



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA.410.019.01.2022

**Konstanty Radziwiłł**  
**Wojewoda Mazowiecki**

Mazowiecki Urząd Wojewódzki  
w Warszawie  
Pl. Bankowy 3/5  
00-950 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie <sup>1</sup> Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konstanty Radziwiłł, Wojewoda Mazowiecki, od 25 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Zdzisław Sipiera, Wojewoda Mazowiecki, od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r. oraz Sylwester Dąbrowski, I Wicewojewoda Mazowiecki w okresie od 12 listopada 2019 r. do 24 listopada 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom 1 str. 3)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.</li><li>2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Urzędzie.</li><li>3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.</li><li>4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 2 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Elżbieta Grzędzińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/137/2022 z 27 września 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom 1 str. 1-2)</p>

<sup>1</sup> Dalej: MUW lub Urząd.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### OCENA OGÓLNA

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wojewody Mazowieckiego związane z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej.

W latach 2019-2022 (I półrocze) Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie przeprowadzał nabory zewnętrzne na stanowiska w służbie cywilnej<sup>4</sup> w sposób zgodny z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>5</sup> oraz wewnętrznymi procedurami. W wyniku szczegółowego sprawdzenia 20 naborów stwierdzono, że w MUW spełniono wymogi określone w ww. ustawie, dotyczące ogłoszeń i ich publikowania, terminu składania dokumentów oraz sporządzania protokołów. Nabór kandydatów na wolne stanowiska w służbie cywilnej był otwarty i konkurencyjny, a stosowane procedury były jawne i transparentne, określały przejrzyste kryteria oceny oraz gwarantowały równy dostęp do zatrudnienia dla wszystkich kandydatów.

Nowo zatrudnionych pracowników służby cywilnej kierowano do odbycia służby przygotowawczej kończącej się egzaminem, a jej zakres, sposób przeprowadzania i warunki zaliczenia określał Dyrektor Generalny MUW.

Osoby, które zostały wybrane na wyższe stanowiska<sup>6</sup> w służbie cywilnej, spełniały wymogi określone w ustawie o s.c.

Dokonując pierwszej oceny w służbie cywilnej stosowano przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej<sup>7</sup>. Badanie sposobu dokonywania ocen okresowych wykazało, że proces ten był zgodny z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych w służbie cywilnej<sup>8</sup>. W ocenach każdorazowo zamieszczano wnioski dotyczące indywidualnego planu rozwoju.

W latach objętych kontrolą nagrody wypłacane członkom korpusu służby cywilnej przyznawane były zgodnie z regulacjami wewnętrznymi i zaleceniami Szefa Służby Cywilnej<sup>9</sup>.

W badanym okresie Dyrektor Generalny wywiązywał się z obowiązków związanych ze szkoleniem pracowników Urzędu. Sporządzano roczne plany szkoleń, w których określano potrzeby szkoleniowe wynikające z przyjętych priorytetów oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej. Sprawozdania z realizacji zadań ustawowych, w tym dotyczących potrzeb szkoleniowych oraz przeprowadzanych szkoleń, przekazywano Szefowi S.C. w terminie określonym w ustawie o służbie cywilnej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na naruszeniu postanowień ustawy o s.c. i dotyczyły niewyznaczenia osoby zastępującej Dyrektora Generalnego Urzędu w okresie od 6 sierpnia 2019 r. do 27 lutego 2020 r. oraz zakończenia przez czterech pracowników służby przygotowawczej po upływie, określonego w ww. ustawie, okresu ośmiu miesięcy od daty podjęcia pracy. Ponadto Program zarządzania zasobami ludzkimi w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie na lata 2019-2022<sup>10</sup> został zaakceptowany przez Dyrektora Generalnego dopiero 16 marca 2020 r., a także, wbrew wymogom określonym przez Szefa S.C., przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej, nie stosowano narzędzi pozwalających w sposób obiektywny dokonać oceny kompetencji kierowniczych.

Wojewoda Mazowiecki sporządzał roczne plany działalności Urzędu, a także sprawozdania z ich wykonania, a w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej zaplanowano działania w odniesieniu do obszarów, w których zidentyfikowano słabości.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej także: s.c.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 poz.1691, dalej: ustawa o służbie cywilnej lub ustawa o s.c.

<sup>6</sup> Wymienione w art. 52 ust. 2 ustawy o s.c.

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 1144, dalej także: rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny w s.c.

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 470, dalej także: rozporządzenie w sprawie ocen okresowych w s.c.

<sup>9</sup> Dalej także: Szef S.C.

<sup>10</sup> Dalej: Program ZZL.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie stan zatrudnienia<sup>12</sup> pracowników na podstawie ustawy o służbie cywilnej i ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>13</sup> kształtował się następująco (w etatach, według stanu na 31 grudnia w latach 2019-2021 oraz na 30 czerwca 2022 r.):

- 1397,33 etatu, z czego 1031,53 - ustawa o służbie cywilnej (w tym 980,74 pracownicy s.c. i 20,75 urzędnicy s.c.) oraz 365,80 (tj. 26,2%) - ustawa o pracownikach u.p.;
- 1397,03 etatu, z czego 1031,70 - ustawa o służbie cywilnej (w tym 982,70 pracownicy s.c. i 18 urzędnicy s.c.), a 365,33 (tj. 26,2%) - ustawa o pracownikach u.p.;
- 1562,15 etatu, z czego 995,65 - ustawa o służbie cywilnej (w tym 944,65 pracownicy s.c. i 18 urzędnicy) oraz 566,50 (36,3%) - ustawa o pracownikach u.p.;
- 1605,35 etatu, z czego 1010,55 - ustawa o służbie cywilnej (w tym 962,55 pracownicy s.c. i 15 urzędnicy s.c. oraz 594,80 (37,05%) - ustawa o pracownikach u.p.

(akta kontroli tom 1 str. 140-141, 143-56)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że od 1 stycznia 2021 r. MUW realizuje zadania wynikające z art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw<sup>14</sup>, w związku z czym w strukturę MUW zostały włączone dyspozytornie z terenu województwa mazowieckiego. W wyniku zatrudnienia na stanowiskach: głównych dyspozytorów medycznych, zastępców głównych dyspozytorów medycznych oraz dyspozytorów medycznych, zatrudnienie poza korpusem s.c. wzrosło o 10%. Według stanu na 30 czerwca 2022 r., w dyspozytoriach medycznych, poza korpusem s.c., obsadzonych jest 141,15 etatu, co stanowi 9% całości zatrudnienia.

(akta kontroli tom 4 str. 246)

2. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) przeciętne wynagrodzenie całkowite brutto<sup>15</sup> w korpusie służby cywilnej wynosiło odpowiednio: w 2019 r. 5,74 tys. zł (10,27 tys. zł - urzędnicy s.c. i 5,65 tys. zł - pracownicy s.c.); w 2020 r. 6,63 tys. zł (11,06 tys. zł i 6,53 tys. zł); w 2021 r. 6,78 tys. zł (10,13 tys. zł i 6,66 tys. zł); w 2022 r. 7,30 tys. zł (10,19 tys. zł i 7,24 tys. zł). Według grup stanowisk wynagrodzenie w latach objętych kontrolą wynosiło odpowiednio: wyższe stanowiska w s.c. 14,57 tys. zł; 16,20 tys. zł; 17,07 tys. zł i 18,60 tys. zł; stanowiska średniego szczebla zarządzania 12,51 tys. zł; 15,22 tys. zł; 12,90 tys. zł i 17,73 tys. zł; stanowiska koordynujące 8,15 tys. zł; 9,71 tys. zł; 10,01 tys. zł i 10,42 tys. zł; stanowiska samodzielne 5,86 tys. zł; 6,66 tys. zł; 6,61 tys. zł i 7,25 tys. zł; stanowiska specjalistyczne 4,52 tys. zł; 5,12 tys. zł; 4,54 tys. zł i 5,63 tys. zł; stanowiska wspomagające 4,58 tys. zł; 5,30 tys. zł; 6,47 tys. zł i 5,49 tys. zł.

(akta kontroli tom 1 str. 142-156)

3. W latach 2019-2022 (I półrocze) w MUW obowiązywały wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej, wprowadzone Zarządzeniem nr 33 Dyrektora Generalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 24 września 2018 r.<sup>16</sup>. Procedury te spełniały wymogi i zalecenia określone w Zarządzeniu nr 3 Szefa Służby Cywilnej z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi oraz w Zarządzeniu nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi

<sup>11</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>12</sup> Przeciętne zatrudnienie na podstawie Rb-70 oraz sprawozdań do Szefa Służby Cywilnej.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2290, ze zm. Dalej: ustawa o pracownikach u.p.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1115, ze zm.

<sup>15</sup> Obejmowało ono: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek służby cywilnej, wynagrodzenie chorobowe, stażowy od chorobowego, dodatkowe wynagrodzenie roczne, dodatek zadaniowy, dodatek motywacyjny, nagrody.

<sup>16</sup> W sprawie wprowadzenia regulaminu naboru kandydatów na wolne stanowiska pracy niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej oraz regulaminu naboru kandydatów na wolne stanowiska pracy niebędące stanowiskami w służbie cywilnej w MUW w Warszawie, zmienione zarządzeniem nr 58 z dnia 5 grudnia 2019 r. Dalej także: Regulamin naboru.

w służbie cywilnej<sup>17</sup>, z wyjątkiem zalecenia umieszczenia w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego oraz umożliwienia kandydatom udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności.

(akta kontroli tom 1 str. 157-188)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że Urząd odstąpił od zamieszczania w ogłoszeniach o naborach na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia z uwagi na bardzo niskie stawki wynagrodzeń proponowane na poszczególnych wakatach, niekonkurencyjne w stosunku do innych urzędów administracji rządowej, mających swoje siedziby na terenie Warszawy. Publikacja proponowanego wynagrodzenia powodowała całkowity brak lub znikome zainteresowanie ofertami pracy w Urzędzie, który nieustannie boryka się z gwałtownym odpływem kadr, głównie z powodu niskich wynagrodzeń. Kandydaci o oczekiwanych kompetencjach wybierają lepiej opłacane jednostki sektora administracji lub rynek komercyjny. W związku z powyższym Dyrektor Generalny podjął decyzję o niepublikowaniu informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia, co jest zgodne z przepisami prawa. Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła ponadto, że mimo braku w Regulaminie naboru zapisów dot. udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności, w czasie pandemii Urząd wprowadził zdalne przeprowadzanie naborów oraz tzw. dzień adaptacyjny dla nowych pracowników, w praktyce dostosowując się do zaistniałej sytuacji, a zarazem dbając o zapewnienie bezpieczeństwa zarówno członkom komisji, jak i kandydatom do pracy. W związku z pandemią oraz wojną na Ukrainie, na Wojewodę Mazowieckiego nałożono szereg nowych zadań, polegających m.in. na tworzeniu szpitali tymczasowych, organizowaniu masowych punktów szczepień, wyposażeniu szpitali w niezbędny sprzęt medyczny oraz zapewnienie pomocy uchodźcom z Ukrainy, które były priorytetem działalności Urzędu. Aktualnie trwają prace nad zmianą Regulaminu naboru, mające na celu wprowadzenie zapisów dotyczących możliwości zdalnego przeprowadzania naborów, a tym samym uzupełnienie go o wypracowane już rozwiązania.

(akta kontroli tom 4 str. 232-235, 238-239)

4. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca), w MUW ogłoszono łącznie 706 naborów na 911 stanowisk, w tym: w 2019 r. 267 naborów na 316 stanowisk; w 2020 r. 157 naborów na 223 stanowiska; w 2021 r. 162 nabory na 200 stanowisk oraz do 30 czerwca 2022 r. 120 naborów na 172 stanowiska. W łącznej liczbie naborów, 82 stanowiły nabory zorganizowane w celu zastępstwa na 92 stanowiskach nieobecnych członków korpusu<sup>18</sup>.

W związku z ogłoszonymi naborami, do Urzędu wpłynęło łącznie 5130 ofert<sup>19</sup> (odpowiednio: 1857, 1382, 1169 i 722), z czego 1120 (odpowiednio: 384, 288, 284 i 164) nie spełniało kryteriów formalnych. W 427 przypadkach (odpowiednio: 162, 109, 87 i 69) nabory (na 706 ogłoszonych) zakończyły się wyłonieniem kandydata do pracy w służbie cywilnej. Nabory zakończone wyłonieniem kandydata do pracy stanowiły odpowiednio: 61%, 69%, 54% oraz 58% naborów ogłoszonych w danym roku.

(akta kontroli tom 1 str. 189)

5. Szczegółowym badaniem objęto 20 naborów do służby cywilnej przeprowadzonych w latach 2019-2022 (do 30 czerwca)<sup>20</sup>, w wyniku czego stwierdzono, że:

<sup>17</sup> Dalej: Zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów. Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r.

<sup>18</sup> W tym: w 2019 r. - 41 naborów w celu zastępstwa nieobecnych członków korpusu s.c. na 42 stanowiskach; w 2020 r. - 10 naborów na 13 stanowisk; w 2021 r. - 19 naborów na 20 stanowisk, w 2022 r. (do 30 czerwca) - 12 naborów na 17 stanowisk.

<sup>19</sup> Z czego 454 oferty dotyczyły naboru w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. (w 2019 r. 197 ofert, w 2020 r. 107, w 2021 r. 117, a do 30 czerwca 2022 r. 33 oferty).

<sup>20</sup> Ogłoszenia nr: 42569 z 12 lutego 2019 r. na stanowisko inspektora w Wydziale Infrastruktury; 42910 z 15 lutego 2019 r. na stanowisko starszego specjalisty w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości (WSPiN), 43975 z 6 marca 2019 r. na stanowisko starszego specjalisty w Wydziale Kontroli, 47854 z 21 maja 2019 r. na stanowisko starszego inspektora w Wydziale Zdrowia, 56506 z 29 października 2019 r. na stanowisko starszego specjalisty w Biurze Finansów, 60025 z 22 stycznia 2020 r. na stanowisko starszego specjalisty w Biurze Finansów, 60088 z 23 stycznia 2020 r. na stanowisko specjalisty w Wydziale Finansów i Budżetu (WFiB), 66341 z 28 lipca 2020 r. na stanowisko starszego specjalisty w WFiB, 72208 z 12 grudnia 2020 r. na stanowisko inspektora wojewódzkiego w Wydziale Polityki Społecznej (WPS), 72500 z 19 grudnia 2020 r. na stanowisko starszego specjalisty w WSPiN, 76236 z 24 marca 2021 r. na stanowisko starszego

- ogłoszenia o naborze do s.c. zostały upowszechnione w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu<sup>21</sup>, na stronach internetowych BIP Urzędu i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>22</sup> (art. 28 ust. 1 ustawy o s.c.) oraz zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 ustawy o s.c. Termin składania dokumentów nie był krótszy niż 10 dni (w jednym przypadku ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. wynosiło 5 dni<sup>23</sup>) od dnia opublikowania tego ogłoszenia (art. 28 ust. 3);
  - w każdym z naborów powołano komisję, w skład której wchodził m.in. przedstawiciel kadry;
  - w celu zagwarantowania spełnienia przez członków komisji wymogu określonego w art. 32 ustawy o s.c., osoby te podpisywały oświadczenie będące załącznikiem nr 2 do Regulaminu naboru: „o zobowiązaniu się do zachowania w tajemnicy, uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach”<sup>24</sup>;
  - z przeprowadzonych naborów komisja sporządzała protokół, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 30 ust. 2 ustawy o s.c.;
  - niezwłocznie po przeprowadzeniu naboru upowszechniano informację o jego wyniku przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu<sup>25</sup>, na stronach internetowych BIP Urzędu oraz BIP KPRM (termin publikacji wynosił do 4 dni<sup>26</sup>);
  - Dyrektor Generalny Urzędu zatrudniał na wolne stanowisko osobę wskazaną przez komisję konkursową;
  - w badanych przypadkach nie wystąpiły okoliczności określone w art. 33 ustawy o s.c.
- (akta kontroli tom 1 str. 190-287)

6. W MUW liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej i ich obsada kształtowała się następująco<sup>27</sup>: w 2019 r. - 31, z czego 21 stanowisk zajmowali powołani pracownicy lub urzędnicy s.c. (68%), a 10 osoby spoza korpusu s.c.; w 2020 r. - 31 stanowisk, z czego 21 urzędnicy s.c. (61%), a 12 spoza; w 2021 r. - 35 stanowisk, z czego 21 urzędnicy s.c. (68%), a 12 spoza; w 2022 r. - 35, z czego 24 urzędnicy s.c. (69%), a 11 spoza korpusu.

(akta kontroli tom 1 str. 288)

W wyniku zbadania 20 decyzji Dyrektora Generalnego w sprawie powołania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej<sup>28</sup> w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) stwierdzono, że osoby powołane na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w Urzędzie spełniały wymagania określone w art. 53 ust. 1 ustawy o s.c. Przed ich powołaniem sprawdzano spełnienie przez te osoby wymagań określonych w ustawie o s.c. i dokumentowano ten fakt. Osoby powołane na ww. stanowiska miały udokumentowane wcześniejsze doświadczenie na kierowniczych stanowiskach i spełniały wymagania określone w opisie stanowiska pracy.

(akta kontroli tom 1 str. 289-306)

W Urzędzie nie organizowano konkursów na wyższe stanowiska w s.c.

Zgodnie z pkt 1 ppkt 4 części III „Nabór, zatrudnienie i wprowadzenie do pracy” załącznika do Zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów, w brzmieniu nadanym Zarządzeniem nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, zaleca

---

inspektora wojewódzkiego w WPS, 76291 z 25 marca 2021 r. na stanowisko starszego inspektora wojewódzkiego w WPS, 78275 z 14 maja 2021 r. na stanowisko starszego inspektora w Wydziale Kontroli, 83336 z 24 sierpnia 2021 r. na stanowisko inspektora wojewódzkiego w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, 89117 z 9 grudnia 2021 na stanowisko inspektora wojewódzkiego w Wydziale Infrastruktury, 90570 z 10 stycznia 2022 r. na stanowisko starszego specjalisty w WSPiN, 93194 z 18 lutego 2022 r. na stanowisko starszego inspektora wojewódzkiego w WPS, 95163 z 18 marca 2022 r. na stanowisko zastępcy kierownika Oddziału w WFiB, 95582 z 25 marca 2022 r. na stanowisko specjalisty w WPS, 972555 z 20 kwietnia 2022 r. na stanowisko starszego specjalisty w Wydziale ds. Osób Niepełnosprawnych.

<sup>21</sup> Tablica ogłoszeń w Punkcie Obsługi Klienta (wejście F do gmachu Urzędu) oraz w intranecie.

<sup>22</sup> Dalej także: KPRM.

<sup>23</sup> Ogłoszenie nr 43975 z 6 marca 2019 r. na stanowisko starszego specjalisty w Wydziale Kontroli.

<sup>24</sup> Dalsza część dotyczyła oświadczenia członków komisji w sprawie niepozostawiania z kandydatami w stosunku, który mógłby budzić wątpliwości co do bezstronności.

<sup>25</sup> Tablica ogłoszeń w Punkcie Obsługi Klienta (wejście F do gmachu Urzędu) oraz w intranecie.

<sup>26</sup> W dwóch naborach termin publikacji informacji o wynikach naborów nastąpił w dniu wyłonienia kandydata, w dziewięciu naborach – następnego dnia, po cztery przypadki – dwa i trzy dni po wyłonieniu kandydata oraz w jednym przypadku, po czterech dniach.

<sup>27</sup> Wg stanu na 31 grudnia w latach 2019-2021 oraz na 30 czerwca 2022 r. W latach tych powołano następującą liczbę osób na wyższe stanowiska w s.c.: 14 osób (w tym dwie spoza korpusu s.c.); 10 (7); 8 (4) oraz 10 (3).

<sup>28</sup> 10 pracowników s.c. oraz 10 osób spoza korpusu s.c.

się, aby w przypadku braku kandydata na wyższe stanowisko w s.c. zorganizować konkurs na to stanowisko i zamieścić informację o nim w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu i Biuletynie Informacji Publicznej urzędu.

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że zagadnienia i wytyczne w zakresie powoływania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej reguluje rozdział 4 ustawy o s.c. Zgodnie z art. 53a ust. 2 w zw. z art. 52 pkt 2 ww. ustawy, osoby na wyższe stanowiska w służbie cywilnej powołuje i odwołuje dyrektor generalny. Ustawa nie nakłada obowiązku przeprowadzania postępowania konkursowego w celu obsadzenia wyższego stanowiska w s.c. Ustawa nie daje także pierwszeństwa członkom korpusu służby cywilnej przy obsadzaniu wyższych stanowisk. W latach 2019-2022 (30 czerwca) na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w MUW powoływane były osoby, których kwalifikacje, wiedza i doświadczenie dawały rękojmię najlepszego wykonywania zadań przez Urząd.

(akta kontroli tom 4 str. 246-247)

Do oceny kompetencji kierowniczych przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie używano narzędzi pozwalających na ich obiektywną weryfikację, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 289-290)

7. W okresie objętym kontrolą w MUW zatrudniani byli pracownicy na stanowiskach ekspertów. Dyrektor Biura Kadr i Organizacji podała, że udział procentowy liczby zatrudnionych ekspertów w stosunku do liczby członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w MUW w latach 2019-2021 (wg stanu na 31 grudnia) wynosił odpowiednio: 4,3%; 6,7% i 8,1%, a wg stanu na 30 czerwca 2022 r., wynosił 8,4%.

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że zadania nakładane na Urząd w związku z pandemią, a następnie wojną na Ukrainie oraz nieustanny odpływ kadr, spowodowały konieczność natychmiastowego zatrudniania pracowników, którzy podejmą się realizacji zadań, a także posiadają odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie i wiedzę konieczną w poszczególnych obszarach działania Urzędu. Możliwość zatrudniania ekspertów dopuszczają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek<sup>29</sup>.

(akta kontroli tom 4 str. 236, 238-240)

8. Odnosząc się do kwestii uwarunkowań związanych z naborem na wolne stanowiska w służbie cywilnej, Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła m.in., że pandemia wymusiła podjęcie działań i wprowadzenie rozwiązań, które dotychczas nie miały miejsca w administracji publicznej. Na początku pandemii widoczny był spadek wpływających aplikacji kandydatów do pracy, spowodowany niepewnością oraz poczuciem zagrożenia. W następnych miesiącach sytuacja uległa nieznacznej poprawie, która może być związana z postrzeganiem zatrudnienia w administracji jako bardziej pewnego i stabilnego źródła dochodu, także w związku z ograniczeniami wprowadzonymi w innych branżach gospodarki. Przepisy dotyczące przeciwdziałania pandemii spowodowały wprowadzenie rozwiązań informatycznych pozwalających na przeprowadzanie naborów w formie zdalnej, a tym samym zapewnienie ciągłości realizacji zadań MUW. Urząd zachowywał jednocześnie najwyższe środki bezpieczeństwa, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Zdrowia. Ponadto w związku z wytycznymi Szefa Służby Cywilnej, podczas pandemii, raz w miesiącu MUW przesyłał do Departamentu Służby Cywilnej KPRM informacje o liczbie pracowników świadczących pracę zdalnie, a także o liczbie pracowników objętych kwarantanną i izolacją.

(akta kontroli tom 4 str. 230-233)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niestosowaniu, przed powołaniem osoby na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, narzędzi do oceny kompetencji kierowniczych, które pozwalają sprawdzić je w sposób obiektywny (np. testy psychologiczne, testy umiejętności, zadania praktyczne, prezentacje, wywiady behawioralne, zadania z zakresu oceny zintegrowanej).

<sup>29</sup> Dz. U. z 2010 r. poz. 134, ze zm.

Naruszono w ten sposób postanowienia zawarte w części III pkt 1 ppkt 3 załącznika do ww. zarządzenia.

(akta kontroli tom 1 str. 289-290)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że obowiązujące przepisy ustawy o s.c. nie wskazują, w jaki sposób powinna odbywać się ocena kompetencji kierowniczych. W MUW kompetencje kierownicze kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej oceniane były poprzez indywidualne rozmowy przeprowadzane przez Dyrektora Generalnego, a także na podstawie doświadczenia zawodowego oraz wcześniejszych okresów zatrudnienia na stanowiskach kierowniczych.

(akta kontroli tom 4 str. 301-304)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 9 ustawy o s.c., Szef Służby Cywilnej określił standardy zarządzania zasobami ludzkim w służbie cywilnej, w których zawarto zarówno zalecenia o charakterze fakultatywnym, jak i obligatoryjne wytyczne, dotyczące m.in. stosowania narzędzi do oceny kompetencji kierowniczych przy obsadzaniu wyższych stanowisk w s.c. Tym samym NIK nie podziela poglądu, że przeprowadzona rozmowa lub zapoznanie się z przebiegiem pracy zawodowej ma walor narzędzia, które pozwala obiektywnie ocenić kompetencje kierownicze.

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sposób prowadzenia w Urzędzie naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej. Dokonana w toku kontroli analiza 20 naborów zrealizowanych wykazała, że były one ogłaszane w BIP Urzędu i KPRM oraz w siedzibie Urzędu, a terminy składania dokumentów przez kandydatów były zgodne z ustawą o służbie cywilnej. Przebieg naborów dokumentowano stosownymi protokołami, w skład komisji każdorazowo wchodził przedstawiciel kadr, a informacje o wynikach przeprowadzonych naborów były niezwłocznie upowszechniane. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieużywania do oceny kompetencji kierowniczych przy obsadzaniu wyższych stanowisk w s.c. narzędzi pozwalających na ich obiektywną weryfikację.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Od 1 sierpnia 2019 r. do 5 sierpnia 2019 r. (pięć dni) stanowisko Dyrektora Generalnego MUW było nieobsadzone, w tym czasie osobą zastępującą Dyrektora Generalnego była Dyrektor Biura Kadr i Obsługi Prawnej.

W okresach: od 1 marca 2018 r. do 31 lipca 2019 r., od 28 lutego 2020 r. do 10 kwietnia 2022 r. oraz od 12 kwietnia 2022 r. do czasu zakończenia kontroli, Dyrektor Generalny wyznaczył osobę zastępującą i niezwłocznie poinformował o tym fakcie Szefa Służby Cywilnej<sup>30</sup>. Od dnia 6 sierpnia 2019 r. do dnia 27 lutego 2020 r., Dyrektor Generalny nie wyznaczył osoby zastępującej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 3, 307-320)

2. Urząd posiadał Program zarządzania zasobami ludzkimi w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie (lata 2019-2022), zaakceptowany przez Dyrektora Generalnego w dniu 16 marca 2020 r. – sprawę tę opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 321-334)

Zarządzanie zasobami ludzkimi określono jako *strategię mającą na celu osiągnięcie celów organizacji i podnoszenie wartości kapitału ludzkiego*. Do głównych celów Programu ZZL zaliczono dążenie do zapewnienia satysfakcji klienta przez rozwój kompetencji pracowników, wprowadzenie zmian w kulturze organizacyjnej oraz usprawnienie procesów z wykorzystaniem potencjału pracowników.

Program ZZL zawierał elementy określone w zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania, w tym:

<sup>30</sup> Pisma do Szefa Służby Cywilnej: nr BKOP-III.2112.399.2018 z 27 lutego 2018 r., nr BKOP-III.2112.311.2019 r. z 27 lutego 2020 r. oraz nr BKOP-III.2112.390.2022 z 12 kwietnia 2022 r.



- diagnozę stanu w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi (stan zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych oraz analizę zatrudnienia w podziale na liczbę członków korpusu s.c. i pozostałych pracowników, liczbę naborów, liczbę złożonych ofert, liczbę osób, które objęły stanowiska po naborze oraz skuteczność naborów, a także analizę wprowadzonych rozwiązań z obszaru polityki personalnej i analizę SWOT<sup>31</sup>,
- obszary zarządzania ludźmi (organizacja zarządzania zasobami ludzkimi, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, rozwój i szkolenia);
- cele roczne wraz z harmonogramem działań.

Ponadto Program ZZL zakładał monitoring jego realizacji oraz raport ewaluacyjny, który ma zostać sporządzony po zakończeniu obowiązywania programu, tj. w I kwartale 2023 r.

Do Programu ZZL nie wprowadzono fakultatywnych zaleceń Szefa S. C. obejmujących narzędzia work-life balance<sup>32</sup>.

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że mimo braku zapisów w Programie ZZL, w Urzędzie wprowadzone są narzędzia work-life balance poprzez zapisy w regulaminie pracy, dotyczące m.in. ruchomego czasu pracy, pracy zdalnej na indywidualny wniosek pracownika, możliwości ustalenia indywidualnego rozkładu czasu pracy, możliwości skorzystania z czterogodzinnego zwolnienia z pracy na wykonanie badań profilaktycznych, możliwości korzystania z pomieszczeń socjalnych, wykładów on-line dotyczących profilaktyki zdrowotnej, dofinansowania z ZFŚS do działalności kulturalno-oświatowej i wypoczynku.

(akta kontroli tom 1 str. 321-334, tom 4 str. 256-259)

**3.** W latach objętych kontrolą w Urzędzie nie opracowano wewnętrznych zasad awansowania członków korpusu s.c. na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Kadr i Organizacji, w kwestii awansowania członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska w s.c., w MUW stosuje się przepisy rozdziału 4 ustawy o służbie cywilnej.

(akta kontroli tom 4 str. 230-233)

**4.** Zasady obiegu dokumentów procesów kadrowych określono w wewnętrznych aktach, dotyczących m.in. zasad przeprowadzania służby przygotowawczej, zasad ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego<sup>33</sup> oraz zasad rozwoju zawodowego pracowników. Dokumenty te były udostępnione na stronie intranetowej Urzędu. Ponadto za pomocą systemu obiegu dokumentów EZD, dyrektorzy komórek organizacyjnych przekazywali do decyzji Dyrektora Generalnego m.in. wnioski kadrowe oraz o przyznanie nagród.

Do tworzenia IPRZ wykorzystywany był moduł programu kadrowo-płacowego, Elektroniczna Informacja Pracownika<sup>34</sup>, do którego miał dostęp pracownik i jego przełożony. W EIP znajdowały się informacje dotyczące danych osobowych, wynagrodzenia, przyznanych nagród, zrealizowanych i zaplanowanych szkoleń oraz urlopów.

Funkcjonujące narzędzia informatyczne umożliwiały pracownikom zgłaszanie się na szkolenia i wykłady otwarte poprzez dedykowane linki, otrzymywane drogą mailową. O zmianach w przepisach prawnych, pracownicy informowani byli mailowo oraz w ramach spotkań organizowanych w formie online, wykładów, szkoleń i webinarium. Ponadto informacje te były zamieszczane na stronie intranetowej oraz w Biuletynie Dyrektora Generalnego, rozsyłanym do pracowników elektronicznie.

<sup>31</sup> Wśród mocnych stron wskazano: wysoki poziom wykwalifikowanych pracowników i kadry kierowniczej, duży potencjał rozwojowy związany z fazą tworzenia struktur kapitału ludzkiego; wśród słabych stron: niekonkurencyjność wynagrodzeń, środki finansowe, utrudniona komunikacja i ograniczona integracja. Jako szanse wskazano: usprawnienia w procesach zarządzania zasobami ludzkimi, pozyskiwanie „młodych talentów” w ramach programów stażowych i praktyk, budowanie świadomości pracowników o realizowanych zadaniach w Urzędzie; jako zagrożenia: fluktuacja kadr z powodu niskich zarobków, niekonkurencyjność wynagrodzenia – odejścia pracowników do sektora publicznego i prywatnego oraz wypalenie zawodowe spowodowane obciążeniami w pracy/stresem.

<sup>32</sup> Rozwiązania, które pomagają zachować równowagę między pracą a życiem prywatnym.

<sup>33</sup> Dalej także: IPRZ.

<sup>34</sup> Dalej także: EIP.

W intranecie dostępne były również wnioski i formularze kadrowe do wykorzystania przez pracowników w zakresie: korzystania z ZFŚS, zgłoszenia udziału w szkoleniu, dofinansowania kosztów nauki, zmian w systemie podatkowym.

(akta kontroli tom 1 str. 335-343)

W 2021 r. w MUW odbyło się badanie opinii pracowników w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, które miało formę dobrowolnej, anonimowej ankiety, składającej się z 15 pytań zamkniętych, dotyczących m.in. warunków i organizacji pracy, postawy bezpośredniego przełożonego, zakresu obowiązków, a także możliwych usprawnień procesów w ramach zarządzania zasobami ludzkimi. Dyrektor Biura Kadr i Organizacji podała, że w ankiecie wzięło udział ok. 12% pracowników. Urząd planuje w 2023 r. przeprowadzenie kolejnego badania opinii pracowników, jednakże z wykorzystaniem innych narzędzi, które pozwolą zainteresować większą liczbę pracowników.

(akta kontroli tom 4 str. 230-235)

5. W Urzędzie wprowadzono dokument pn. „Zasady przeprowadzania służby przygotowawczej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie”<sup>35</sup>, który został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego 5 września 2018 r. Ustalono w nim m.in. wzory: opinii o kandydacie do odbycia służby przygotowawczej, skierowania do odbycia służby przygotowawczej, wniosku o zwolnienie z obowiązku odbywania służby przygotowawczej, protokołu posiedzenia komisji egzaminacyjnej prowadzącej egzamin kończący służbę przygotowawczą, zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej. Określono również zakres, sposób przeprowadzania oraz warunki zaliczenia egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. Ponadto w dokumencie tym zapisano, że służba przygotowawcza nie może trwać dłużej niż cztery miesiące i musi zakończyć się nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika.

Zgodnie z ww. dokumentem, służba przygotowawcza obejmuje moduł teoretyczny<sup>36</sup>, realizowany w formie e-learning na platformie szkoleniowej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej<sup>37</sup> oraz moduł praktyczny, realizowany na stanowisku pracy, pod nadzorem wyznaczonego opiekuna.

W zasadach przeprowadzania służby przygotowawczej nie określono zasad powoływania komisji egzaminacyjnej oraz jej składu. W pkt 6 ppkt 2 lit. b rozdziału III załącznika do Zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów, zalecono określenie takich zasad.

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że zalecenia Szefa Służby Cywilnej wprowadzono w 2020 r., natomiast zasady przeprowadzania służby przygotowawczej w 2018 r. i nie były aktualizowane z uwagi na priorytetową realizację zadań nakładanych na Urząd w ostatnich latach. Niemniej jednak, w pierwszym półroczu 2023 r., planowane jest przeprowadzenie przeglądu wewnętrznych procedur obowiązujących w MUW, celem wskazania obszarów, które wymagają aktualizacji.

(akta kontroli tom 1 str. 345-356, tom 4 str. 256-259)

Zasady przeprowadzania służby przygotowawczej oraz opis procesu jej realizacji udostępniono na stronach intranetowych Urzędu.

(akta kontroli tom 1 str. 338)

W okresie objętym kontrolą skierowano do odbycia służby przygotowawczej łącznie 445 osób (187 w 2019 r., 127 w 2020 r., 78 w 2021 r., 53 do 30 czerwca 2022 r.). Czas trwania służby przygotowawczej wynosił od 6<sup>38</sup> do 72 dni, przeciętnie ok. 26 dni.

(akta kontroli tom 1 str. 344, 427-428)

<sup>35</sup> Dalej także: zasady przeprowadzania służby przygotowawczej.

<sup>36</sup> Obejmujący bloki tematyczne: podstawy urzędnicze w służbie cywilnej (aksjologia prawa administracyjnego i urzędniczego, organy władzy publicznej i administracja w świetle Konstytucji, etyka w służbie cywilnej); podstawy procedury w administracji publicznej (w tym: organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej, system służby cywilnej, administracja w UE, procedury w administracji, podstawy komunikacji) oraz wybrane zagadnienia merytoryczne (podstawy legislacji, informacja w administracji publicznej, finanse publiczne i elementy prawa cywilnego, zamówienia publiczne).

<sup>37</sup> W latach objętych kontrolą MUW podpisał z KSAP trzy porozumienia w sprawie udostępnienia platformy szkoleniowej służby przygotowawczej (1 marca 2018 r., 5 maja 2020 r. oraz 25 kwietnia 2022 r.).

<sup>38</sup> Jeden przypadek w 2021 r.

W okresie objętym kontrolą w czterech przypadkach (jeden w 2020 r.<sup>39</sup> oraz trzy w 2021 r.<sup>40</sup>) ukończono służbę przygotowawczą po upływie 8 miesięcy od daty zatrudnienia, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 344, 421-426)

Badaniem objęto prowadzenie służby przygotowawczej 20 pracowników<sup>41</sup>, którzy w latach 2019-2022 zostali po raz pierwszy zatrudnieni w służbie cywilnej i stwierdzono, że: kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną w której pracownik był zatrudniony, Dyrektor Generalny każdorazowo określał jej zakres i czas trwania; służba przygotowawcza kończyła się egzaminem, który przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi przez Dyrektora Generalnego; w żadnym z badanych przypadków Dyrektor Generalny nie zwolnił pracownika z odbycia służby przygotowawczej; czas jej trwania wynosił od 16 do 32 dni.

(akta kontroli tom 1 str. 366-428)

**6.** W okresie objętym kontrolą 376 pracowników Urzędu podlegało pierwszej ocenie w służbie cywilnej. Ocenie tej poddano 336<sup>42</sup>, z czego:

- w 2019 r. 132 osoby, z których 126 uzyskało ocenę pozytywną, a sześć negatywną;
- w 2020 r. 85 osób, z których 82 otrzymały ocenę pozytywną, a trzy negatywną;
- w 2021 r. 91 osób, z których 89 otrzymało ocenę pozytywną, a dwie negatywną;
- do 30 czerwca 2022 r. 28 osób, z których jedna otrzymała ocenę negatywną.

Z pracownikami, którzy uzyskali ocenę negatywną Dyrektor Generalny nie zawierał umowy o pracę na czas nieokreślony.

(akta kontroli tom 2 str. 1)

W wyniku szczegółowego zbadania dokumentacji dotyczącej 24 pierwszych ocen pracowników korpusu s.c.<sup>43</sup> stwierdzono, że: pierwszej oceny dokonywano zgodnie ze wzorem arkusza pierwszej oceny, będącym załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.; bezpośredni przełożony, w terminie 21 dni od nawiązania stosunku pracy, przeprowadzał z pracownikiem rozmowę wstępną, podczas której m.in. zapoznawał pracownika ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej, omawiał główne obowiązki wynikające z opisu stanowiska i oczekiwania co do sposobu ich wykorzystania, a także zaangażowanie i relację ocenianego ze współpracownikami (§ 3 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny); bezpośredni przełożony wyznaczał termin na złożenie przez pracownika sprawozdania dotyczącego realizowanych przez niego zadań (§ 3 pkt 4) oraz wpisywał do arkusza pierwszej oceny informacje określone w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia. Oceniany potwierdzał podpisem przeprowadzenie rozmowy wstępnej i zapoznanie się z terminem wyznaczonym na złożenie sprawozdania (§ 4 ust. 3).

Dokonanie pierwszej oceny polegało na: przeprowadzeniu z ocenianym rozmowy oceniającej, z uwzględnieniem elementów określonych w § 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. Podczas tej rozmowy bezpośredni przełożony: omawiał kierunki dalszego rozwoju zawodowego i potrzeby ocenianego (§ 7 pkt 1); przyznawał oceny częściowe za postawę ocenianego, jego zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań (§ 7 pkt 2); ustalał ocenę łączną, będącą średnią arytmetyczną z ocen częściowych (§ 7 pkt 3); wpisywał do arkusza oceny częściowe i ocenę łączną (§ 9 ust. 3).

Stwierdzono, że pierwsza ocena była dokonywana niezwłocznie po upływie terminu wyznaczonego na złożenie sprawozdania. 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. Przyczyną przyznania negatywnej pierwszej oceny było, w jednym

<sup>39</sup> Nr legitymacji pracownika 8813.

<sup>40</sup> Nr legitymacji pracownika: 8766, 9072, 9080.

<sup>41</sup> Nr legitymacji pracownika: 8275, 8674, 8882, 8969, 9232, 9251, 8639, 9410, 9369, 9396, 9497, 9378, 9495, 9377, 9605, 9654, 9340, 9015, 8664, 9621. Dobór próby niestatystyczny, według osądu kontrolera.

<sup>42</sup> Różnica pomiędzy liczbą osób podlegających pierwszej ocenie, a liczbą osób, które otrzymały pierwszą ocenę wynika z rezygnacji z pracy w MUW członków korpusu s.c. przed wyznaczonym terminem dokonania oceny.

<sup>43</sup> Nr legitymacji pracownika: 8077, 8262, 8360, 8275, 8529, 8674, 8688, 8816, 8857, 8882, 8969, 9232, 9251, 9393, 9410, 9369, 9396, 9497, 9029, 9216, 9290, 9235, 9390, 9435. W doborze próby (niestatystycznym, według osądu kontrolera) uwzględniono 20 ocen pozytywnych oraz cztery oceny negatywne.

przypadku, niezłożenie sprawozdania w wyznaczonym terminie, a w pozostałych trzech, uzyskanie więcej niż jednej oceny częściowej „poniżej oczekiwań”. Każdorazowo sporządzano uzasadnienie oceny.

(akta kontroli tom 2 str. 2-55)

7. W latach objętych kontrolą w MUW poddano okresowej ocenie łącznie 1076 członków korpusu służby cywilnej, kolejno w latach:

- w 2019 r. 373 członków korpusu s.c.<sup>44</sup>, z których 372 osoby uzyskały oceny pozytywne<sup>45</sup>, jedna osoba ocenę negatywną;
- w 2020 r. 240 członków korpusu s.c.<sup>46</sup>, z których 238 osób uzyskało oceny pozytywne<sup>47</sup>, a dwie osoby ocenę negatywną;
- w 2021 r. 272 członków korpusu s.c.<sup>48</sup>, z których 268 osób uzyskało ocenę pozytywną<sup>49</sup>, a cztery osoby ocenę negatywną (trzech pracowników i jeden urzędnik s.c.). W 2021 r. wystąpił przypadek uzyskania przez pracownika s.c. dwukrotnie, następującej po sobie, oceny negatywnej;
- do 30 czerwca 2022 r. 191 członków korpusu s.c.<sup>50</sup>, z których 188 osób uzyskało ocenę pozytywną<sup>51</sup>, a trzech pracowników uzyskało ocenę negatywną.

(akta kontroli tom 2 str. 56)

Szczegółowym badaniem objęto 25 ocen okresowych członków korpusu s.c., dokonanych w latach 2019-2022 (do 30 czerwca)<sup>52</sup> i stwierdzono, że:

- oceny zostały dokonane przez bezpośredniego przełożonego ocenianego, stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.;
- ocen dokonano na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego (§ 2 ust. 2 i § 4 ust. 3);
- oceniający przeprowadził z ocenianym rozmowę, podczas której omówił główne obowiązki wynikające z opisu stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego, kryteria obowiązkowe i kryteria dodatkowe (w przypadku ich wyboru), oczekiwania co do sposobu spełniania kryteriów oceny przez ocenianego, a także dokonał wpisu do części I arkusza kryteria dodatkowe oraz termin sporządzenia oceny na piśmie (§ 5);
- oceniany potwierdził podpisem przeprowadzenie rozmowy oraz zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny (§ 6 ust. 2);
- czynności, o których mowa w § 5 i § 6 ww. rozporządzenia, zostały dokonane w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny lub od dnia zatrudnienia oceniającego na czas nieokreślony oraz w czterech przypadkach<sup>53</sup>, siedem dni od dnia sporządzenia na piśmie negatywnej oceny;
- w jednym przypadku<sup>54</sup> nastąpiła zmiana terminu oceny okresowej, o której mowa w art. 81 ust. 8 ustawy o s.c., przy czym oceniający niezwłocznie, pisemnie powiadomił ocenianego o nowym terminie (§ 8 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.);
- każdorazowo, przed sporządzeniem oceny okresowej, oceniający przeprowadził z ocenianym rozmowę oceniającą (§ 10 ww. rozporządzenia);
- sporządzenie oceny na piśmie polegało na przyznaniu ocen częściowych odpowiednio do poziomu spełniania przez ocenianego każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych, według skali ocen (§ 11 ust. 1 pkt 1);
- oceniający określił ogólny poziom spełnienia kryteriów oceny (§ 11 ust. 1 pkt 2);

<sup>44</sup> W tym 363 pracowników i 10 urzędników.

<sup>45</sup> 362 pracowników i 10 urzędników.

<sup>46</sup> W tym 230 pracowników i 10 urzędników.

<sup>47</sup> 228 pracowników i 10 urzędników.

<sup>48</sup> W tym 264 pracowników i 8 urzędników.

<sup>49</sup> 261 pracowników i 7 urzędników.

<sup>50</sup> W tym 186 pracowników i 5 urzędników

<sup>51</sup> 183 pracowników i 5 urzędników.

<sup>52</sup> Nr legitymacji pracownika: 8275, 8674, 2876, 6064, 7541, 1663, 3552, 1663, 6036, 7260, 3983, 7872, 8358, 58, 2477, 7370, 3773, 1505, 3478, 7746, 3888, 8145, 4529, 4733, 3837. W doborze próby (niestatystycznym, według osądu kontrolera) uwzględniono 21 ocen pozytywnych oraz cztery oceny negatywne.

<sup>53</sup> Nr legitymacji pracownika 3552, 8358, 3478, 3837.

<sup>54</sup> Nr legitymacji pracownika 4529.

- oceny pozytywne i negatywne zostały dokonane zgodnie z zasadami określonymi w § 11 ust. 1 pkt 3 i 4 ww. rozporządzenia;
- do arkuszy ocen zostały wpisane wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego (§ 11 ust. 1 pkt 5);
- w każdym przypadku oceniający sporządzili uzasadnienie przyznanych oceny negatywnych (§ 11 ust. 3);
- oceny okresowe członków korpusu s.c. były brane pod uwagę przy awansach oraz podwyżkach;
- w jednym przypadku oceniany, na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o s.c., wniósł do Dyrektora Generalnego Urzędu sprzeciw od negatywnej oceny okresowej<sup>55</sup>. Dyrektor Generalny pismem z 15 czerwca 2021 r. poinformował urzędnika s.c. o nieuwzględnieniu sprzeciwu, informując o prawie wniesienia odwołania do sądu pracy.

(akta kontroli tom 2 str. 57-110)

W związku z uzyskaną pozytywną oceną urzędników s.c., w 2019 r. pięciu, a w 2020 r. i 2021 r. sześciu urzędnikom (po trzech w każdym roku) przyznano kolejny stopień służbowy. W 2022 r. (do 30 czerwca) nie przyznano kolejnego stopnia służbowego.

(akta kontroli tom 2 str. 56)

**8.** W latach 2019-2022 (I półrocze) nie wystąpił przypadek przyznania urzędnikowi służby cywilnej dwóch, następujących po sobie, negatywnych ocen okresowych.

(akta kontroli tom 2 str. 56)

**9.** W latach 2019-2022 (I półrocze) z Urzędu odeszło łącznie 554 członków korpusu służby cywilnej, odpowiednio: 215<sup>56</sup> (co stanowiło 20,6% wszystkich zatrudnionych), 138<sup>57</sup> (13,49%); 127<sup>58</sup> (12,44%) i 74<sup>59</sup> (7,39 %).

(akta kontroli tom 1 str. 140)

Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Kadr i Organizacji, w Urzędzie opracowano ankiety wywiadu wyjściowego, jednak nie cieszyły się one zainteresowaniem pracowników, którzy nie wyrażali chęci wypełniania ich. Dlatego w przypadku złożenia wypowiedzenia umowy o pracę przez pracownika, bezpośredni przełożony lub dyrektor komórki organizacyjnej, w której pracownik jest zatrudniony, przeprowadza rozmowę dotyczącą przyczyn złożenia wypowiedzenia. Z informacji przekazywanych następnie Dyrektorowi Generalnemu wynika, że podstawową przyczyną odejść jest zbyt niski poziom wynagrodzenia. Pracownicy najczęściej odchodzą do innych urzędów administracji rządowej lub na rynek komercyjny. MUW nie jest w stanie konkurować z tymi instytucjami pod względem oferowanego wynagrodzenia, wobec czego nieustannie boryka się z odpływem kadr.

(akta kontroli tom 4 str. 252-255)

**10.** W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) 11 pracowników Urzędu ubiegało się o mianowanie w s.c. i złożyło do Szefa Służby Cywilnej zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego, w terminie wskazanym w art. 42 ust. 1 ustawy o s.c. W odniesieniu do dziesięciu pracowników, Dyrektor Generalny potwierdził spełnienie przez nich warunków określonych w art. 4 pkt 1-3 i art. 40 ustawy o s.c. W jednym przypadku nie potwierdzono spełnienia przez pracownika ww. warunków z powodu braku dokumentu potwierdzającego znajomość języka obcego. Spośród 11 pracowników Urzędu tylko jeden, w 2019 r., został mianowany, a Dyrektor Generalny przyznał, w terminie siedmiu dni od mianowania, najniższy stopień służbowy, zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 ustawy o s.c.

(akta kontroli str. 111-120)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek (w 2021 r.) uzyskania przez urzędnika s.c. dwóch kolejnych, następujących po sobie, pozytywnych ocen okresowych na jednym

<sup>55</sup> Pracownik (nr leg. 3478) wniósł sprzeciw 1 czerwca 2021 r.; oceny dokonano i wręczono 28 maja 2021 r.

<sup>56</sup> W tym 211 pracowników s.c. i czterech urzędników s.c.

<sup>57</sup> W tym 135 pracowników s.c. i trzech urzędników s.c.

<sup>58</sup> W tym 126 pracowników s.c. i jeden urzędnik s.c.

<sup>59</sup> W tym 71 pracowników s.c. oraz trzech urzędników s.c.

z dwóch najwyższych poziomów. Urzędnik ten otrzymał kolejny stopień służbowy po 17 dniach od dnia zapoznania się z oceną okresową<sup>60</sup>.

(akta kontroli tom 2 str. 121)

**11.** W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w Urzędzie obowiązywało Zarządzenie nr 21 Dyrektora Generalnego z dnia 30 września 2016 r. w sprawie przyznawania nagród w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie. W zarządzeniu zapisano m.in., że nagrody mają charakter uznaniowy i pełnią funkcję motywacyjną. Ponadto określono rodzaje nagród<sup>61</sup> oraz zasady i kryteria ich przyznawania.

W Urzędzie nagrody przyznawane były zgodnie z zaleceniami zawartymi w Zarządzeniu nr 6 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów, tj. za szczególne osiągnięcia w pracy, z uwzględnieniem m.in. kryteriów: ilości, jakości, złożoności i prawidłowości wykonanej pracy, samodzielności, zaangażowania w wykonanie własnych i dodatkowych zadań oraz kreatywności pracownika. Określono również, że nagrody otrzymują pracownicy, którzy wykonywali swoje zadania na poziomie powyżej oczekiwań w zakresie ich liczby i jakości.

Zgodnie z ww. zarządzeniem, nagrody nie otrzymują pracownicy, którzy są zatrudnieni w Urzędzie przez okres krótszy niż trzy miesiące. Nagroda nie jest też przyznawana pracownikom, jeśli w danym okresie nie przestrzegali dyscypliny pracy lub zostali ukarani karą dyscyplinarną albo uzyskali negatywną ocenę okresową.

Wnioski o przyznanie nagród wraz z uzasadnieniem (powołaniem kryteriów wskazanych w ww. zarządzeniu oraz opisem spełnienia przez pracownika tych kryteriów), składali do Dyrektora Generalnego dyrektorzy wydziałów, po konsultacjach ze swoimi zastępcami, w odniesieniu do podległych pracowników, a także przewodniczący zespołów zadaniowych lub kierownicy projektów. Wnioski te były przekazywane przy wykorzystaniu systemu EZD.

(akta kontroli tom 2 str. 130-160)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) członkom korpusu s.c. wypłacono nagrody w kwocie ogółem 7 654,71 tys. zł, w tym 5 148,26 tys. zł w 2019 r., 1 423,77 tys. zł w 2020 r. oraz 1 082,68 tys. zł do 30 czerwca 2022 r. W 2021 r. nie wypłacano nagród. Średnia kwota nagrody<sup>62</sup> wyniosła: 3,72 tys. zł w 2019 r.; 1,02 tys. zł w 2020 r. i 0,68 tys. zł w 2022 r. (do 30 czerwca). W latach 2019-2022 (I półrocze) nie było przypadków przyznania nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe.

(akta kontroli tom 2 str. 129)

**12.** Dyrektor Generalny MUW składał Szefowi S.C. sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o s.c. w terminie<sup>63</sup> określonym w art. 25 ust. 5 tej ustawy.

(akta kontroli tom 2 str. 161-235)

**13.** W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) 121 członków korpusu służby cywilnej wystąpiło o uzyskanie zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe: w 2019 r. 41 osób (w tym 7 osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej), w 2020 r. 34 osoby (w tym 15 osób zajmujących wyższe stanowiska), w 2021 r. 24 osoby (w tym 9 osób zajmujących wyższe stanowiska), a do 30 czerwca 2022 r. 22 osoby (w tym 3 osoby zajmujące wyższe stanowiska).

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek (w 2019 r.) odmowy wyrażenia zgody przez Dyrektora Generalnego na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez członka korpusu s.c.

(akta kontroli tom 2 str. 236-246)

<sup>60</sup> Urzędnik zapoznał się z oceną 8 kwietnia 2022 r., a III stopień służbowy w s.c. nadano 25 kwietnia 2022 r.

<sup>61</sup> Okresowe, przyznawane co najmniej trzy razy w roku (za szczególne osiągnięcia); specjalne, z okazji Dnia Służby Cywilnej oraz nagrody dla członków zespołów zadaniowych i projektowych powoływanych przez kierownictwo Urzędu.

<sup>62</sup> Wyliczona jako łączna kwota wydatków na nagrody brutto w danym roku przez średnie zatrudnienie w tym okresie wg sprawozdania RB-70.

<sup>63</sup> Za 2021 r. poszczególne formularze sprawozdań złożono od 28 do 31 stycznia 2022 r. za pośrednictwem narzędzia informatycznego udostępnianego przez GUS. Za 2019 r. i 2020 r. sprawozdania składano przez system Centrum Kompetencji Państwa, do którego dostęp zakończył się w styczniu 2022 r. Przyjęto, że datą przekazania sprawozdań za 2019 r. i 2020 r. były złożone przez Dyrektora Generalnego podpisy elektroniczne (30 stycznia 2020 r. i 27 stycznia 2021 r.).

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że nie ma wiedzy, z jakich powodów ówczesny Dyrektor Generalny MUW nie uwzględnił wniosku pracownika, jednakże po zapoznaniu się z dokumentacją można wnioskować, że ewentualne miejsce pracy i charakter zadań, które realizowałby pracownik, mogło prowadzić do powstania podejrzeń o konflikt interesów.

(akta kontroli tom 4 str. 252-255)

Odsetek członków korpusu służby cywilnej, którzy uzyskali zgodę na dodatkowe zatrudnienie lub zajęcia zarobkowe w stosunku do wszystkich członków korpusu s.c. w MUW w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) wynosił odpowiednio: 3,9%; 3,3%; 2,4%; 2,2%.

(akta kontroli tom 1 str. 140, tom 2 str. 236, tom 4 str. 254)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Niewyznaczenie osoby zastępującej Dyrektora Generalnego Urzędu od 6 sierpnia 2019 r. do 27 lutego 2020 r. (205 dni), co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 6 ustawy o s.c.

(akta kontroli tom 1 str. 3, 307-320; tom 4 str. 230-233)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji Urzędu wyjaśniła, że nie posiada wiedzy, z jakich powodów ówczesna Dyrektor Generalna nie wyznaczyła osoby zastępującej.

(akta kontroli tom 4 str. 230-233, 252-254)

W związku z powołaniem 28 lutego 2020 r. osoby zastępującej Dyrektora Generalnego, NIK odstępuje od formułowania wniosku w tym zakresie.

2. Program zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2019-2020 w MUW został zaakceptowany 16 marca 2020 r., co oznacza, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 15 marca 2020 r., program ten nie obowiązywał, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej.

(akta kontroli tom 1 str. 321-334)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że Program ZZZ na lata 2019-2022 swoim zakresem obejmował wskazane lata. Po zmianie na stanowisku Dyrektora Biura Kadr i Organizacji w styczniu 2020 r. oraz zapoznaniu się ze stanem realizacji zadań, prace nad tym dokumentem zakończyły się jego podpisaniem w marcu 2020 r.

(akta kontroli tom 4 str. 301-304)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, iż zaakceptowany dopiero 16 marca 2020 r. Program ZZZ nie mógł służyć realizacji strategicznego podejścia do zasobów kadrowych w MUW w odniesieniu do całego, objętego nim okresu, w tym 2019 r. Niezależnie od daty jego formalnej akceptacji, wynika to również z treści tego dokumentu, gdyż zawarte w Programie ZZZ dane dotyczą zdarzeń zaistniałych w 2019 r., a więc odnoszą się do roku, który już minął, a zatem nie mógł on obejmować perspektywy całego okresu wyznaczony w tym dokumencie.

W związku z zaakceptowaniem Programu ZZZ na lata 2020-2022, NIK odstępuje od formułowania wniosku w tym zakresie.

3. Służba przygotowawcza czterech pracowników (jednego w 2020 r. i trzech w 2021 r.) zakończyła się później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia przez nich pracy, co było niezgodne z art. 36 ust. 4 ustawy o s.c.

(akta kontroli tom 1 str. 344, 421-426)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że sytuacja ta była wynikiem opóźnienia w sporządzeniu skierowań przez pracowników zajmujących się obsługą kadrową, co było związane z fluktuacją kadr.

(akta kontroli tom 4 str. 264-266)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Zgodnie z wymogami i zaleceniami Szefa S.C., w MUW wdrożono zasady przygotowania służby przygotowawczej oraz regulamin przyznawania nagród oraz program zarządzania zasobami ludzkimi zaakceptowany w marcu 2020 r. W latach 2019-2022 (I półrocze) kierowano do służby przygotowawczej (po zasięgnięciu opinii przełożonych) osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. Pierwszą ocenę pracowników s.c. przeprowadzano zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. Awansowano 11 urzędników służby cywilnej zatrudnionych w Urzędzie, a uzyskane przez nich stopnie służbowe były powiązane

z wynikami ich ocen okresowych. Okresowe oceny przeprowadzano w terminie określonym w ustawie o służbie cywilnej. Zapoznawano pracownika z wynikami oceny okresowej i zamieszczano wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Wypłacane przez Urząd nagrody przyznawane były zgodnie z regulacjami wewnętrznymi i zaleceniami Szefa Służby Cywilnej. Terminowo przedkładano Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań wynikającej z ustawy o s.c. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niewyznaczenia przez ponad siedem miesięcy osoby zastępującej Dyrektora Generalnego; zaakceptowania Programu ZZL na lata 2019-2022 w marcu 2020 r. oraz przekroczenia, w odniesieniu do czterech pracowników, ustawowego terminu przeznaczanego na odbycie służby przygotowawczej.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, w MUW opracowywano roczne plany szkoleń pracowników. Plany te były sporządzane na podstawie potrzeb zgłaszanych przez dyrektorów wydziałów, z uwzględnieniem przyjętych przez Urząd celów priorytetowych do realizacji w danym roku<sup>64</sup>, arkuszy IPRZ członków korpusu s.c. oraz zaleceń Szefa Służby Cywilnej.

(akta kontroli tom 2 str. 249-256)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że narzędziem wykorzystywanym do badania potrzeb rozwojowych pracowników był arkusz IPRZ, który ustalany jest raz na dwa lata. Nieprzewidziane zdarzenia takie jak pandemia czy wojna na Ukrainie, wymusiły szybkie wprowadzenie zmian ustawowych i dostosowania organizacji pracy do zaistniałej sytuacji, miały wpływ na zmianę wymagań, kompetencji i kwalifikacji oczekiwanych od pracowników, które wcześniej nie były uwzględnione. Dlatego w Urzędzie przyjęto zasadę badania potrzeb szkoleniowych na etapie bieżącej analizy ocen szkolenia - w formie ankiet wypełnianych przez uczestników szkolenia grupowego.

(akta kontroli tom 4 str. 248-251)

W 2019 r. zaplanowano szkolenia w podziale na 36 bloków szkoleniowych<sup>65</sup>, a od 2020 r. w podziale na obszary tematyczne<sup>66</sup>. W 2020 r. zaplanowano 11 obszarów, a w 2021 r. i 2022 r. - po 10 obszarów tematycznych<sup>67</sup>.

W Urzędzie zrealizowano 687 szkoleń (498 powszechnych i 189 specjalistycznych), w których udział wzięło łącznie 12 464 osób<sup>68</sup>, z czego: w 2019 r. przeprowadzono 146 szkoleń powszechnych oraz 95 specjalistycznych; w 2020 r. 97 i 28; w 2021 r. 162 i 43; w pierwszym półroczu 2022 r. 93 i 23.

W MUW nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji szkoleń związanych z realizacją IPRZ. Szkolenia określone w tych programach odbywały się w ramach szkoleń powszechnych i specjalistycznych. Planowanie szkoleń odbywało się w podziale na obszary i zagadnienia, m.in. uwzględnione w IPRZ członków korpusu s.c.

<sup>64</sup> Opracowywanych na podstawie dokumentu z 17 lipca 2020 r. „Misja Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego”.

<sup>65</sup> Szkolenia obowiązkowe: służba przygotowawcza, BHP, przeciwdziałanie mobbingowi, zasady etyki w administracji publicznej, dyscyplina finansów publicznych, bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych a także szkolenia fakultatywne (specjalistyczne) z zakresu prawa i finansów oraz informatyczne (w tym m.in. analiza przebiegu postępowań w zakresie specustawy kolejowej zapisanej w ustawie o transporcie drogowym, ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, odpowiedzialność za szkody medyczne, zmiana ustawy o cudzoziemcach i wpływ na prowadzenie postępowań, prawo o postępowaniu przed sądem administracyjnym, zmiany samorządowych ustaw ustrojowych).

<sup>66</sup> Aktualizacja wiedzy związanej z nowelizacjami przepisów prawa w zakresie prawa i administracji (prawo budowlane, zamówienia publiczne), ekonomii, finansów, rachunkowości, sprawozdawczości, kontroli i audytu, szkolenia z kompetencji zarządczych, szkolenia z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego, rozwój umiejętności interpersonalnych, z zakresu etyki, szkolenia informatyczne, służba przygotowawcza, ochrona danych osobowych i informacji niejawnych, BHP i PPOŻ, kursy językowe, szkolenia i indywidualne programy rozwojowe dla pracowników pełniących kluczowe role w urzędzie.

<sup>67</sup> Prawo i administracja, ekonomia i finanse, zarządzanie, interpersonalne, etyka, szkolenia informatyczne, ochrona danych osobowych, służba przygotowawcza, BHP i PPOŻ, języki obce.

<sup>68</sup> Z czego 10 230 w powszechnych oraz 2234 w specjalistycznych.



W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) koszt szkoleń zrealizowanych w MUW wynosił odpowiednio: 463,2 tys. zł (z 473,5 tys. zł zaplanowanych<sup>69</sup>), 318,1 tys. zł (z 318,3 tys. zł), 622,4 tys. zł (z 622,5 tys. zł) oraz 62,1 tys. zł (z 336,9 tys. zł). Średni koszt szkoleń przypadający na jednego członka korpusu s.c. wynosił odpowiednio: 449 zł; 308,3 zł, 625,1 zł oraz 101,5 zł.

(akta kontroli tom 2 str. 247-248)

2. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Kadr i Organizacji, w ramach współpracy z innymi urzędami, w latach objętych kontrolą, MUW zorganizował dwa szkolenia. W 2020 r. z Ministerstwem Cyfryzacji w formie webinaru na temat cyberbezpieczeństwa, w którym wzięło udział ok. 700 pracowników Urzędu. W 2022 r. zorganizowano we współpracy z Ministerstwem Finansów oraz Krajową Administracją Skarbową spotkanie informacyjno-szkoleniowe dotyczące zmian w systemie podatkowym, w którym mogli uczestniczyć pracownicy MUW, a także osoby spoza Urzędu.

(akta kontroli tom 4 str. 248-251)

3. W wyniku szczegółowego sprawdzenia sposobu organizacji 10 szkoleń<sup>70</sup> powszechnych i specjalistycznych przeprowadzonych w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) stwierdzono, że: szkolenia zorganizowano zgodnie z ustalonymi w MUW planami szkoleniowymi, z czego cztery zostały wskazane w informacji o potrzebach szkoleniowych Urzędu, którą Dyrektor Generalny przekazał do Szefa S.C.; szczegółowo określono cele szkolenia oraz ich tematykę; program szkolenia został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MUW; uczestniczący w szkoleniu członkowie korpusu s.c. mieli wpisany przedmiot tego szkolenia w IPRZ; w przypadku szkoleń organizowanych przez firmę zewnętrzną, ocena szkolenia dokonywana była przez podmiot, któremu powierzono organizację, z wykorzystaniem arkuszy ocen szkolenia, które wypełniali uczestnicy<sup>71</sup>; podmiot, któremu powierzono szkolenie podpisał oświadczenie, że spełnia kryteria, o których mowa w § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej<sup>72</sup>.

(akta kontroli tom 2 str. 309-369, tom 3 str. 59-79)

4. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Generalny MUW, zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c., przekazywał Szefowi S.C. w terminie do 31 stycznia każdego roku oraz w formie przez niego określonej, informacje o potrzebach szkoleniowych Urzędu na danym roku oraz sprawozdanie z przeprowadzonych szkoleń w poprzednim roku. Ponadto przekazywane zestawienia zawierały dane dotyczące liczby uczestników szkoleń i liczby przeszkolonych członków korpusu s.c., a także zestawienie wydatków na szkolenia.

(akta kontroli tom 2 str. 163-170, 202- 208, 223- 229)

5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał Regulamin ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej w MUW<sup>73</sup> oraz Zasady ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego w MUW<sup>74</sup>. W ww. zasadach

<sup>69</sup> Podane w nawiasach kwoty dotyczą planu po zmianach.

<sup>70</sup> Dobre próby szkoleń dokonano w sposób niestatystyczny, według osądu kontrolera. Szkolenia powszechne: dyscyplina finansów publicznych dla kadry zarządzającej (2019); cztery style zachowań, a efektywna współpraca i osiąganie zamierzonych celów (2020); redagowanie aktów administracyjnych i korespondencji urzędowej - poprawny i przejrzysty język urzędowy (2021); skuteczna obsługa klienta – budowanie relacji w oparciu o zaufanie i efektywną komunikację (2021); rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych (2022). Szkolenia specjalistyczne: księgi wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe, hipoteki - jak czytać odpisy z ksiąg wieczystych (2019); przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (2020); jak prowadzić rozmowę z ludźmi, którzy są wywłaszczani pod inwestycje celu publicznego (2021); zwroty, wywłaszczenia oraz odszkodowania nieruchomości - aktualne orzecznictwo (2021), Szczególne warunki przyznawania świadczeń rodzinnych uchodźcom z Ukrainy (2022).

<sup>71</sup> Przyznając liczbę punktów od 1 do 5 uczestnicy oceniali m.in. sposób prowadzenia szkolenia, spełnienie oczekiwań, przydatność szkolenia ze względu na wykonywane obowiązki oraz organizację szkolenia. Zbiorcze oceny szkoleń wahały się pomiędzy a 4,43 a 4,9 pkt.

<sup>72</sup> Dz. U. poz. 960, dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń w s.c.

<sup>73</sup> Wprowadzony Zarządzeniem nr 15 Dyrektora Generalnego z 30 listopada 2012 r.

<sup>74</sup> Zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego 28 października 2019 r.

określono m.in. termin ustalania IPRZ oraz jego formę<sup>75</sup>, a także określono trzy ścieżki rozwoju zawodowego (ekspert, mentor, lider), opisując cel danej ścieżki oraz sposób jej realizacji.

(akta kontroli tom 2 str. 257-292)

Badaniem objęto 20 indywidualnych programów rozwoju zawodowego<sup>76</sup>, sporządzonych w latach 2019-2022 (do 30 czerwca). Stwierdzono, że zawierały one wnioski z oceny okresowej członka korpusu s.c. oraz plany i możliwości jego rozwoju zawodowego (art. 108 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o s.c.), były zaakceptowane przez osobę kierującą komórką organizacyjną i zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego Urzędu (art. 108 ust. 2), aktualizowano je co dwa lata, w terminie i formie określonej w zasadach ustalania IPRZ w MUW.

W badanych IPRZ nie zamieszczano informacji o planowanej ścieżce awansu finansowego.

(akta kontroli tom 2 str. 58-81)

Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wyjaśniła, że zgodnie z art. 108 ustawy o s.c. planowana ścieżka awansu stanowiskowego i finansowego członka korpusu s.c. brana jest pod uwagę przy ustalaniu IPRZ, nie jest zaś jego częścią.

(akta kontroli tom 4 str. 283-285)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie wspierania rozwoju zawodowego członków korpusu s.c. W MUW, zgodnie z wymogami standardów Szefa Służby Cywilnej, opracowano regulamin i zasady rozwoju zawodowego pracowników. Zgłaszane potrzeby szkoleniowe uwzględniano w sporządzanych rocznych planach szkoleń, a zrealizowane szkolenia odpowiadały indywidualnym potrzebom szkoleniowym, które były określone w trakcie dokonywania ocen okresowych. W Urzędzie określano cel i tematykę szkolenia oraz zatwierdzano programy szkoleń oraz dokonywano ich oceny.

W badanym okresie Dyrektor Generalny MUW terminowo przekazywał Szefowi Służby Cywilnej zestawienia dotyczące potrzeb szkoleniowych oraz szkoleń przeprowadzonych w danym roku.

**OBSZAR**

Opis stanu  
faktycznego

## **4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd**

1. W opinii Dyrektora Biura Kadr i Organizacji, MUW boryka się z dużą fluktuacją kadr oraz problemami związanymi z obsadą stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji. Zadania nakładane na Urząd wymagają wysokiej wiedzy specjalistycznej i doświadczenia, a praca w MUW wiąże się z dużą odpowiedzialnością, również finansową, bowiem dokonywane rozstrzygnięcia niejednokrotnie decydują o powodzeniu inwestycji o miliardowych wartościach i strategicznym znaczeniu dla prestiżu i bezpieczeństwa państwa. Pozyskanie i utrzymanie wykształconych, doświadczonych oraz zaangażowanych pracowników staje się dla MUW coraz bardziej nierealne. Oferowane wynagrodzenia nie są konkurencyjne, a wymagania stawiane przed kandydatami do pracy, bardzo wysokie. MUW musi konkurować nie tylko z sektorem komercyjnym, ale także z innymi instytucjami publicznymi, urzędami centralnymi i jednostkami samorządowymi. Jak wynika ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej, przeciętne miesięczne wynagrodzenie w MUW jest znacząco niższe od wynagrodzenia w ministerstwach oraz niższe niż w większości urzędów centralnych. MUW jest na trzecim miejscu wśród wszystkich urzędów wojewódzkich pod względem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia całkowitego. Koncentracja na terenie województwa mazowieckiego, a przede wszystkim w Warszawie, wielu znaczących firm, stanowi dla MUW dużą konkurencję na rynku pracy. Oferowane przeciętne wynagrodzenie

<sup>75</sup> Termin to 30 dni od dnia zawarcia z pracownikiem umowy o pracę na czas nieokreślony i 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie pozytywnej oceny okresowej pracownika oraz 7 dni od dnia sporządzenia na piśmie negatywnej oceny okresowej pracownika. Formularz IPRZ dostępny w systemie EIP.

<sup>76</sup> Nr legitymacji pracownika: 2876, 6064,7541, 2591, 7548, 1663, 6036, 7260, 3983, 7872, 58, 2477, 7370, 3773, 1505, 7746,3888, 8145, 4529, 4733. Doboru próby szkoleń dokonano w sposób niestatystyczny, według osądu kontrolera.

w województwie jest o ponad 7% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w MUW, a wynagrodzenie w regionie warszawskim wyższe o prawie 12%. Coraz więcej doświadczonych osób odchodzi więc z pracy, właśnie ze względu na wysokość wynagrodzenia, a ze swoim doświadczeniem i wiedzą, na adekwatnych stanowiskach w firmach komercyjnych czy administracji centralnej, mogą otrzymać znacznie korzystniejsze warunki finansowe. Mimo opisanych wyżej problemów, utrzymanie i ciągle podnoszenie wysokiego standardu obsługi klienta oraz efektywnego poziomu operacyjnego stanowi zasadniczy cel MUW, którego misją jest „Rząd bliżej społeczeństwa”.

(akta kontroli tom 4 str. 283-287)

2. Analizą objęto dane dotyczące czterech wybranych rodzajów spraw realizowanych przez MUW. Były to: rozpatrywanie skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji, rozpatrywanie odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych, postępowania administracyjne w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta oraz postępowania administracyjne w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego.

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) do MUW wpłynęły 32 skargi na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji (starosta/prezydent)<sup>77</sup>. Wydział Infrastruktury MUW rozpatrzył je i udzielił odpowiedzi w obowiązującym terminie. Załatwianiem ww. spraw zajmowało się w tym wydziale 11 członków korpusu s.c., a w 2022 r. (do 30 czerwca) 10 osób, przy czym żadna z nich nie pracowała zdalnie. W latach objętych kontrolą liczba ww. spraw, przypadająca na jednego pracownika Wydziału Infrastruktury, wynosiła: w 2019 r. - 0,36 spraw, w 2020 r. - 0,91 spraw, w 2021 r. - 0,64 spraw, a do 30 czerwca 2022 r. - 1,1 spraw na pracownika.

W okresie objętym kontrolą nie było ponagień i skarg na przewlekłość lub bezczynność MUW w zakresie realizacji zadań z zakresu rozpatrywania skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji (starosta/prezydent).

(akta kontroli tom 3 str. 110-112)

W latach 2019-2022 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło 3598 odwołań<sup>78</sup> od decyzji starostów/prezydentów, wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych. Wydział Infrastruktury rozpatrzył:

- w 2019 r. 947 odwołań, z czego 842 w terminie oraz 105 po terminie. Nie załatwiono 87 spraw (8% wszystkich, które wpłynęły);
- w 2020 r. 925 odwołań, z czego 648 w terminie oraz 277 po terminie. Nie załatwiono 113 spraw (11%);
- w 2021 r. 724 odwołań, z czego 525 w terminie oraz 199 po terminie. Nie załatwiono 284 (28%);
- do 30 czerwca 2022 r. 274 odwołań, z czego 211 w terminie oraz 63 po terminie. Nie załatwiono 244 spraw (47%).

W Wydziale Infrastruktury odwołaniami od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych zajmowało się: w 2019 r. - 27 członków korpusu s.c., w 2020 r. - 24, a w 2021 i 2022 r. - po 18. Liczba spraw przypadająca na jednego pracownika wynosiła w tych latach odpowiednio: 38; 43; 56 i 29. Żaden z pracowników w kontrolowanym okresie nie pracował zdalnie.

(akta kontroli tom 3 str. 110-112)

W okresie objętym kontrolą do MUW wpłynęło 9<sup>79</sup> skarg na przewlekłość lub bezczynność Urzędu w związku z realizacją zadań z zakresu rozpatrywania odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych, z czego jedna została w części uznana za zasadną.

(akta kontroli tom 3 str. 110-112, tom 4 str. 275)

<sup>77</sup> Kolejno w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) wpłynęło: 4, 10, 7 i 11 skarg do wojewody jako organu właściwego do rozpatrzenia skargi.

<sup>78</sup> Kolejno w latach: w 2019 r. 1034 odwołań, w 2020 r. 1038, w 2021 r. 1008, a do 30 czerwca 2022 r. 518.

<sup>79</sup> W 2019 r. - 3, w 2020 r. - 1, w 2022 r. - 4, oraz do 30 czerwca 2022 r. - 1.

W badanym okresie organ wyższego stopnia rozpatrujący ponaglenia (Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego) dwukrotnie wydał postanowienia wskazujące, że Wojewoda Mazowiecki dopuścił się beczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, że miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa<sup>80</sup>.

(akta kontroli tom 3 str. 110-174, tom 4 str. 274)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) złożono do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego łącznie 12 skarg na przewlekłość i beczynność MUW w rozpatrywaniu odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych<sup>81</sup>. WSA w Warszawie w jednym przypadku orzekł<sup>82</sup>, iż Wojewoda Mazowiecki dopuścił się beczynności i przewlekłości prowadzonego postępowania administracyjnego z rażącym naruszeniem prawa. Sprawa ta dotyczyła postępowania w przedmiocie odmowy wglądu w akta postępowania.

(akta kontroli tom 3 str. 175-348, tom 4 str. 268-274)

W latach 2019-2022 Urząd nie wypłacał odszkodowań i kar z tytułu przewlekłości i opóźnienia prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowy.

(akta kontroli tom 4 str. 268-275)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) do MUW wpłynęło łącznie 57 spraw o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta<sup>83</sup>. W Wydziale Spraw Cudzoziemców<sup>84</sup>:

- w 2019 r. załatwiono 17 spraw<sup>85</sup>, z czego 13 w terminie, a cztery po terminie. Nie załatwiono dwóch spraw (11% spraw, które wpłynęły);
- w 2020 r. załatwiono 10 spraw, z czego sześć w terminie, a cztery po terminie. Nie załatwiono dwóch spraw (17%);
- w 2021 r. załatwiono 15 spraw w terminie, nie załatwiono czterech spraw (21%);
- w 2022 r. (do 30 czerwca) wpłynęło 7 wniosków o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta, z czego do 30 czerwca 2022 r. jeden został rozpatrzony.

W WSC prowadzeniem postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta zajmowała się jedna osoba<sup>86</sup>, która w badanym okresie nie pracowała zdalnie.

(akta kontroli tom 3 str. 110-112)

W sprawach o uznanie cudzoziemca za repatrianta nie było skarg na przewlekłość prowadzenia postępowania, nie odnotowano również wpływu ponagleń i nie prowadzono spraw sądowych.

(akta kontroli tom 3 str.110-112, tom 4 str. 279-282)

---

<sup>80</sup> Sprawy dotyczyły: rozpatrzenia wniosku wspólnoty o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy Nr 244/D/15 z dnia 4 września 2015 r., w przedmiocie pozwolenia na budowę (2021 r.) oraz rozpatrzenia zażalenia na postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 72/2019 z dnia 5 kwietnia 2019 r., w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania administracyjnego (2020 r.).

<sup>81</sup> W 2019 r. dwie skargi, z czego jedną oddalono, a jedną uwzględniono; w 2020 r. cztery (dwie oddalono i dwie uwzględniono); w 2021 r. pięć (wszystkie oddalono); do 30 czerwca 2022 r. jedną, która jest niezakończona.

<sup>82</sup> Wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt VII SAB/WA 49/20.

<sup>83</sup> W 2019 r. - 19 spraw, w 2020 r. - 12, w 2021 r. 19, a do 30 czerwca 2022 r. - 7.

<sup>84</sup> Dalej: WSC.

<sup>85</sup> Liczba wszystkich załatwionych spraw stanowi liczbę rozstrzygnięć, tj.: decyzji, bez rozpoznania, przekazanie wg właściwości, zwrot podania.

<sup>86</sup> Pracownik ten zajmował się też realizacją zadań wojewody dot. procedury nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP wynikającej z ustawy dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 465, ze zm.). Ponadto realizował inne zadania wojewody wynikające z ustawy o repatriacji, tj. m.in.: przygotowywał wnioski kwartalne o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa w ramach programu „Pomoc dla repatriantów”, prowadził sprawy związane z udzielaniem jednorazowej pomocy repatriantom, przekazywał starostom środki finansowe przeznaczone na udzielanie repatriantom pomocy na pokrycie kosztów związanych z remontem, adaptacją lub wyposażeniem lokalu mieszkalnego udzielonej na podstawie decyzji starosty; uczestniczył w zawieraniu porozumień z gminami, które zapewniały lokal mieszkalny kandydatowi na repatrianta oraz był obowiązany prowadzić działania kontrolne w zakresie realizacji porozumień.

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) do MUW wpłynęły łącznie 6283<sup>87</sup> wnioski o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego. W WSC:

- w 2019 r. załatwiono 1335 spraw, nie załatwiono 434 spraw (25% ogółu spraw, które wpłynęły);
- w 2020 r. załatwiono 1367 spraw, nie załatwiono 190 spraw (12%);
- w 2021 r. załatwiono 1544 sprawy, nie załatwiono 305 spraw (16 %);
- w 2022 r. (do 30 czerwca) wpłynęło 1108 wniosków, z czego 1040 zostały rozpatrzone, a 68 czekało na rozpatrzenie (6%).

Oddział nie prowadził statystyk dotyczących liczby załatwionych spraw (wydanych rozstrzygnięć) w terminie i po terminie.

(akta kontroli tom 3 str. 110-112)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, wojewoda prowadzi w zakresie swojej właściwości rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego. Rejestr ten obejmuje m.in. dane z rejestrów prowadzonych w sprawach uznania za obywatela polskiego. W rejestrze gromadzi się i przechowuje informacje o wnioskach i wydanych rozstrzygnięciach w sprawach o uznaniu za obywatela polskiego oraz dane osób, które nabyły obywatelstwo polskie. Wojewoda obowiązany jest przekazywać do prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych centralnego rejestru danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego, który prowadzony jest w systemie informatycznym SIPOBYT i zawiera wszystkie dane wymagane w ustawie o obywatelstwie polskim. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 lipca 2021 r. funkcję rejestru tematycznego wniosków o uznanie za obywatela polskiego pełnił Elektroniczny System Obiegu Dokumentów, zaś od dnia 1 sierpnia 2021 r. rejestr wniosków prowadzony jest w ramach Portalu Cudzoziemca inPOL<sup>88</sup>. Zarówno system ESOD, jak i inPOL zawierają dane o wnioskach i wydanych rozstrzygnięciach oraz dane osób, które nabyły obywatelstwo polskie, jednak konstrukcja tych systemów nie umożliwia generowania statystyk (raportów) w zakresie spraw załatwionych po terminie.

(akta kontroli tom 4 str. 288-290, 300)

W WSC<sup>89</sup> w 2019 r., 2021 r. i 2022 r. prowadzeniem postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego zajmowało się dwóch członków korpusu s.c., a w 2020 r. jedna osoba, która w tym czasie pracowała zdalnie.

(akta kontroli tom 3 str. 110-112)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że w okresie pandemii umożliwiono pracownikowi wykonywanie obowiązków zdalnie poprzez nadanie uprawnień do wszystkich programów informatycznych niezbędnych do wykonywania zadań. Zdaniem Dyrektora zdalne wykonywanie obowiązków nie miało wpływu na terminowość załatwiania spraw.

(akta kontroli tom 4 str. 277)

W latach objętych kontrolą wniesiono do MUW osiem<sup>90</sup> skarg na przewlekłość lub beczynność Wojewody Mazowieckiego w związku z realizacją zadań z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela, z czego żadna nie została uznana za zasadną.

(akta kontroli tom 4 str. 277)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca), w prowadzonych sprawach o uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego, odnotowano 349 ponagleń na niezaczenie sprawy w terminie,

<sup>87</sup> W 2019 r. 1769 spraw, w 2020 r. - 1557 spraw, w 2021 r. - 1849 spraw, do 30 czerwca 2022 r. - 1108 spraw.

<sup>88</sup> Za pomocą którego cudzoziemcy mogli m.in. prawidłowo i kompletnie wypełnić wniosek, załączyć istotne dokumenty, umówić się na wizytę w MUW w celu złożenia dokumentów i oddania odcisków palców oraz sprawdzić status swojej sprawy ([www.inpol.mazowieckie.pl](http://www.inpol.mazowieckie.pl)).

<sup>89</sup> Dalej: WSC.

<sup>90</sup> W 2020 r. - jedna skarga, w 2021 r. - cztery, w 2022 r. (do 30 czerwca) - trzy skargi. W 2019 r. nie było skarg.

z których 63 uznanych zostało za zasadne przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>91</sup>.

(akta kontroli tom 3 str. 349-399)

W latach objętych kontrolą do WSA wpłynęło łącznie 12 skarg na przewlekłość lub beczynność Wojewody Mazowieckiego w prowadzonych postępowaniach o wydanie decyzji uznającej cudzoziemca za obywatela polskiego<sup>92</sup>.

(akta kontroli tom 3 str. 398-428, tom 4 str. 278)

W badanym okresie Urząd nie wypłacał odszkodowań i kar z tytułu przewlekłości postępowań i opóźnień w wydawaniu decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego.

(akta kontroli tom 4 str. 268-278)

Dyrektor Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła, że przyczyn załatwienia spraw po terminach wskazanych w ustawach należy dopatrywać się w wyjątkowo wymagającym i skomplikowanym charakterze spraw prowadzonych przez Wydział Infrastruktury oraz Wydział Spraw Cudzoziemców, dużej fluktuacji kadr oraz trudnościach z pozyskaniem odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, a także w niesatysfakcjonującym uposażeniu i znacznym obciążeniu zadaniami związanymi ze stale rosnącą liczbą wniosków kierowanych do Urzędu.

(akta kontroli tom 4 str.268-273)

3. W latach 2019-2022 Wojewoda Mazowiecki sporządzał roczne plany działalności MUW, a także sprawozdania z ich wykonania.

W 2019 r. w planie działalności określono cztery priorytetowe cele Wojewody, zadania służące realizacji celów (w podziale na komórki organizacyjne realizujące poszczególne cele) oraz mierniki określające stopień realizacji celu<sup>93</sup>. Dla wszystkich czterech celów miernikiem określającym stopień jego realizacji był procent zrealizowanych zadań, a planowana wartość miernika wynosiła 100%. W 2019 r. określono cztery cele:

- cel I - budowa zaufania obywateli do administracji rządowej poprzez kształtowanie jej pozytywnego wizerunku osiąganego dzięki skutecznej i odpowiedzialnej realizacji zadań (wartość bazowa miernika: 76%);
- cel II - efektywne i racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi (wartość bazowa miernika: 98%);
- cel III - doskonalenie profesjonalizmu działania polegające na zwiększeniu transparentności działań Urzędu poprzez weryfikację przejrzystości procedur zarówno w zakresie obsługi klienta, jak i dotyczących współpracy komórek organizacyjnych oraz poprawa efektywności i sprawności pracy dzięki optymalizacji procesów (wartość bazowa miernika: 79%);
- cel IV - dbanie o rozwój kultury organizacyjnej, usprawnienie komunikacji wewnętrznej i zapewnienie warunków do dzielenia się wiedzą ze współpracownikami, niezależnie od charakteru indywidualnie realizowanych zadań (wartość bazowa miernika: 47%)

W sprawozdaniu z wykonania planu działalności za 2019 r. wykazano, że dla poszczególnych celów osiągnięto następujące wartości mierników: 90% (I); 95% (II); 82% (III), 100% (IV).

W planie działalności na 2020 r., oprócz czterech celów wskazanych w 2019 r., ujęto dwa nowe, tj.: gotowość do działania w sytuacjach kryzysowych (cel V) oraz partnerska współpraca z samorządami (cel VI). Dla celów I-IV wartościami bazowymi mierników w 2020 r. były wartości osiągnięte w 2019 r., a dla nowych celów odpowiednio 100% i 98%.

(akta kontroli tom 4 str. 1-130)

<sup>91</sup> W 2019 r. 50 ponagleń, z których żadnego nie uznano za zasadne, w 2020 r. 84 (7 zasadnych), w 2021 r. 136 (23 zasadne), w 2022 r. (do 30 czerwca) 79 ponagleń (33 zasadne).

<sup>92</sup> W 2019 r. nie było skarg; w 2020 r. cztery (trzy oddalone, a jedna uwzględniona); w 2021 r. jedna (oddalona); w 2022 r. (do 30 czerwca) siedem (cztery oddalone, trzy uznane za zasadne).

<sup>93</sup> W tym wartość bazową miernika oraz planowaną do osiągnięcia na koniec roku.

Zarządzeniami nr 394<sup>94</sup> i 395<sup>95</sup> Wojewody Mazowieckiego zmieniono m.in. zasady przygotowywania planu działalności (połączono w jeden dokument plan działalności i rejestr ryzyk) oraz formę sprawozdań z jego wykonania. W § 8 zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej zapisano, że Wojewoda co roku wyznacza kierunki działań na następny rok przez określenie celów priorytetowych do realizacji, a dyrektorzy, uwzględniając te cele oraz dane i wyniki z roku poprzedniego, opracowują propozycje celów do realizacji w komórce organizacyjnej. W załączniku nr 1 do ww. zarządzenia wprowadzono wzór planu działalności i rejestru ryzyk, który w podziale na poszczególne jednostki organizacyjne, określał cele i zadania planowane do wykonania wraz z miernikami oraz przypisanymi celami priorytetowymi wojewody.

Pismami z 13 października 2020 r.<sup>96</sup> oraz 28 września 2021 r.<sup>97</sup> Wojewoda Mazowiecki wyznaczył kierunki działań na następny rok, określając pięć celów priorytetowych do realizacji w 2021 i 2022 r. Były to: gotowość do działania w sytuacjach kryzysowych, partnerska współpraca z samorządami, jakość i sprawność obsługi klienta, zarządzanie ryzykiem, budowa zaufania obywatela do administracji rządowej.

(akta kontroli tom 2 str. 253-254)

Od 2020 r. sprawozdania z działalności nie zawierały oceny realizacji celów priorytetowych Wojewody, tylko cele wskazane do realizacji przez poszczególne komórki organizacyjne. Celom przypisano mierniki (planowane i osiągnięte wartości), a także najważniejsze zadania służące realizacji tych celów.

(akta kontroli tom 4 str. 167-205)

Ze sprawozdań z wykonania planów działalności Urzędu za lata 2019-2021 wynika, że w odniesieniu do zaplanowanych trzech celów, Wydział Infrastruktury osiągnął następujące wartości mierników, dotyczących<sup>98</sup>:

- zwiększenia sprawności postępowań w zakresie wydawania decyzji dotyczących inwestycji strategicznych; w 2019 r. planowano wartość miernika 79 dni, osiągnięto 75 dni; w 2020 r. odpowiednio 73 i 69 dni, w 2021 r. 72 i 85 dni;
- zwiększenia sprawności postępowań w zakresie wydawania decyzji pozwolenia na budowę; w 2019 r. planowano wartość miernika 61 dni, osiągnięto 58 dni, w 2020 r. odpowiednio 57 i 55 dni, w 2021 r. 55 i 60 dni;
- zwiększenia sprawności postępowań w zakresie wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; w 2019 r. planowano wartość miernika 60 dni, osiągnięto 58 dni, w 2020 r. 55 i 51 dni; w 2021 r. 55 i 60 dni.

W 2020 r. zaplanowano IV cel (profesjonalizacja działania pracowników w obszarze prowadzonych postępowań w zakresie „specustawy”, prawa budowlanego), który nie został osiągnięty z powodu niezrealizowania zaplanowanej liczby szkoleń.

(akta kontroli tom 4 str. 167-205)

W sprawozdaniach z wykonania planów działalności MUW za 2019 r. wykazano, że WSC osiągnął zaplanowane wartości mierników w odniesieniu do jednego z dwóch zaplanowanych celów (podnoszenie standardów prowadzenia postępowań w wydziale poprzez poprawę jakości wydawanych rozstrzygnięć). Jako mierniki określające stopień realizacji celu przyjęto liczbę przeprowadzonych szkoleń oraz liczbę przeszkolonych z zagadnień merytorycznych. Natomiast nie osiągnięto celu dot. zwiększenia dostępności usługi osobistego złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy. Jako miernik określono liczbę delegatur MUW z dostępną usługą osobistego złożenia wniosku (zaplanowano 5 delegatur i w żadnej nie uruchomiono tej usługi). Nie zrealizowano też drugiego miernika dot. liczby wniosków złożonych w delegaturach w stosunku do liczby wszystkich złożonych wniosków (zaplanowano 5%, zrealizowano 2,65%).

<sup>94</sup> Zarządzenie nr 394 Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 października 2020 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, dalej: zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej.

<sup>95</sup> Zarządzenie nr 395 Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 października 2020 r. w sprawie polityki zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

<sup>96</sup> WK-II.0430.01.2020.

<sup>97</sup> WK-II.0430.1.2021.

<sup>98</sup> Średni czas wydawania decyzji w prowadzonych postępowaniach (w dniach).

W sprawozdaniach z wykonania planów działalności MUW za 2020 r. wykazano, że WSC osiągnął zaplanowane wartości mierników w dwóch z trzech zaplanowanych celów, tj.:

- redukcji poziomu zaległości w prowadzonych postępowaniach o legalizację pobytu czasowego, dla którego określono dwa mierniki (liczba wydanych decyzji w stosunku do liczby wniosków, które wpłynęły do MUW - zaplanowana wartość 92%, osiągnięta 96,81% oraz liczba postępowań zakończonych w 2020 r. na podstawie wniosków, które wpłynęły przed 1 stycznia 2020 r. w stosunku do liczby wniosków, które do 1 stycznia nie zostały rozpatrzone, zaplanowano 70,0%, osiągnięto 96,8%);
- zwiększenia dostępności usługi osobistego składania wniosków/dokumentów, dla którego jako miernik określono liczbę stanowisk bezpośredniej obsługi klienta (zaplanowano i osiągnięto 50 stanowisk).

W odniesieniu do trzeciego z zaplanowanych celów (dot. sprawnej obsługi cudzoziemców w zakresie legalizacji pobytu czasowego na terenie Polski) określono dwa mierniki: ograniczenie lub utrzymanie na dotychczasowym poziomie rotacji pracowników WSC, (zaplanowano 35-40%, osiągnięto 12%) oraz liczba przyjętych wniosków bez braków formalnych do liczby wszystkich złożonych (zaplanowano 69%, osiągnięto 36%).

W sprawozdaniach z wykonania planów działalności MUW za 2021 r. wykazano, że WSC osiągnął zaplanowane wartości mierników dla dwóch celów, tj.:

- profesjonalnego działania w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z pobytem czasowym cudzoziemców na terenie Polski, dla którego określono dwa mierniki zaplanowane i wykonane w 100% (procentowy udział nowozatrudnionych pracowników w co najmniej jednym szkoleniu merytorycznym oraz procentowy udział pracowników w co najmniej jednym szkoleniu merytorycznym);
- profesjonalnej obsługi klienta zewnętrznego, w którym jako miernik przyjęto liczbę aktywnych stanowisk obsługi klienta (zaplanowano 25 stanowisk, wykonano 34).

(akta kontroli tom 4 str. 131-146)

W latach 2019-2021 w składanych przez Wojewodę Mazowieckiego oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej zapisano, że w MUW w ograniczonym stopniu funkcjonuje adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Powodem złożenia zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej były m.in. zidentyfikowane słabości: wysoka fluktuacja kadr, czas trwania i efektywność naborów, problemy z obsadą stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji, przeciążenie pracą ze względu na zbyt niskie zatrudnienie w stosunku do zadań - w części komórek organizacyjnych. W oświadczeniach ponadto zapisano, że przyczyn problemów kadrowych należy upatrywać w niskim limicie środków przeznaczonych na wynagrodzenie oraz niekonkurencyjnych w stosunku do warszawskiego rynku pracy w sektorze publicznym wynagrodzeniach możliwych do zaoferowania już zatrudnionym, jak i potencjalnym pracownikom.

W celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej zaplanowano działania w odniesieniu do poszczególnych obszarów, w których zidentyfikowane zostały słabości.

(akta kontroli tom 4 str. 206-229)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wojewoda Mazowiecki sporządzał roczne plany działalności Urzędu, a także sprawozdania z ich wykonania, w których ujęto mierniki oraz poziom ich osiągnięcia. W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej wskazywano m.in. na czynniki, które miały niekorzystny wpływ na realizację zadań przez MUW, takie jak fluktuacja kadr, trudności z obsadą stanowisk oraz niekonkurencyjne wynagrodzenie.



## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Kierowanie pracowników do odbycia służby przygotowawczej w terminie umożliwiającym jej ukończenie nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika.
2. Wykorzystywanie narzędzi pozwalających na obiektywną ocenę kompetencji kierowniczych stosownie do wymogów określonych Zarządzeniem nr 6 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów.

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 26 stycznia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie  
Dyrektor

Kontroler  
Elżbieta Grzędzińska  
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*