA CZĄSTKOWA

Obowiązujące w kontrolowanym okresie w WUW wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej spełniały wymogi standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wprowadzonych przez Szefa S.C.⁴⁷. W toku prowadzonych naborów procedowano zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz ww. procedurami, z wyjątkiem tego że, wbrew obowiązkom określonym w art. 31 ust. 1 u.s.c., w połowie badanych przypadków upowszechnienie informacji o wyniku naboru nie odbyło się niezwłocznie. Osoby, które zostały obsadzone na wyższych stanowiskach w sc spełniały wymogi określone w u.s.c., z tym że natomiast w dokumentacji połowy z nich (powołanych po 13 marca 2020 r.) nie było dowodu zastosowania do oceny kompetencji kierowniczych, narzędzi pozwalających sprawdzić te umiejętności w sposób obiektywny, co naruszało ww. standardy zarządzania zasobami.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Dyrektor Generalny został powołany 25 stycznia 2016 r. Zgodnie z art. 25 ust. 6 u.s.c., Dyrektor Generalny w uzgodnieniu z Wojewodą wyznaczył 5 lutego 2016 r. Dyrektora Biura Organizacyjno-Administracyjnego WUW, jako osobę go zastępującą, o czym w tym samym dniu powiadomiono Szefa Służby Cywilnej.

(akta kontroli str. 349-351)

2.1.2. W Urzędzie, w latach 2019-2022⁴⁸ obowiązywały dwa programy zarządzania zasobami ludzkimi (dalej - ZZL): pierwszy na lata 2013-2019⁴⁹ oraz drugi na lata 2021-2023⁵⁰. Niewprowadzenie programu ZZL w 2020 r. opisano szczegółowo w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Sprawozdanie z realizacji programu na lata 2013-2019 wpłynęło do Dyrektora Generalnego 9 stycznia 2020 r. Wynikało z niego, że w zakresie połowy⁵¹ (czterech na osiem ogółem) celów szczegółowych, zadania nie zostały w pełni zrealizowane.

⁴⁷ Wprowadzone zarządzeniem nr 3 z 3 maja 2012 r., zmienione zarządzeniem nr 6 z 13 marca 2020 r.

⁴⁸ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 7 grudnia 2022 r.

⁴⁹ Wprowadzony zarządzeniem nr 52/17 Dyrektora Generalnego WUW z 28 grudnia 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia Programu ZZL w WUW.

⁵⁰ Wprowadzony zarządzeniem nr 43/20 Dyrektora Generalnego WUW z 30 grudnia 2020 r.

⁵¹ Cele szczegółowe pn. Wdrożenie modelu kompetencyjnego; Doskonalenie systemu ocen okresowych i planowanie rozwoju; Doskonalenie systemu awansowania i wynagradzania; Tworzenie kadry rezerwowej.

W uzasadnieniu do zarządzenia wprowadzającego ww. program na lata 2021-2023 wskazano m.in. że, proces ZZL w Urzędzie ma na celu: zapewnienie wykwalifikowanej kadry do realizacji zadań Państwa w sposób profesjonalny, bezstronny i efektywny; zapewnienie warunków rozwoju kompetencji pracowników oraz utrzymanie wysokiego poziomu motywacji i zaangażowania (w oparciu o ustawę sc i akty wykonawcze do tej ustawy, standardy ZZL w służbie cywilnej oraz najlepsze praktyki w zarządzaniu). Program na lata 2021-2023 określał:

- misję i wizję działania WUW;
- sytuację wyjściową, zawierającą m.in. diagnozę procesów kadrowych;
- dwa główne cele ZZL - pierwszy - doskonalenie obecnych ZZL poprzez uzyskiwanie większych korzyści z już opracowanych rozwiązań, drugi - zwiększenie adaptacyjności WUW poprzez rozwój kompetencji przywódczych kadry kierowniczej Urzędu i proinnowacyjnych postaw pracowników WUW;
- obszary ZZL; wyodrębnione zostały w tym zakresie: organizacja ZZL, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, rozwój i szkolenia, rozwiązanie stosunku pracy i inne obszary – w tym zakresie wskazano, że kluczowym wyzwaniem jest doskonalenie kompetencji przywódczych wśród kadry kierowniczej oraz kompetencji wspierania zmian i innowacyjności.

Program nie posiadał wyodrębnionego obszaru zarządzania ludźmi w zakresie narzędzi work-life balance, czego wymagał pkt II.1.1.c tiret 4 załącznika do Zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Wyjaśniając ten brak Dyrektor Generalny wskazał że *w jego ocenie w ramach ww. obszarów znajdują się założenia ww. narzędzi*. Poinformował, że *w części programu pn. sytuacja wyjściowa (str. 4) wskazane zostało, iż nowymi akcentami w Programie ZZL będzie m.in. rozwój organizacji w koncepcji work-life-balance. Ponadto, w Celach na lata 2021-2023 i harmonogramie działania, w pkt. 7 Organizacja zarządzania zasobami ludzkimi w WUW wpisane są założenia dotyczące opracowania i promowania narzędzi work-life-balance.*

Dyrektor dodał również, że *niezależnie od standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w WUW, narzędzia takie już funkcjonują, a informacje o rozwiązaniach work-life-balance w organizacji podawane są w sprawozdaniach dla Szefa Służby Cywilnej.*

Program określał cele na lata 2021-2023 i harmonogram działania oraz przewidywał prowadzenie monitoringu i ewaluację programu. W programie nie określono niezbędnego do realizacji zadań urzędu stanu zatrudnienia urzędników i pracowników służby cywilnej.

(akta kontroli str. 96-416, 440-444)

2.1.3. Od 1 stycznia 2021 r. w Urzędzie zostały opracowane i wprowadzone wewnętrzne zasady awansowania członków korpusu sc na wyższe stanowiska w sc. Zawarto je w zarządzeniu nr 42/20 Dyrektora Generalnego Urzędu z 30 grudnia 2020 r. w sprawie systemu motywowania pracowników WUW. Przewidziano oddzielne regulacje dla awansu stanowiskowego i awansu kwotowego. Określono również procedurę wnioskowania o awans, przesłanki oraz czas i częstotliwość awansów⁵².

(akta kontroli str. 163-171)

2.1.4. Na wewnętrzne procedury dotyczące zasad i realizacji obiegu dokumentów procesów kadrowych, oprócz Programu ZZL, składały się zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie:

⁵² Awans przyznawany jest w listopadzie danego roku, w związku z obchodzeniem Dnia Służby Cywilnej. Awans, z wyjątkiem szczególnych przypadków, mógł nastąpić nie częściej niż 24 m-ce od poprzedniego awansu.

- ustalenia zasad nagradzania pracowników WUW;
- systemu motywowania pracowników WUW;
- indywidualnych planów rozwoju zawodowego;
- opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej oraz działalności Zespołu wartościującego stanowiska pracy w WUW;
- procedury przestrzegania etyki zawodowej oraz zapobiegania zjawiskom o charakterze korupcyjnym w WUW;
- wewnętrznej procedury antymobbingowej w WUW;
- zasad organizacji służby przygotowawczej w WUW.

Ww. zarządzenia publikowane były w intranecie Urzędu. Upowszechniano je także za pośrednictwem maili kierowanych do wszystkich pracowników Urzędu lub pism w wersji tradycyjnej kierowanych do kierujących komórkami organizacyjnymi Urzędu.

Dyrektor Generalny badał opinie pracowników na temat zarządzania ludźmi. W ramach prowadzonej od 2011 r. w Urzędzie ankiety badającej poziom satysfakcji pracowników w 2019 r. zbadano 11 obszarów, wśród których dwa dotyczyły zarządzania ludźmi (obszary oceny: Bezpośredni przełożony oraz Kierownictwo)⁵³. Wyniki ankiety w 2019 r. w porównaniu do wyników z lat 2016-2018 wskazywały na nieznaczną poprawę w ww. ankietowanych obszarach.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, w 2020 r. oraz w 2021 r. z uwagi na pandemię i wprowadzoną pracę zdalną, ograniczającą dostęp do możliwości prowadzenia ankiety (narzędzie elektroniczne, do którego dostęp możliwy jest tylko w siedzibie WUW), badanie poziomu satysfakcji pracowników zostało zawieszono.

(akta kontroli str. 147-250, 449-450, 453-495)

2.1.5.1. W WUW w latach 2019-2022 (I półrocze) po raz pierwszy w służbie cywilnej zatrudnionych było odpowiednio: 88, 58, 59 i 53 osoby. W latach 2019-2021 liczba osób skierowanych do odbycia służby przygotowawczej oraz liczba osób, które przystąpiły do egzaminu wyniosła odpowiednio: 74, 67, 47 i 52. W kontrolowanym okresie żadna z osób nie była zwolniona z odbycia służby przygotowawczej, w żadnym przypadku służba przygotowawcza nie trwała dłużej niż cztery miesiące oraz nie zakończyła się po upływie ośmiu miesięcy od daty przyjęcia do pracy pracownika. Czas trwania służby przygotowawczej w kontrolowanym okresie wynosił od 15 do 39 dni.⁵⁴

(akta kontroli str. 393)

W kontrolowanym okresie zasady organizacji służby przygotowawczej określało obowiązujące od 3 września 2018 r. zarządzenie nr 28/18 Dyrektora Generalnego⁵⁵, w którym określono m.in.:

- wzory formularzy: (karta służby przygotowawczej, zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej oraz o ukończeniu szkolenia pn. „etyka i dylematy etyczne w służbie cywilnej”),
- zasady powoływania składu komisji egzaminacyjnej,
- formę egzaminu i sposób jego przeprowadzania służący zapewnieniu równego traktowania wszystkich osób.

⁵³ W obszarze *Bezpośredni przełożony* badano w sześciostopniowej skali następujące cztery kwestie: Swoje relacje z przełożonym uważam za... - wynik w 2019 r. -5,10 w 2018 r. 5,02; Mój przełożony dobrze organizuje pracę komórki - wynik w 2019 r. -4,84 w 2018 r. 4,80; Mój przełożony potrafi moją wiedzę i kwalifikacje do realizacji zadań - wynik w 2019 r. -4,98 w 2018 r. 4,92; Mój wysiłek i zaangażowanie są doceniane przez przełożonego - wynik w 2019 r. -4,83 w 2018 r. 4,65. W obszarze *Kierownictwo* zbadano również cztery kwestie: Sposób kierowania urzędem sprzyja realizacji zadań administracji - wynik w 2019 r. -4,49; w 2018 r. 4,43; Sposób organizowania i zarządzania pracą Urzędu przez Kierownictwo uważam za... - wynik w 2019 r. -4,47; w 2018 r. 4,36; Jestem dobrze poinformowany o planach urzędu - wynik w 2019 r. -3,9; w 2018 r. 3,86; Przełożeni są dostępni i życzliwi dla szeregowego pracownika - wynik w 2019 r. -4,70; w 2018 r. 4,68.

⁵⁴ Służba trwała w: 2019 r. od 23 do 26 dni, w 2020 r. od 15 do 30 dni, w 2021 r. od 32 do 39 dni, w 2022 r. (do 30 czerwca) od 18 do 30 dni.

⁵⁵ W kontrolowanym okresie było ono raz zmieniane mocą zarządzenia nr 10/20 Dyrektora Generalnego z 5 czerwca 2020 r., obowiązującego od 6 czerwca 2020 r.

Załącznikiem do ww. zasad był zarys tematyczny szkoleń w ramach służby przygotowawczej, z uwzględnieniem zagadnień dotyczących m.in.: etyki i uczciwości, zasad służby cywilnej, równego traktowania. W tej części zarys tematyki pokrywał się z zaleceniami, które określono w pkt III ppkt 6.2 lit. d Standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wprowadzonymi przez Szefa S.C. w marcu 2020 r. Części ww. zaleceń nie uwzględniono i nie uzupełniono ww. zarysu o tematykę zagadnień dotyczących osób ze szczególnymi potrzebami, mobbingu oraz zasad prostego języka. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, *brak wyodrębnienia dla obszaru związanego z dostępnością, zasadami prostego języka oraz mobbingu nie powoduje, że tematyka ta nie jest poruszana w trakcie zajęć szkoleniowych. Kwestie dotyczące dostępności oraz zasad prostego języka realizowane są w bloku dotyczącym organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, natomiast zagadnienia mobbingu i przeciwdziałania zjawiskom dyskryminacji omawiane są w ramach zajęć z Kodeksu pracy oraz zasad etyki i służby cywilnej. Wskazał ponadto, że pracownicy w ramach dostępu do szkoleń na platformie e-learningowej, w każdym momencie mogą skorzystać z dedykowanych materiałów szkoleniowych z zakresu dostępności oraz zasad prostego języka.*

Zgodnie z pkt III ppkt 6.2 lit. a Standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wprowadzonych w marcu 2020 r. zaleca się, aby w ramach organizacji służby przygotowawczej określić ww. wzory. Regulacje dotyczące organizacji służby przygotowawczej, które zmieniono w czerwcu 2020 r., mimo ww. zalecenia nie określały wzorów formularzy - protokołów i kart oceny egzaminu.

Jak podkreślił Dyrektor Generalny, *katalog propozycji w zaleceniach jest katalogiem otwartym, a dyrektor generalny ma obowiązek określić zasady organizacji służby przygotowawczej. Zawarte w pkt III ppkt 6.2 propozycje są zaleceniem, które może być wykorzystane przy ustalaniu zasad służby, co ma swoje odzwierciedlenie w praktyce stosowanej w WUW.*

Wskazał, że w „Zasadach organizacji służby przygotowawczej w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu”, określonych w zarządzeniach Dyrektora Generalnego WUW Nr 28/18 z dnia 3 września 2018 r. oraz Nr 10/20 z dnia 5 czerwca 2020 r., w § 9 ust. 6 oraz § 9a ust. 6 zawarte zostały elementy, które powinien zawierać protokół z egzaminu prowadzonego zarówno w trybie stacjonarnym jak i e-learningowym.

Wskazał ponadto że, *z uwagi na wspomniane już dwa tryby realizacji służby, trudno byłoby ustalić jednolity wzór dla karty egzaminacyjnej, bowiem służba realizowana w każdym z tych trybów różni się od siebie zarówno w kwestii sposobu jej odbywania, jak i samego egzaminu. Niemniej jednak, praktyka przejawiająca się w zrealizowaniu ponad XXX edycji służby przygotowawczej, pozwoliła wypracować kartę egzaminacyjną dla służby w trybie stacjonarnym, a w trybie e-learningowym wyniki poszczególnych testów w ramach egzaminów zawarte są na platformie szkoleniowej, na której realizowana są szkolenia.*

(akta kontroli str. 237-250, 668-671)

2.1.5.2. Szczegółowe badanie prawidłowości prowadzenia służby przygotowawczej przeprowadzone na losowo wybranej próbie 20 pracowników, którzy po raz pierwszy zostali zatrudnieni w służbie cywilnej w kontrolowanym okresie wykazało, że w każdym przypadku:

- Dyrektor Generalny kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, określił jej zakres i czas trwania⁵⁶, na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony zgodnie z art. 36 ust. 3 u.s.c.

⁵⁶ W żadnym z kontrolowanych przypadków osoba kierująca komórką organizacyjną, w której pracownik była zatrudniona, nie składała wniosków dotyczących czasu i zakresu służby.

- służba przygotowawcza zakończyła się egzaminem,
- Dyrektor Generalny określił zasady przeprowadzania egzaminu, wskazując zakres, sposób przeprowadzania oraz warunki jego zaliczenia,
- egzamin przeprowadzony był zgodnie z ww. zasadami.

Nie stwierdzono, aby wystąpiły przypadki zwolnienia przez Dyrektora Generalnego pracownika z odbycia służby przygotowawczej.

W badanej próbie służba przygotowawcza trwała od 19 do 38 dni.

(akta kontroli str. 503-508)

2.1.6.1. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. pierwszej ocenie w służbie cywilnej podlegało łącznie 257 pracowników WUW. Pierwszej ocenie w tym okresie poddano 152 z nich, w tym 150 z nich otrzymało oceny pozytywne, a dwóch negatywne. Bezpośredni przełożeni wnioskowali w tym okresie w odniesieniu do 153 pracowników o zawarcie umowy na czas nieokreślony⁵⁷, a w odniesieniu do 10 o rozwiązanie umowy zawartej na czas określony lub o niezawieranie umowy na czas nieokreślony. Dyrektor Generalny podjął w tym okresie decyzje w odniesieniu do 142 pracowników podlegających pierwszej ocenie, w tym zawarł 79 umów na czas nieokreślony, a w odniesieniu do 63 osób rozwiązał umowy na czas określony lub nie zawarł umowy na czas nieokreślony. Zgodnie z terminem określonym w art. 38 ust. 1 ustawy o sc dokonano 137 ocen. Z pozostałych 15 ocen dokonanych w zmienionym terminie, 14 dotyczyło przypadków zaistniałych w 2020 r., które były spowodowane okolicznościami związanymi z epidemią COVID-19. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, *oceny wszystkich ww. pracowników zostały zawieszane czasowo i były dokonywane niezwłocznie po ustaniu przeszkód wynikających ze wskazanych powyżej okoliczności. Adnotacja o sporządzeniu oceny po terminie (zgodnie z dyspozycją art. 95 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁵⁸), znajduje się w arkuszach ocen wszystkich 14 ww. pracowników. Jeden przypadek dokonania oceny w innym terminie niż planowany, wystąpił w 2021 r. i był nieplanowaną nieobecnością bezpośredniego przełożonego (oceniającego), przypadającą na koniec terminu wyznaczonego na dokonanie oceny. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, ocena została przeprowadzona niezwłocznie po powrocie oceniającego do pracy.*

(akta kontroli str. 394, 678, 683-689, 706, 707)

2.1.6.2. Badanie prawidłowości dokonania pierwszej oceny przeprowadzone na wybranej próbie 20 pracowników wykazało, że w każdym przypadku:

- w terminie 21 dni od nawiązania stosunku pracy, bezpośredni przełożony przeprowadził z pracownikiem rozmowę, podczas której zapoznał pracownika ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (§3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej w sprawie pierwszej oceny⁵⁹),
- bezpośredni przełożony wyznaczył termin na złożenie przez pracownika sprawozdania dotyczącego realizowanych przez niego zadań (§3 ust. 4 ww. rozporządzenia),

⁵⁷ Różnica pomiędzy sumą wniosków bezpośredniego przełożonego o zawarcie umowy na czas nieokreślony i sumą pozytywnych pierwszych ocen za okres od 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. wynosząca trzy wynikała z tego, że w przypadku trzech pracowników zatrudnionych w Urzędzie, nie było potrzeby przeprowadzenia pierwszej oceny, ponieważ byli to pracownicy, którzy – w dwóch przypadkach przeszli już pozytywnie przez etap pierwszej oceny w służbie cywilnej (otrzymali pierwszą ocenę w służbie cywilnej podczas wcześniejszego zatrudnienia w WUW lub w innym urzędzie wchodzącym w skład korpusu sc), a w jednym - z uwagi na wieloletnie zatrudnienie w służbie cywilnej w ogóle nie podlegali obowiązkowi pierwszej oceny. Jak wskazał Dyrektor Generalny w omawianych trzech przypadkach, podczas ponownego zatrudnienia w WUW na podstawie umowy na czas określony, kierujący wydziałem/biurem wnioskowali do niego o kontynuację zatrudnienia na czas nieokreślony.

⁵⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 376.

⁵⁹ Dz. U. poz. 1444. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie pierwszej oceny”.

- bezpośredni przełożony wpisał do arkusza pierwszej oceny elementy wymienione w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia,
- dokonanie pierwszej oceny polegało na przeprowadzeniu z ocenianym rozmowy oceniającej, przyznaniu ocen częściowych za postawę ocenianego, jego zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań, odpowiednio do poziomu spełniania przez ocenianego każdego z elementów oceny, z uwzględnieniem ich opisów, ustaleniu oceny łącznej, będącej średnią arytmetyczną z ocen częściowych, o których mowa w pkt 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w sc oraz przyznaniu pozytywnej lub negatywnej pierwszej oceny,
- bezpośredni przełożony wpisał do arkusza oceny częściowe i ocenę łączną,
- w przypadku przyznania negatywnej pierwszej oceny bezpośredni przełożony sporządzał każdorazowo uzasadnienie tej oceny,
- w przypadku przyznania pozytywnej pierwszej oceny bezpośredni przełożony w porozumieniu z kierującym komórką organizacyjną, w której oceniany jest zatrudniony, sporządzał w arkuszu wnioski dotyczące rozwoju zawodowego ocenianego.

W 12 przypadkach pierwsza ocena została dokonana przez bezpośredniego przełożonego w terminie do 20 dni od złożenia sprawozdania, z czego w pięciu przypadkach oceny dokonano w dniu złożenia sprawozdania, natomiast w kolejnych siedmiu po upływie odpowiednio: jednego, dwóch, czterech, siedmiu, 14, 15 i 20 dni od daty złożenia sprawozdania. W kolejnych czterech, dokonanych w okresie obowiązywania art. 95 ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, ww. czynność wykonana została po upływie od 28 do 60 dni. W czterech kolejnych przypadkach pierwszej oceny dokonano po upływie od 26 do 49 dni od taty złożenia przez pracownika sprawozdania dotyczącego realizowanych przez niego zadań. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *pierwsza ocena w służbie cywilnej we wszystkich poddanych badaniu przypadkach sporządzona została zgodnie z terminem określonym w art. 38 ust. 1 u.s.c., a także zgodnie z terminami ustalonymi przez oceniającego podczas tzw. rozmowy wstępnej (co zostało odnotowane i potwierdzone podpisami na pierwszej stronie Arkusza pierwszej oceny w służbie cywilnej). Dokonanie pierwszej oceny w służbie cywilnej jest złożonym procesem, obejmującym m.in. przeprowadzenie rozmowy oceniającej, która wymaga wcześniejszego przygotowania zarówno przez oceniającego jak i ocenianego. Zgodnie z dobrymi praktykami upowszechnianymi przez DSC KPRM (m.in. publikacja pt. „Pierwsza ocena w służbie cywilnej” z września 2016 r.), przełożony powinien z wyprzedzeniem uzgodnić z ocenianym dogodny termin na przeprowadzenie rozmowy oceniającej, przygotować projekt oceny, który będzie podstawą do przeprowadzenia rozmowy oraz uwzględnić informacje zawarte w sprawozdaniu złożonym przez pracownika. Po rozmowie oceniającej konieczne jest sporządzenie oceny na piśmie. Wszystkie ww. czynności wymagają wcześniejszego zaplanowania, przy uwzględnieniu bieżących obowiązków realizowanych na stanowiskach pracy przez oceniającego oraz ocenianego. Wskazał, że okres jaki upłynął pomiędzy złożeniem sprawozdania, a dokonaniem oceny był potrzebny ocenianemu do czynności przygotowawczych poprzedzających sam akt dokonania oceny, a termin oceny był każdorazowo indywidualnie wyznaczany przez przełożonego przy uwzględnieniu szeregu okoliczności (w tym ewentualnych nieobecności), tak aby ocena została dokonana w sposób właściwy i aby nie kolidowała z wykonywaniem bieżących zadań. Tylko w 2 na 20 badanych przypadkach ocena została dokonana po upływie 30 dni od złożenia sprawozdania przez pracownika (w tym w jednym z tych przypadków oceniany pracownik zmienił wydział w okresie podlegającym ocenie).*

(akta kontroli str. 446, 451, 537-538)

2.1.7.1. Ocenie okresowej - według stanu na 1 stycznia 2019 r. - podlegało 646 członków korpusu sc, w tym 586 pracowników sc i 60 urzędników sc. W 2019 r. ocenie okresowej poddano 292 członków korpusu sc, w tym 264 pracowników sc i 28 urzędników sc. Oceny pozytywne uzyskało 290 członków korpusu sc, w tym 262 pracowników sc i 28 urzędników sc, z których 13 przyznano kolejny stopień służbowy. Dwóch pracowników sc uzyskało oceny negatywne.

Ocenie okresowej, według stanu na 1 stycznia 2020 r., podlegało 694 członków korpusu sc, w tym 634 pracowników sc i 60 urzędników sc. W 2020 r. ocenie okresowej poddano 182 członków korpusu sc, w tym 153 pracowników sc i 29 urzędników sc. Oceny pozytywne uzyskało 180 członków korpusu sc, w tym 151 pracowników sc i 29 urzędników sc, z których 11 przyznano kolejny stopień służbowy. Dwóch pracowników sc uzyskało oceny negatywne.

Ocenie okresowej, według stanu na 1 stycznia 2021 r., podlegało 693 członków korpusu sc, w tym 633 pracowników sc i 60 urzędników sc. W 2021 r. ocenie okresowej poddano 296 członków korpusu sc, w tym 268 pracowników sc i 28 urzędników sc. Oceny pozytywne uzyskało 293 członków korpusu sc, w tym 265 pracowników sc i 28 urzędników sc, z których 13 przyznano kolejny stopień służbowy. Trzech pracowników sc uzyskało oceny negatywne.

Ocenie okresowej, według stanu na 1 stycznia 2022 r., podlegało 707 członków korpusu sc, w tym 649 pracowników sc i 58 urzędników sc. W okresie od 1 stycznia do 20 czerwca 2022 r. ocenie okresowej poddano 116 członków korpusu sc, w tym 106 pracowników sc i 10 urzędników sc. Oceny pozytywne uzyskało 113 członków korpusu sc, w tym 104 pracowników sc i dziewięciu urzędników sc, z których czterem przyznano kolejny stopień służbowy. Trzech członków korpusu sc, w tym dwóch pracowników sc i jeden urzędnik sc, uzyskało oceny negatywne.

(akta kontroli str. 395)

2.1.7.2. Badanie prawidłowości dokonania oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej przeprowadzone na wybranej losowo próbie 20 ocen⁶⁰ wykazało, że w każdym przypadku:

- ocena została dokonana przez osobę uprawnioną (zgodnie 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 cywilnej⁶¹),
- ocena okresowa została dokonana na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego (§ 4 ww. rozporządzenia),
- oceniający omówił z ocenianym główne obowiązki wynikające z opisu stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego, kryteria obowiązkowe i kryteria dodatkowe, jeżeli były wybrane przez oceniającego, oczekiwania oceniającego co do sposobu spełniania kryteriów oceny przez ocenianego oraz termin sporządzenia oceny na piśmie,
- oceniany potwierdził podpisem zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny,
- wyznaczenie kryteriów i potwierdzenie zapoznania się z nimi pracownika nastąpiło nie później niż w ciągu 30 dni (od dnia sporządzenia poprzedniej oceny pozytywnej) lub siedmiu dni (od dnia sporządzenia poprzedniej oceny negatywnej),

⁶⁰ Dokonano doboru niestatystycznego próby, według profesjonalnego osądu kontrolera. Wybrano 20 ocen, w tym siedmiu negatywnych i 13 pozytywnych, dotyczących 10 członków korpusu sc, z których ośmiu miało staż pracy dłuższy od pięciu lat. Z pośród ww. 10 osób, sześciu było pracownikami sc, a czterech urzędnikami sc.

⁶¹ Dz.U. poz. 470. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ocen okresowych w s.c.”.

- przed sporządzeniem oceny okresowej oceniający przeprowadził z ocenianym rozmowę oceniającą,
- sporządzenie oceny na piśmie polegało na przyznaniu ocen częściowych do każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych według skali ocen,
- określono ogólny poziom spełnienia kryteriów oceny,
- ocena pozytywna została dokonana zgodnie z zasadami określonymi w § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c., a ocena negatywna została dokonana zgodnie z zasadami określonymi w § 11 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w sc,
- do arkusza oceny zostały wpisane wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego,
- w przypadku przyznania oceny negatywnej oceniający sporządził uzasadnienie przyznanej oceny.

Na podstawie badanej próby nie można było ustalić, czy od ocen były uzależnione nagrody, podwyżki lub awanse pracowników sc. Ustalono natomiast, że w trzech przypadkach od ocen okresowych były uzależnione awanse urzędników służby cywilnej, którzy od otrzymania ostatniego stopnia służbowego, uzyskali dwie kolejne następujące po sobie pozytywne oceny okresowe na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen.

Nie stwierdzono natomiast przypadków odstąpienia od nadania kolejnego stopnia służbowego, mimo dwukrotnej, następującej po sobie, pozytywnej oceny okresowej na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen.

W 14 przypadkach ocena została przeprowadzona w terminie planowanym, a z sześciu pozostałych, w czterech z nich termin był związany z istotnymi zmianami kadrowymi, dotyczącymi ocenianego pracownika, w dwóch była spowodowana absencją ocenianego oraz poprzedzona powiadomieniem o zmianie terminu oceny okresowej.

(akta kontroli str. 539-542)

2.1.8. W kontrolowanym okresie żaden z pracowników WUW nie otrzymał dwukrotnie, następujących po sobie ocen negatywnych.

(akta kontroli str. 395)

2.1.9. Udział odejść z pracy (w porównaniu do ogółu osób zatrudnionych) w korpusie sc w trakcie lat 2019-2021 oraz w I półroczu 2022 r. kształtował się na poziomie od 5,9% do 10,1%⁶².

W wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy w latach 2019-2021 i I półroczu 2022 r. zwolnionych zostało odpowiednio: 76, 49, 76, 46 stanowisk pracy w korpusie sc, w tym odpowiednio: 75, 48, 74 i 42 dotyczące pracowników sc oraz 1, 1, 2 i 4 dotyczące urzędników sc.

Wywiad wyjściowy wprowadzony został Programem zarządzania zasobami ludzkimi w WUW na lata 2013-2019. Jak wskazał Dyrektor Generalny ww. wywiad *jest narzędziem, dzięki któremu pracodawca pozyskuje informację o ewentualnych powodach i przyczynach odejść pracowników z urzędu. Nie jest jednak obligatoryjny, zatem pracownicy mają prawo odmówić wzięcia w nim udziału. W okresie będącym przedmiotem kontroli pracownicy, którzy wyrazili gotowość do przeprowadzenia wywiadu wyjściowego, przekazywali swoje motywacje w rozmowie z kierownikiem Oddziału Zarządzania Zasobami Ludzkimi albo z kierownikiem właściwej komórki organizacyjnej Urzędu. Wskazał przy tym, że pewnym utrudnieniem w okresie podlegającym kontroli w przeprowadzaniu wywiadów wyjściowych był stan epidemii i wprowadzone w Urzędzie w szerokim zakresie ograniczenia w bezpośrednim*

⁶² W poszczególnych latach wartości te kształtowały się następująco: w 2019 r. – 10,1%, w 2020 r. – 6,4%, w 2021 r. – 9,8% i I półroczu 2022 r. – 5,9%.

kontakcie z pracownikami WUW. Jako przyczyny odejścia pracownicy wskazywali niski poziom wynagrodzeń, ale także np. zmianę miejsca zamieszkania, podając m.in. te przyczyny w podaniu o rozwiązaniu stosunku pracy.

(akta kontroli str. 96-146, 404, 450)

2.1.10. W latach 2019 - 2022 (do 30 czerwca) o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej ubiegało się łącznie 17 pracowników, w tym w 2019 r. – dziewięciu, a w latach 2020 i 2022 po czterech. Dwóch z nich (w 2019 r.) zostało mianowanych, a w terminie nie dłuższym niż siedem dni od mianowania Dyrektor Generalny przyznał im stopień służbowy.

(akta kontroli str. 396)

2.1.11. W Urzędzie obowiązywały zasady nagradzania, a od 1 stycznia 2021 r. nagradzania i premiowania pracowników⁶³, uwzględniające zalecenia wynikające z zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (załącznik, część IV; pkt 2). Regulacje obowiązujące do końca 2020 r. przewidywały m.in., że nagrody przyznawane będą za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, z własnej inicjatywy Dyrektora Generalnego lub na umotywowany wniosek kierującego komórką organizacyjną⁶⁴, uwzględniający szereg okoliczności⁶⁵, a jej przyznanie lub nie, miało być pisemnie uzasadnione. Informacja o wysokości nagrody lub decyzja o jej nieprzyznaniu miała być przekazywana zainteresowanemu pracownikowi. Regulacje wprowadzone od 1 stycznia 2021 r. doprecyzowywały m.in.: okoliczności uzyskiwania szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej; uznaniowy charakter nagrody; informację o nieprzyznaniu nagrody, poprzez wskazanie przyczyn jej nieprzyznania najpóźniej w dniu wypłaty nagród lub w przypadku nieobecności w pracy w tym czasie pracownika lub przełożonego, niezwłocznie po powrocie tych osób do pracy; rodzaje nagród - okresowe i specjalne.

W latach 2019-2021 łączna kwota wypłaconych nagród w WUW wynosiła odpowiednio: 5 698,2 tys. zł, 3 841,2 tys. zł i 3 976,3 tys. zł. W pierwszym półroczu 2022 r. wartość ta wynosiła 1 732,6 tys. zł. W żadnym z tych okresów nie wypłacono nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Średnia kwota nagrody w latach 2019-2021 wynosiła w kolejnych latach: 6 433,01 zł, 4 102,43 zł i 4 149,10 zł. W pierwszym półroczu 2022 r. średnia ta wynosiła 1 714,32 zł.

(akta kontroli str. 147-162, 397)

2.1.12. Dyrektor Generalny składał Szefowi S.C. sprawozdania z realizacji zadań wynikających z u.s.c. za lata 2019-2021 w terminie do końca stycznia roku następującego po roku sprawozdawczym. Dotyczyły one m.in. szkoleń.

(akta kontroli str. 8-59, 645-667)

2.1.13. W 2019 r. do Dyrektora Generalnego 11 członków korpusu służby cywilnej⁶⁶, w tym jedna osoba zajmująca wyższe stanowisko, wystąpiły o zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego. W 2020 r. o ww. zgodę wystąpiło siedem osób⁶⁷, a żadna z nich nie zajmowała wyższego stanowiska. W 2021 r. o taką

⁶³ W latach 2019 i 2020 obowiązywało zarządzenie nr 41/12 Dyrektora Generalnego Urzędu z 19 lipca 2012 r., a od 1 stycznia 2021 r. obowiązywało zarządzenie nr 38/20 Dyrektora Generalnego Urzędu z 14 grudnia 2020 r.

⁶⁴ Nagrodę okresową dla dyrektora generalnego WUW ustala wojewoda.

⁶⁵ Te okoliczności to – efektywność wykonywanych zadań, profesjonalizm, zaangażowanie oraz stałe doskonalenie się w ramach realizacji powierzonych obowiązków, terminowość realizacji zadań i samodzielność, konsekwencję w osiąganiu celów, kreatywność oraz realizowanie zadań o szczególnym stopniu trudności, realizację zadań wykraczających poza zakres obowiązków, absencja chorobowa w okresie podlegającym ocenie.

⁶⁶ Liczba osób, które wystąpiły o zgodę w relacji do liczby członków korpusu sc zatrudnionego w WUW, wg stanu na koniec 2019 r. wynosiła 1,5%.

⁶⁷ Liczba osób, które wystąpiły o zgodę w relacji do liczby członków korpusu sc zatrudnionego w WUW, wg stanu na koniec 2020 r. wynosiła 0,9%.

zgodę wystąpiło dziewięć osób⁶⁸, w tym dwie zajmujące wyższe stanowisko. W I półroczu 2022 r. o ww. zgodę wystąpiła jedna osoba⁶⁹, która nie zajmowała wyższego stanowiska. W wszystkich ww. przypadkach Dyrektor Generalny wyraził zgodę.

(akta kontroli str. 392, 398)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2020 r., pomimo obowiązku określonego w art. 25 ust. 4 pkt 2 lit a ustawy o sc, w Urzędzie nie przygotowano programu ZZL. Odnośnie nieobjęcia roku 2020 programem ZZL Dyrektor Generalny wskazał na *informacje przekazywane przez Departament Służby Cywilnej (dalej: DSC) KPRM oraz na spotkaniach Szefa S.C. z dyrektorami generalnymi, o tym że od 2019 r. w DSC KPRM rozpoczęto prace mające na celu aktualizację standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. W związku z tym, że Program ZZL dla WUW obejmował lata 2013-2019 (z aktualizacjami w trakcie) oraz z uwagi na pismo Szefa S.C. z 7 stycznia 2020 r. skierowane do dyrektorów generalnych i przekazujące projekt standardów zarządzania zasobami ludzkimi do opiniowania i przesłania ewentualnych uwag oraz sugestii, nowy program zarządzania zasobami ludzkimi został przygotowany po określeniu standardów ZZL przez Szefa S.C., co nastąpiło 12 marca 2020 r. Wskazał, że data ta zbiegła się w czasie z początkiem pandemii COVID-19 na terenie kraju i związanych z tym znacznych obaw społecznych przed potencjalnym zachorowaniem oraz w przeddzień ogłoszenia na terenie kraju stanu epidemii. Ponadto z chwilą wejścia w życie zarządzenia nr 6 Szefa S.C. z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej straciło moc zarządzenie nr 3 Szefa S.C. z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. W tej sytuacji priorytetem, co zawarte zostało w kolejnych pismach Szefa S.C. z dnia 9 marca 2020 r., 12 marca 2020 r., 15 kwietnia 2020 r. oraz 9 września 2020 r., było zapewnienie ciągłości funkcjonowania urzędu, umożliwienie wykonywania pracy zdalnej pracownikom czy też zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego przede wszystkim pracowników, ale i też klientów urzędu. Dodatkowo część pracowników urzędu zajmująca się na co dzień swoimi merytorycznymi zadaniami, została skierowana do działań związanych bezpośrednio z przeciwdziałaniem pandemii.*

Dyrektor Generalny poinformował, że od czasu wprowadzenia nowych standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, w urzędzie - w warunkach organizacyjnych dostosowanych do jego funkcjonowania w okresie pandemii - trwały prace nad opracowaniem nowego programu ZZL. Z uwagi na fakt, że akceptacja wypracowanego programu ZZL nastąpiła w grudniu 2020 r., jego okres obowiązywania został skierowany na przyszłość, tj. na lata 2021-2023. Wskazał przy tym, że powyższe nie oznacza jednak, że brak formalny zatwierdzenia dokumentu odnoszącego się do zarządzania zasobami ludzkimi pozostawiał w 2020 r. ten obszar funkcjonowania urzędu poza sferą oddziaływania pracodawcy, który zalecenia wynikające ze standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej z 12 marca 2020 r. stosował wprost w ramach pragmatyk służbowych funkcjonujących w urzędzie oraz w oparciu o nowe regulacje wewnętrzne mające punkt odniesienia w standardach ZZL z dnia 12 marca 2020 r.

Ustawa o służbie cywilnej nie zawiera wyjątków uzasadniających nieprzyjęcie programu. Wyjaśnienie dotyczące oczekiwania na wytyczne szefa S.C. nie usprawiedliwiają braku realizacji obowiązku ustawowego, tym bardziej, że nie było

⁶⁸ Liczba osób, które wystąpiły o zgodę w relacji do liczby członków korpusu sc zatrudnionego w WUW, wg stanu na koniec 2021 r. wynosiła 1,2%.

⁶⁹ Osoba, która wystąpiła o zgodę w relacji do liczby członków korpusu sc zatrudnionego w WUW, wg stanu na koniec I półroczu 2022 r. wynosiła 0,1%.

przeciwskazań do przyjęcia planu, a następnie jego modyfikacji na podstawie standardów Szefa S.C.

(akta kontroli str. 416-419)

OCENA CZĄSTKOWA

Zasadniczo zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w WUW były wykonywane prawidłowo. W Urzędzie wdrożono program ZZL, który obowiązywał w okresie objętym kontrolą, z wyjątkiem roku 2020. Sprawozdania z realizacji zadań, wynikających z ustawy o sc, za lata 2019-2021 przekazywano Szefowi S.C. we właściwych terminach. Wyznaczona została osoba zastępująca Dyrektora Generalnego. Pracownicy podejmujący po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej kierowani byli do odbycia służby przygotowawczej. Prawidłowo przeprowadzano pierwszą ocenę w sc. Prawidłowo dokonywano również oceny okresowej członka korpusu sc, zamieszczano w niej wnioski dotyczące IPRZ, a z wynikami oceny każdorazowo zapoznawano ocenianą osobę.

OBSZAR

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w szkoleniach wzięło udział 7460 członków korpusu sc⁷⁰, w tym: w 1491 z nich uczestniczyło w szkoleniach powszechnych, 2249 w specjalistycznych, a 3720 w szkoleniach w ramach IPRZ.

W 2019 r. w WUW zaplanowano 20 szkoleń powszechnych, 18 specjalistycznych i 36 w ramach IPRZ, natomiast zrealizowano ich odpowiednio o sześć mniej oraz o 177 i 163 więcej od liczby zaplanowanych. W roku tym planowane koszty szkoleń powszechnych, specjalistycznych i w ramach IPRZ określono na odpowiednio 112 000 zł, 117 000 zł i 229 000 zł, natomiast ich realizacja była odpowiednio o 65 708,70 zł niższa, 219 708,70 zł i 152 650 zł wyższa od wartości planowanych. Średni koszt przypadający na każdego przeszkolonego wynosił 371,25 zł, natomiast średni koszt przypadający na każdego zatrudnionego członka korpusu sc wynosił 508,46 zł.

W 2020 r. w Urzędzie zaplanowano 20 szkoleń powszechnych, 17 specjalistycznych i 35 w ramach IPRZ, natomiast zrealizowano ich odpowiednio o cztery, 174 i 175 więcej od liczby zaplanowanych. W roku tym planowane koszty szkoleń powszechnych, specjalistycznych i w ramach IPRZ określono na odpowiednio 105 000 zł, 68 000 zł i 173 000 zł, natomiast ich realizacja była odpowiednio o 94 290 zł niższa, 47 290 zł wyższa i 49 185 zł niższa od wartości planowanych. Średni koszt przypadający na każdego przeszkolonego wynosił 87 zł, natomiast średni koszt przypadający na każdego zatrudnionego członka korpusu sc wynosił 160,78 zł.

W 2021 r. w WUW zaplanowano 18 szkoleń powszechnych, 17 specjalistycznych i 34 w ramach IPRZ, natomiast zrealizowano ich odpowiednio o osiem mniej oraz o 181 i 162 więcej od liczby zaplanowanych. W roku tym planowane koszty szkoleń powszechnych, specjalistycznych i w ramach IPRZ określono na odpowiednio 97 000 zł, 73 000 zł i 170 000 zł, natomiast ich realizacja była odpowiednio o 88 250 zł niższa, 150 575,35 zł i 47 155,35 zł wyższa od wartości planowanych. Średni koszt przypadający na każdego przeszkolonego wynosił 292,26 zł, natomiast średni koszt przypadający na każdego zatrudnionego członka korpusu sc wynosił 278,99 zł.

Na 2022 r. w WUW zaplanowano 18 szkoleń powszechnych, 17 specjalistycznych i 34 w ramach IPRZ, natomiast do 30 czerwca 2022 r. zrealizowano ich odpowiednio o 10 mniej oraz o 148 i 134 więcej od liczby zaplanowanych na cały ten rok.

⁷⁰ W tym osoby, które brały udział więcej niż w jednym szkoleniu.

Na 2022 r. planowane koszty szkoleń powszechnych, specjalistycznych i w ramach IPRZ określono na odpowiednio 100 000 zł, 84 000 zł i 184 000 zł. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. zrealizowano ww. koszty szkoleń w odpowiednio 10,2 %, 58,3% i 31,5 %, a średni koszt przypadający na każdego przeszkolonego wynosił 106,06 zł, natomiast średni koszt przypadający na każdego zatrudnionego członka korpusu sc wynosił 74,07 zł.

Dyrektor Generalny podał, że zmiany w zakresie liczby zaplanowanych szkoleń w poszczególnych latach odnośnie do liczby szkoleń zrealizowanych wynikały z wielu czynników, w tym z:

- bieżących potrzeb rozwojowych wynikających ze zmian przepisów prawnych w trakcie roku budżetowego, dodatkowych zadań i obowiązków nakładanych na pracowników czy też zmiany stanowisk pracy i wynikających z tego potrzeb uzupełnienia posiadanej wiedzy i kompetencji,
- braku możliwości pozyskania wykonawców szkoleń (pomimo kilkukrotnych zapytań ofertowych),
- zmian na rynku szkoleniowym, wynikających z obowiązującego od marca 2020 r. stanu epidemii.

Szczególnie jest to widoczne we wzroście liczby szkoleń specjalistycznych, który przekłada się na wzrost szkoleń w ramach IPRZ jako jego składowej części i dotyczy szkoleń zewnętrznych indywidualnych, na które kierowani byli pracownicy.

Warto w tym miejscu podkreślić, że w każdym z planów szkoleń na dany rok, jedną z pozycji w jego spisie są „Szkolenia w ramach IPRZ” (bez określenia ich liczby i kwoty wydatkowania), przez który należy rozumieć szkolenia indywidualne, na które kierowani są pracownicy, a których kosztów i liczby nie da się oszacować w momencie układania planu rocznego na początku każdego roku.

Zmiany w zakresie liczby planowanych i zrealizowanych szkoleń spowodowały inny rozkład środków finansowych w paragrafie, z którego finansowane są szkolenia, co przełożyło się na spadek lub wzrost wydatków (w stosunku do planu) w zakresie danego rodzaju szkoleń. Ponadto, zmiany te były także możliwe z uwagi na pozyskiwane w okresie objętym kontrolą (w każdym roku) środków spoza budżetu WUW (środki na szkolenia w ramach Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji).

(akta kontroli str. 399, 632-638)

3.2. W kontrolowanym okresie Urząd nie organizował szkoleń wspólnie z innymi urzędami.
(akta kontroli str. 668-671)

3.3.1. Roczne plany szkoleń opracowywane były na podstawie prowadzonego co roku badania potrzeb szkoleniowych wśród pracowników WUW, z uwzględnieniem zapisów w IPRZ. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, opracowując roczne plany szkoleń dla pracowników WUW uwzględniane były potrzeby określone w IPRZ. Wskazał, że dzieje się to już na poziomie przekazywanych z komórek organizacyjnych tabel z określonymi potrzebami szkoleniowymi.

Dyrektor Generalny wskazał, że badanie potrzeb rozwojowych pracowników prowadzone jest w WUW w kilku aspektach. W pierwszej kolejności określanie potrzeb rozwojowych odbywa się w trakcie rozmowy oceniającej przy okazji prowadzonej oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej, a narzędziem pomocniczym zarówno dla ocenianego jak i oceniającego jest wypełniany przez ocenianego Formularz preferencji rozwoju zawodowego (zał. 1 do pisma). Ponadto, ewentualne potrzeby rozwojowe określane są w formularzu IPRZ, wynikają z prowadzonego badania potrzeb szkoleniowych do ustalnego rokrocznie planu szkoleń oraz z analizy opisów stanowisk pracy prowadzonych przez bezpośrednich przełożonych, czego efektem jest skierowanie pracownika na określone szkolenie.

(akta kontroli str. 304-330, 632-636)

3.3.2. Badanie dotyczące szkoleń przeprowadzone na wybranej próbie 15 szkoleń⁷¹ wykazało, że każdorazowo:

- szkolenia zorganizowano zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi określonymi w planie szkoleń,
- szczegółowo określono cele i tematykę szkolenia,
- tematyka szkoleń miała odzwierciedlenie w IPRZ osób w nich uczestniczących,
- zatwierdzony program szkolenia był zawarty bądź w umowie z jego wykonawcą lub karcie zgłoszenia uczestnictwa,
- WUW dokonywał oceny zrealizowanego szkolenia na podstawie arkusza indywidualnej oceny szkolenia; średnia ocen wahała się między 80%, a 100 %,
- podmiot, któremu powierzono prowadzenie szkolenia posiadał doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej w tej dziedzinie, posiadał odpowiedni program i dysponował odpowiednimi trenerami oraz jeśli nie było to szkolenie z wykorzystaniem bazy WUW lub w trybie on-line, dysponował zapleczem materialnym koniecznym do przeprowadzenia szkolenia.

(akta kontroli str. 672-674)

3.4. Dyrektor Generalny przekazywał sprawozdania za lata 2019-2021 Szefowi S.C. w terminie do końca stycznia roku następnego. Pośród sprawozdań przekazywane były m.in. w wymaganej formie dane o potrzebach szkoleniowych Urzędu, priorytetach szkoleniowych na bieżący rok, szkoleniach przeprowadzonych w poprzednim roku, dane dotyczące uczestnictwa członków korpusu sc w szkoleniach oraz zestawienie wydatków na szkolenia członków korpusu sc.

(akta kontroli str. 8-59, 645-667)

3.5.1. W kontrolowanym okresie kwestie związane z IPRZ regulowało zarządzenie nr 53/17 Dyrektora Generalnego z 28 grudnia 2017 r. w sprawie określenia zasad opracowania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego w oparciu o model kompetencyjny w WUW. Formalizowało ono wzór IPRZ, zgodnie z którym obejmował on m.in. informacje o: okresie obowiązywania IPRZ, dacie ostatniej oceny okresowej, obszarach wiedzy i umiejętności wymagających doskonalenia, liście kompetencji, formach i metodach rozwoju zawodowego oraz planowanych kierunkach rozwoju pracownika. Ww. procedura określała, że za sporządzenie IPRZ odpowiadał bezpośredni przełożony pracownika, który po sporządzeniu, za pośrednictwem Oddziału Zarządzania Zasobami Ludzkimi przekazywany był do Dyrektora Generalnego celem zatwierdzenia, a następnie do pracownika celem zapoznania się. Określono również, że w okresie obowiązywania IPRZ bezpośredni przełożony monitoruje realizację działań rozwojowych, a prowadzone obserwacje i analizy mogą być podstawą dokonania aktualizacji IPRZ.

3.5.2. Badanie próby 20 losowo wybranych IPRZ wykazało, że ustalono odrębnie dla danego członka korpusu sc IPRZ, który zawierał m.in. wnioski zawarte w ocenie okresowej członka korpusu sc, plany i możliwości rozwoju zawodowego. Każdy z 20 IPRZ był zaakceptowany przez osobę kierującą komórką organizacyjną i zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego. Jego aktualizacja w każdym przypadku następowała po ocenie okresowej. Objęte badaniem IPRZ były sporządzane zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami.

IPRZ nie zawierał planowanej ścieżki awansu stanowiskowego i finansowego, bowiem ta materia była uregulowana w odrębnej regulacji, w której powiązано system ocen jako jeden z elementów wpływających na ścieżkę awansu.

(akta kontroli str. 639-640)

⁷¹ Wybrano losowo po pięć szkoleń - powszechnych, specjalistycznych oraz w ramach IPRZ.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej szkoleń i indywidualnych programów rozwoju zawodowego w służbie cywilnej nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania WUW w zakresie szkoleń i IPRZ w służbie cywilnej. Szkolenia i IPRZ sprzyjały bowiem wykorzystaniu zasobów kadrowych korpusu służby cywilnej. Ocenę taką uzasadnia fakt określenia i aktualizowania IPRZ członków korpusu sc oraz realizacja programu szkoleń skorelowanego z IPRZ.

OBSZAR

4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd

Opis stanu
faktycznego

4.1. W opinii Wojewody i Dyrektora Generalnego WUW jest zasadniczo w stanie, przy obecnym poziomie zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, skutecznie, efektywnie oraz terminowo realizować wszystkie nałożone na niego zadania z wyjątkiem zadań terminowej obsługi klientów w dwóch wydziałach. Jak wskazały ww. osoby, *WUW mimo podjętych działań zmierzających do zwiększenia stanu zatrudnienia w Wydziale Spraw Cudzoziemców oraz w Wydziale Spraw Obywatelskich, napotyka w tych obszarach na trudności w terminowej obsłudze klientów Urzędu.*

Występujące niedobory zasobów ludzkich uwiadcniają się przy realizacji zadań:

- *dotyczących obsługi cudzoziemców, w szczególności w zakresie legalizacji ich pobytu⁷²,*
- *związanych z wydawaniem dokumentów paszportowych z uwagi na wzmożone zainteresowanie klientów pozyskaniem dokumentu paszportowego, przy jednoczesnym braku możliwości powierzenia tych zadań innym pracownikom (z uwagi na brak m.in. odpowiednich uprawnień).*

W wyżej wymienionych sprawach składano wnioski o przyznanie WUW dodatkowych etatów na realizację tych zadań, dokonywano czasowego przenoszenia pracowników innych komórek organizacyjnych Urzędu w celu wsparcia wykonywanych zadań, pracownikom zatrudnionym w tych wydziałach przyznawano dodatki zadaniowe z tytułu czasowego zwiększenia obowiązków służbowych, wydłużano godziny pracy oraz wprowadzano soboty pracujące w celu zapewnienia obsługi klienta zewnętrznego.

Odnośnie do zaobserwowanych w latach 2019-2022 największych trudności, ryzyk związanych z realizacją nałożonych zadań Wojewoda oraz Dyrektor Generalny wskazali na ryzyko niewystarczających zasobów kadrowych w obszarach wymagających specjalistycznej wiedzy, uprawnień bądź kwalifikacji.

Dla ograniczenia wpływu tego ryzyka na funkcjonowanie Urzędu Dyrektor Generalny podjął szereg działań, które prowadziły zarówno do zmniejszenia prawdopodobieństwa materializacji ryzyka, jak i ograniczenia potencjalnych skutków dla działalności Urzędu. Pozwoliły one na realizację przez komórki organizacyjne urzędu nowych zadań i zapewnienie kadr niezbędnych do ich wykonania w szczególności w odniesieniu do inwestycji strategicznych w zakresie sieci przesyłowych, terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego oraz w sektorze naftowym i w pomocy społecznej.

Kolejnym zidentyfikowanym ryzykiem w tym okresie było ryzyko wyłączenia z pracy części pracowników w związku z objęciem izolacją albo kwarantanną lub w związku z innymi ograniczeniami wprowadzonymi przepisami prawa z uwagi na stan epidemii COVID-19. Jak wskazały ww. osoby, w trosce o prawidłową realizację zadań urzędu oraz w celu wyeliminowania trudności związanych z ograniczeniami wprowadzonymi

⁷² Od 2016 r. do 2021 r. WUW odnotował znaczny przyrost spraw w tym zakresie.

przepisami prawa w okresie ogłoszenia stanu epidemii COVID-19, umożliwiono pracownikom Urzędu realizację zadań w formie pracy zdalnej. W czasie trwającej epidemii COVID-19 wiele komórek organizacyjnych urzędu było zaangażowanych ponadnormatywnie (Wydział Zdrowia, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Wydział Infrastruktury i Rolnictwa, Wydział Kontroli, Prawny i Nadzoru, Gabinet Wojewody, Biuro Organizacyjno-Administracyjne czy Biuro Obsługi i Informatyki). Z kolei masowy napływ uchodźców z terenu działań wojennych w Ukrainie spowodował zaangażowanie niemalże całego urzędu w organizację pomocy Ukraińcom – liczebnie największe wydziały urzędu podjęły się zadania prowadzenia poszczególnych miejsc zakwaterowania zbiorowego. Podkreślić w tym miejscu należy, że skala obu zjawisk (pandemia i wojna) była niespotykana na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat i wymagała natychmiastowego oddelegowania pracowników do ich realizacji, kosztem zadań o charakterze stałym, przypisanych na podstawie ustaw do kompetencji wojewodzie lub urzędowi.

Kolejnym wskazanym przez Dyrektora Generalnego istotnym ryzykiem był brak zapewnienia dla Urzędu dodatkowych środków finansowych na jego bieżące funkcjonowanie w związku z przejmowaniem do realizacji nowych zadań i towarzyszący temu wzrost kosztów funkcjonowania Urzędu oraz na zatrudnienie pracowników obsługi kadrowo-płacowej czy księgowej. Dyrektor Generalny wskazał, że etaty przyznawane Urzędowi odnoszą się wyłącznie do realizacji zadań merytorycznych, natomiast brak jest przyznawania dodatkowych etatów na zatrudnienie osób do komórek obsługowych i wypełniania zadań pracodawcy w odniesieniu do nowo zatrudnionych albo przejętych pracowników. W 2018 r. wojewoda przejął od samorządu województwa wielkopolskiego do realizacji zadania związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego (52 etaty merytoryczne), w 2021 r. zadania realizowane dotychczas przez podmiot leczniczy związane z prowadzeniem dyspozytorni medycznej na terenie województwa wielkopolskiego (98 etatów merytorycznych) oraz pozyskał od 2016 r. z rezerw celowych łącznie 48 dodatkowych etatów na realizację spraw cudzoziemców. We wszystkich tych przypadkach nie zostały jednak zapewnione wojewodzie żadne etaty i środki finansowe na obsługę kadrową, płacową, informatyczną czy prowadzenie księgowości w obszarze przejmowanych zadań. Oznaczało to, że dotychczas zatrudnieni pracownicy WUW przejmowali do realizacji nowe zadania obsługowe, a ewentualne dodatkowe zatrudnienie pracowników obsługi musiało dokonywać się ze środków własnych urzędu przeznaczonych na wynagrodzenia. Sumując liczbę nowo utworzonych etatów i osób zatrudnionych w WUW w związku z przyjęciem lub przejęciem do realizacji nowych zadań ustawowych na przestrzeni lat 2016 - 2022, mamy do czynienia obrazowo ze zwiększeniem zatrudnienia na poziomie porównywalnym do stanu zatrudnienia w urzędzie centralnym, jakim jest np. Główny Inspektorat Farmaceutyczny, który posiada przecież dedykowane stanowiska pracy z zakresu kadr i płac, zamówień publicznych, księgowości, finansów czy obsługi prawnej urzędu.

Dyrektor Generalny wskazał również na trudności w bieżącej działalności urzędu, elastycznego i efektywnego wykorzystywania dostępnych zasobów ludzkich skutkujące brakiem możliwości finansowania wynagrodzeń pracowników z jednego rozdziału klasyfikacji budżetowej. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, *Urząd posiada plan wynagrodzeń w siedmiu rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 01095, 75011, 75081, 85146, 85321, 85515, 85595*⁷³. Przeniesienia wydatków mogą dotyczyć przeniesień między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, w ramach danej

⁷³ 01095 Pozostała działalność (w dziale 010 - Rolnictwo i łowiectwo); 75011 Urzędy wojewódzkie; 75081 System powiadamiania ratunkowego; 85146 Działalność dyspozytorni medycznych; 85321 Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności; 85515 Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego; 85595 Pozostała działalność (w dziale 855 – Rodzina).

części i działu budżetu państwa. Dla służb finansowo-księgowych oznacza to konieczność rozliczeń, prowadzenia szczegółowej ewidencji wydatków na wynagrodzenia i sprawozdawczości dla każdego z siedmiu rozdziałów klasyfikacji budżetowej, co dodatkowo ulega zwiększeniu w przypadku pozyskania środków z rezerw celowych (rozliczenia części wynagrodzenia i związanego z nim stażowego, nagród jubileuszowych, etc. oraz pochodnych od wynagrodzeń) do niektórych tylko rozdziałów klasyfikacji budżetowej, np. dodatkowe środki na wzrost wynagrodzeń w 2021 r. tylko dla jednej grupy zawodowej, tj. operatorów numerów alarmowych. Sytuacja, w której tylko jedna grupa zawodowa w ramach urzędu otrzymuje podwyższenie wynagrodzeń w wysokości odgórnie ustalonej poza urzędem, wpływa demotywująco na pracę pozostałych pracowników urzędu oraz powoduje znaczne dysproporcje w wynagrodzeniach wśród pracowników urzędu oraz w siatce płac wynikającej z wartościowania stanowisk pracy. Podobna sytuacja odnosi się także do ustalonego odgórnie poziomu wynagrodzeń dyspozytorów medycznych.

Wskazał w tym miejscu także na działania podjęte przez wojewodę wielkopolskiego w zapewnienie wysoko wykwalifikowanych kadr informatycznych. W obliczu konieczności zapewnienia odpowiedniego poziomu świadczonych usług informatycznych i bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych urzędu), zainicjowano w urzędzie działania zmierzające do zapewnienia informatikom zatrudnionym w urzędach wojewódzkich poziomu wynagrodzeń adekwatnych do wynagrodzeń pracowników komórek organizacyjnych ds. informatyki w instytucjach rządowych szczebla centralnego. Przy wsparciu MSWiA uwzględniona została grupa zawodowa informatyków zatrudnionych w urzędach wojewódzkich w katalogu pracowników uprawnionych do otrzymywania świadczenia teleinformatycznego przez osoby realizujące zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 678-703)

4.2. Badaniem w zakresie realizacji zadań Urzędu objęto cztery wybrane rodzaje spraw realizowanych przez WUW. Były to: rozpatrywanie skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji, rozpatrywanie odwołań od decyzji starostów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych, postępowania administracyjne w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta oraz postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego.

W latach 2019 - 2022 (do 30 czerwca) wpłynęło łącznie sześć skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji, po dwie w latach 2019, 2021 i 2022, natomiast w 2020 r. nie odnotowano skarg w tym zakresie. Wszystkie skargi, które obsługiwało dwóch pracowników pracujących zdalnie⁷⁴, rozpatrzono w terminie.

W latach 2019 - 2022 (do 30 czerwca) wpłynęło łącznie 10 wniosków dotyczących wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta. W 2019 r. było sześć wniosków w tym zakresie, w 2020 r. jeden, w 2021 r. dwa, a w I półroczu 2022 r. jeden. Wszystkie postępowania, które obsługiwało od jednego do dwóch pracowników pracujących zdalnie⁷⁵, rozpatrzono w terminie.

W latach 2019 - 2022 (do 30 czerwca) odnotowano łącznie 1966 odwołań od decyzji starostów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych. W 2019 r. i 2020 r. wpłynęło po 580 odwołań, w 2021 r. 590, a w I półroczu 2022 r. 216. W latach 2019 r. - 2022 (do 30 czerwca) nie było spraw załatwionych po terminie, natomiast odpowiednio 8,10%, 10,7%, 8,1% i 2,8% spraw nie było załatwionych w danym okresie. Rozpatrzeniem w kontrolowanym okresie odpowiednio 552, 546,

⁷⁴ W 2021 r. w trybie zdalnym pracowało obu pracowników, a I półroczu 2022 r. jeden z nich.

⁷⁵ W 2019 r. i 2020 r. i 2022 r. ww. postępowania obsługiwał jeden pracownik, natomiast w 2021 r. postępowania obsługiwało dwóch. W latach 2020 i 2021 pracował w trybie zdalnym ogół pracowników.

524 i 188 odwołań zajmowało się od 10 do 14 pracowników, z których część od 2019 r. pracowała zdalnie⁷⁶. W latach 2019-2021 liczba spraw przypadająca na jednego pracownika wzrosła z 41,4, poprzez 44,6 do 59. W pierwszym półroczu 2022 r. wartość ta wynosiła 21,6.

W Wydziale Infrastruktury i Rolnictwa (dalej: Wydział IR), do właściwości którego należały ww. sprawy, określając zidentyfikowane ryzyka działalności, nie określono w latach 2019-2021 w obszarach: obsługa klienta, postępowanie administracyjne, zarządzanie zasobami ludzkimi, ryzyk nieakceptowalnych, o wysokim poziomie istotności obligującym do opracowania planu postępowania z ryzykiem. Określono natomiast w ww. obszarach ryzyka warunkowo akceptowalne, dla których opracowanie planu postępowania z ryzykiem było fakultatywne⁷⁷: *Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału IR, nie opracowano planów postępowania z ww. ryzykami, jednak z uwagi na ich charakter podjęto działania zmierzające do zmniejszenia prawdopodobieństwa ich wystąpienia, a także ograniczenia ich potencjalnych skutków. Wskazał, że prowadzony jest bieżący monitoring ryzyk, w tym związanych z terminowością prowadzonych postępowań administracyjnych. W Wydziale wdrożono i kontynuowano wdrażanie szeregu działań (zainicjowanych przed 2019 r.), mających na celu ograniczenie wystąpienia wskazanych ryzyk i ich skutków, w tym w szczególności:*

- *wprowadzono w Wydziale elastyczne formy zatrudnienia w formie: telepracy, pracy zdalnej oraz indywidualnego czasu pracy;*
- *zainicjowano projekt „pracownik kluczowy”, którego idea była zwiększenie kompetencji pracowników, uznanych jako kluczowych dla funkcjonowania Wydziału, z uwagi na ich wiedzę, umiejętności, doświadczenie czy staż pracy. Wytypowani pracownicy są w pierwszej kolejności kierowani na szkolenia z zakresu zadań realizowanych na poziomie Oddziału i Wydziału, ale również z zakresu tzw. umiejętności zarządczych i przekazywania wiedzy;*
- *przyznano pracownikom realizującym zadania dodatkowe (wynikające z poleceń wojewody, ze znacznego spiętrzenia zadań, niewynikające z opisu stanowiska, czy też wynikające z absencji innych pracowników) finansowe dodatki zadaniowe;*
- *przyznano pracownikom nagrody okresowe oraz dodatki motywacyjne;*
- *systematycznie, w miarę możliwości budżetowych WUW, podwyższano pensje pracowników Wydziału.*

Pokreślił przy tym że, *skuteczność przyjętych rozwiązań należy rozpatrywać przez pryzmat efektywności realizowanych w Wydziale zadań. W kontrolowanym okresie, pomimo znacznej liczby prowadzonych postępowań, w tym postępowań dotyczących inwestycji i programów strategicznych, wprowadzenia stanu epidemii (część pracowników Wydziału brała bezpośredni udział w koordynacji zaopatrzenia szpitali w tlen medyczny oraz realizacji szczepień przeciwko COVID-19) oraz kryzysu uchodźczego (pracownicy Wydziału brali bezpośredni udział w organizacji i prowadzeniu Punktu Pomocy Uchodźcom z Ukrainy w HSW „Arena” w Poznaniu), w których przeciwdziałanie zaangażowani byli pracownicy Wydziału, nie stwierdzono postępowań nieterminowych w zakresie kluczowych obszarów działalności.*

W latach 2019 - 2022 (do 30 czerwca) wpłynęło łącznie 727 wniosków o uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego. W 2019 r. było 187 wniosków w tym zakresie, w 2020 r. 197, w 2021 r. 216, a w I półroczu 2022 r. 127. W latach 2020 i 2022

⁷⁶ W latach 2019 r. ww. postępowania obsługiwało 14 pracowników, w tym trzech zdalnie. W kolejnym roku ich liczba zmalała o jeden, przy czym wszyscy pracowali zdalnie. W latach 2021 i 2022 r. ich liczba spadła do 10, przy czym zdalnie w 2021 r. pracowało ośmiu z nich, a w 2022 r. trzech.

⁷⁷ W obszarach: Obsługa klienta (w 2019 r. - 50 pkt, w 2020 r. ryzyko nieterminowej realizacji zadań); Postępowanie administracyjne (w 2019 r. 40 pkt - ryzyko nieterminowego, niezetelnego lub niezgodnego z prawem prowadzenia postępowania administracyjnego oraz wydanie decyzji, 36 pkt - ryzyko niewystarczających zasobów kadrowych w obszarach wymagających specjalistycznej wiedzy, uprawnień i kwalifikacji, w 2020 r. i 2021 r. - 28 pkt. - ryzyko nieterminowej realizacji zadań); Zarządzania zasobami ludzkimi (w 2019 r., 2020 r. i 2021 r. - po 35 pkt - ryzyko trudności z pozyskaniem pracowników o specjalistycznych kwalifikacjach niezbędnych do realizacji zadań, w 2020 r. 35 pkt i w 2021 r. 44 pkt - ryzyko niewystarczających zasobów kadrowych do realizacji zadań).

(do 30 czerwca) nie było spraw załatwionych po terminie, a w latach 2019 i 2021 było po jednej sprawie rozstrzygniętej nieterminowo – wnioskodawcy złożyli skuteczne ponaglenia do MSWiA. Nie składano skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) na bezczynność organu lub przewlekłość postępowania.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich (Wydział SO) powodem nieterminowego załatwienia jednej ze spraw, w której wniosek wpłynął w styczniu 2019 r., była przeprowadzona reorganizacja w WUW - Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców został podzielony na dwie odrębne komórki, tj. Wydział Spraw Cudzoziemców oraz Wydział SO. Na nieterminowość załatwienia kolejnej ze spraw, miało wpływ niezuzupełnienie przez wnioskodawcę dokumentacji określonej w wezwaniu i w konsekwencji zawiadomienie o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania. Na to zawiadomienie wnioskodawca wniósł ponaglenie, wniosek o zawieszenie postępowania oraz wniosek o przywrócenie terminu. W efekcie tego MSWiA wydał postanowienie ws. bezczynności bez rażącego naruszenia prawa oraz zobowiązał Wojewodę Wielkopolskiego do załatwienia sprawy. Wojewoda Wielkopolski zawiesił postępowanie do czasu uzupełnienia niezbędnej dokumentacji, które następnie, po uzupełnieniu braków, na wniosek strony zostało podjęte i zakończone.

W 2019 r. nie było spraw, które pozostały niezakończonymi, natomiast w latach 2020 - 2021 udział spraw niezakończonych w danym okresie wzrósł nieznacznie z 0,5% do 2,3%. W pierwszym półroczu 2022 r. jego udział wynosił 11,8%. Rozpatrzeniem w kontrolowanym okresie odpowiednio 187, 196, 211 i 112 wniosków zajmowało się od dwóch do czterech pracowników, z których wszyscy w latach 2020 i 2021 pracowali zdalnie⁷⁸. W latach 2019-2021 liczba spraw przypadająca na jednego pracownika wynosiła odpowiednio 93,5, 65,7 i 72. W pierwszym półroczu 2022 r. wartość ta wynosiła 31,8.

(akta kontroli str. 400-401', 497-502, 560-562)

Pracownicy Wydziału SO i Wydziału IR w latach 2020 i 2021 przy realizacji zadań w trybie zdalnym wykorzystywali służbowy sprzęt mobilny zapewniający bezpieczne łącze oraz zgodnie z ustalonym harmonogramem zapewniony im został dostęp do niezbędnych rejestrów, baz danych oraz wpływającej dokumentacji. W ocenie Dyrektor Wydziału SO i IR, ww. warunki pracy zdalnej nie miały wpływu na terminowość załatwianych spraw.

(akta kontroli str. 641-644)

4.3. W latach 2019 - 2022 (do 30 czerwca) w WUW odnotowano 36 spraw związanych z bezczynnością organu lub przewlekłością postępowania, z których 27 było prawomocnie zakończonych. W czterech przypadkach Wojewódzki Sąd Administracyjny nie stwierdził przewlekłości lub bezczynności, a w 23 wydawał postanowienia wskazujące, że WUW dopuścił się bezczynności lub przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, stwierdzając jednocześnie w 22 z nich, że miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Dotyczyły one zezwoleń na pobyt czasowy lub udzielenia zezwolenia na pracę dla cudzoziemców. W ich wyniku wypłacano z tytułu przewlekłości postępowania lub bezczynności organu kwotę 18500 zł odszkodowania stronom postępowania oraz nałożono na Wojewodę 2000 zł grzywny.

(akta kontroli str. 543-559)

4.4. W latach 2019-2022 (do dnia 7 grudnia) Wojewoda nie został zobowiązany do sporządzenia planu działalności. Mimo to, w ramach wdrożonego od 2016 r. systemu kontroli zarządczej, unormował zasady tworzenia planu działalności WUW. Plany

⁷⁸ W latach 2019 r. ww. postępowania obsługiwało dwóch pracowników. W latach 2020 i 2021 ich liczba wzrosła o jeden, przy czym wszyscy pracowali zdalnie. W 2022 r. liczba pracowników wzrosła o jeden, przy czym żaden z nich nie pracował zdalnie.

działalności Urzędu sporządzone na lata 2019-2021 zawierały następujące elementy: cele, zadania służące osiągnięciu celów, mierniki i ich nazwy oraz wartości odpowiadające celom, a także komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację poszczególnych celów. Plan na 2019 r. zawierał pięć celów, które zostały w całości osiągnięte. Plan na 2020 r. również zawierał pięć celów, z których trzy zrealizowano w całości, a dwa z powodu wystąpienia epidemii COVID-19, w części⁷⁹. Plan na 2021 r. zawierał cztery cele, z których dwa zrealizowano w całości, jeden w części⁸⁰, a jeden nie był realizowany⁸¹.

Dyrektor Wydziału Kontroli WUW poinformowała, że *cele niezrealizowane w danym roku każdorazowo były uwzględniane w kolejnym roku, a odpowiedzialni za bieżące monitorowanie realizacji celów i zadań dyrektorzy, którym wyznaczone cele i zadania, w wypadku wystąpienia istotnego zagrożenia mającego wpływ na realizację celów, mieli obowiązek niezwłocznego przekazania informacji na ten temat.*

W sporządzonym za 2019 r. oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej, stanowiącym element wdrożonego przez Wojewodę systemu kontroli zarządczej w WUW, Wojewoda oświadczył, że w wystarczającym stopniu funkcjonowała, adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W oświadczeniach za lata 2020 i 2021 wskazał natomiast na jej funkcjonowanie w ograniczonym stopniu, z uwagi na (w 2020 r.) opóźnienia w rozpatrywaniu spraw z zakresu cudzoziemców i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i z uwagi (w 2021 r.) na nieprawidłowości w obszarze świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W związku z ww. ograniczeniami zaplanowano wzmocnienie kadrowe wydziałów oraz informatyzację procesów.

(akta kontroli str. 352-389, 563-631)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wybranych zadań przez Urząd nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Zasoby kadrowe służby cywilnej i ich organizacja pozwalały na wykonywanie wybranych, objętych kontrolą zadań Urzędu. Trzy z czterech poddanych szczegółowemu badaniu zadań były realizowane terminowo, a w ostatnim z nich skala nieterminowo załatwionych była znikoma. W ramach sprawowanej kontroli zarządczej podejmowano działania w celu minimalizacji ryzyk z tym związanych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

Wnioski

1. Niezwłocznej publikacji wyników naborów na wolne stanowiska w Urzędzie,
2. Stosowania narzędzi do badania kompetencji kierowniczych pozwalających zweryfikować je w sposób obiektywny.

⁷⁹ Częściowo w 2020 r. zrealizowano cele pn.: Podniesienie standardów bezpośredniej obsługi klienta oraz udoskonalenie procesów związanych z legalizacją pobytu i zatrudniania cudzoziemców przez realizację projektu „Kierunek: Wielkopolska. Sprawny urząd bliżej migranta II” oraz Zapewnienie w woj. wielkopolskim, w ramach programu „Maluch +” dostępności do instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech na terenie gminy, w których nie funkcjonowały żłobki lub kluby dziecięce.

⁸⁰ Cel pn. Zapewnienie w woj. wielkopolskim, w ramach programu „Maluch +” dostępności do instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech na terenie gminy, w których nie funkcjonowały żłobki lub kluby dziecięce ” był zrealizowany w 2021 r. w części z powodu niezależnego od WUW tj. zmniejszenia się w trakcie projektu, w stosunku do wstępnie deklarowanej, liczby instytucji przystępujących do jego realizacji.

⁸¹ Cel pn. Zwiększenie dostępności usług publicznych poprzez realizację projektu „Rozwój Sytemu Rejestrów Państwowych” nie był realizowany w 2021 r. z powodu niezależnego od WUW tj. przesunięcia przez Komitet Sterujący Projektem daty wdrożenia z planowanego 18 października 2021 na 28 marca 2022 r.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Poznań, dnia 20 grudnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
/-/ Paweł Siuda
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. p.o. Wicedyrektor
/-/ Zuzanna Kaźmierczak

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu, z up. p.o. Wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu Zuzanna Kaźmierczak