



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.019.03.2022

Marzena Dębowska
Mazowiecki Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego

Wojewódzki Inspektorat
Nadzoru Budowlanego
ul. Czereśniowa 98
02-456 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie ¹ , ul. Czereśniowa 98, 02-456 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Dębowska, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego ² , od 1 listopada 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Urzędzie.3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 listopada 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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Sławomir Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/144/2022 z 4 października 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wojewódzkiego Inspektora związane z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W latach objętych kontrolą 2019-2022 (I półrocze) Wojewódzki Inspektor zapewniła prawidłową organizację i funkcjonowanie służby cywilnej w WINB.</p> <p>Nabory zewnętrzne na wolne stanowiska w służbie cywilnej przeprowadzono i dokumentowano w sposób zgodny z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵. Nowo przyjęci pracownicy byli niezwłocznie kierowani do odbycia służby przygotowawczej w służbie cywilnej, która kończyła się egzaminem, a wnioski w tej sprawie zawierały informacje o jej zakresie oraz opinię przełożonego kierującego komórką organizacyjną. Pracownicy podlegający pierwszej ocenie zostali jej poddani w terminie określonym w ustawie o służbie cywilnej, warunki i sposób dokonywania tej oceny odpowiadał wymogom określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej⁶.</p>

¹ Dalej: Inspektorat, WINB lub Urząd.

² Dalej: Wojewódzki Inspektor lub MWINB.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691. Dalej: ustawa o służbie cywilnej lub u.s.c.

⁶ Dz. U. poz. 1144. Dalej: rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny w s.c.

Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony poddawani byli ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania oceny okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej⁷. We wszystkich zbadanych przypadkach ocena ta sporządzana była na piśmie i oceniany był z nią niezwłocznie zapoznawany.

Szkolenia, w ramach indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, były planowane, organizowane i nadzorowane przez Wojewódzkiego Inspektora.

Wykonując zadania określone w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸, w tym w zakresie czynności kontrolnych dotyczących obiektów budowlanych, a także jako organ wyższego stopnia, Wojewódzki Inspektor sprawowała nadzór nad powiatowymi inspektoratami nadzoru budowlanego⁹ z terenu województwa mazowieckiego, osiągając wyznaczone cele i założone mierniki działalności. Tematyka skarg i wniosków wpływających do WINB była analizowana i uwzględniana w planach kontroli.

Szczegółowe badanie dotyczące terminowości załatwienia losowo wybranych spraw wykazało, że wszystkie sprawy załatwiano w terminie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły nieopracowania, wymaganego ustawą o służbie cywilnej, programu zarządzania zasobami ludzkimi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

1.1. W latach 2019-2022¹² (do 30 czerwca) w Inspektoracie zatrudnionych było: w 2019 r. ogółem 55 osób, w 2020 r. 53 osoby, w 2021 r. 54 osoby, w 2022 r. 52 osoby¹³.

(akta kontroli tom I str. 178-193, 346-347)

Zgodnie z planem¹⁴ w badanym okresie zatrudnienie powinno wynosić ogółem 69 etatów w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (w tym: 14 etatów – pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania – status zatrudnienia 01 oraz 55 etatów członków korpusu służby cywilnej – status zatrudnienia 03). Przeciętne zatrudnienie w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) nie osiągnęło zaplanowanego poziomu i wynosiło odpowiednio: 76,8% w 2019 r.; 75,4% w 2020 r.; 76,8% w 2021 r. oraz 73,9% (2022 r.).

W 2019 r. rozwiązano (lub wygasł) stosunek pracy z 6 pracownikami, co stanowiło 13,3% zatrudnionych w WINB, w 2020 r. z 4 pracownikami (8,3%); w 2021 r. z 2 (4,3%), a w 2022 r. (do 30 czerwca) z 6 pracownikami (12,7% zatrudnionych).

(akta kontroli tom I str. 178-194, 197, 346-347)

⁷ Dz. U. poz. 470. Dalej: rozporządzenie w sprawie ocen okresowych w s.c.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. Dalej: ustawa Prawo budowlane.

⁹ Dalej także: PINB.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm. Dalej: k.p.a.

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Według stanu na 31 grudnia w latach 2019-2021 oraz wg stanu na 30 czerwca w 2022 r.

¹³ Z czego na urloпах macierzyńskich, wychowawczych, bezpłatnych (powyżej 6 miesięcy) przebywało odpowiednio: 7, 4, 4 i 5 osób.

¹⁴ Wskazany w Rb-70 w części zatrudnienie, plan po zmianach w przeliczeniu na pełnozatrudnionego.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że fundusz płac jakim dysponuje, uniemożliwia pozyskanie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, a tym samym zatrudnienie planowanej liczby 69 etatów, w związku z rażąco dysproporcją pomiędzy płacami, jakie można zaoferować Urząd a płacami na warszawskim rynku pracy.

(akta kontroli tom I str. 254)

1.2. Stan zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej ogółem wynosił: 47,27 etatu (57 osób) w 2019 r.; 49,33 etatu (55 osób) w 2020 r.; 48,50 etatu (55 osób) w 2021 r. oraz 46,35 etatu (53 osoby) w I półroczu 2022 r.

W okresie objętym kontrolą przeciętne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej ogółem¹⁵ w WINB wzrosło i wynosiło: 6 587,19 zł w 2019 r.; 7 620,57 zł w 2020 r.; 8 039,47 zł w 2021 r. oraz 8 964,95 zł w 2022 r. (do 30 czerwca). Przeciętne wynagrodzenia w porównaniu do roku poprzedniego w latach 2020-2022 wzrosły odpowiednio o: 1 033,38 zł (tj. o 15,69%), 1 452,28 zł (22,05%) oraz 2 377,76 zł (36,10%).

(akta kontroli tom I str. 178-194, 198-205, 346)

1.3. W latach 2019-2022 w Inspektoracie obowiązywały wewnętrzne procedury dotyczące m.in. naboru do służby cywilnej (zarządzenia MWINB nr 6/13 z dnia 15 marca 2013 r. i nr 19/17 z dnia 29 grudnia 2017 r.), wydane w związku z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. c ustawy o służbie cywilnej oraz § 19 regulaminu organizacyjnego WINB, zatwierdzonego przez Wojewodę Mazowieckiego w dniu 6 lipca 2009 r. Procedury te dotyczyły m.in.: powoływania zespołów do przeprowadzania naborów¹⁶; podawania w treści ogłoszenia zamieszczanego w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁷ oraz BIP Inspektoratu informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego; wprowadzenia ujednoczonej procedury weryfikacji kandydatów (weryfikacja formalna złożonych ofert oraz przeprowadzanie testów zawierających nie mniej niż 20 pytań) oraz przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych. Z wykonanych czynności w ramach prowadzonego naboru należało sporządzić protokół, do którego powinna być dołączona lista pytań z testu. Procedury te nie przewidywały udziału kandydata w procesie naboru za pomocą elektronicznych środków łączności.

(akta kontroli tom I str. 41-42, 94-96, 230)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., iż zgodnie z przyjętą w Urzędzie praktyką, proces selekcji kandydatów do pracy obejmuje sprawdzenie poziomu wiedzy z zakresu pracy na stanowisku w formie pisemnej i ustnej. Pisemna forma weryfikacji daje gwarancję sprawdzenia faktycznej wiedzy kandydata. Bezpośrednia rozmowa z kandydatem pozwala na ocenę umiejętności interpersonalnych niezbędnych do pracy w Urzędzie. Organ pozostał przy praktyce kontaktu bezpośredniego z kandydatem. Procedury naboru do służby cywilnej w WINB udostępniane były od 2013 r. na stronie BIP w zakładce „Praca w Inspektoracie”. Po zmianie formatu strony w 2017 r. zamieszczone poprzednio zarządzenie nie zostało zaimportowane, dlatego też mając na uwadze treść zarządzenia 6/13 i 19/17, zostanie przygotowany tekst ujednoczony, który będzie niezwłocznie udostępniony na stronie BIP Inspektoratu.

(akta kontroli tom I str. 227-230)

1.4. W latach 2019–2022 (I półrocze) w WINB ogłoszono 55 naborów¹⁸ na 72 wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej¹⁹, w tym na 10 stanowisk w celu zastępstwa

¹⁵ Kwota brutto wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

¹⁶ W skład zespołu prowadzącego nabór wchodził: Wojewódzki Inspektor lub jego zastępca albo pracownicy WINB przez nich wskazani, a przy podejmowaniu czynności korzystał z pomocy pracownika kadr.

¹⁷ Dalej: BIP KPRM.

¹⁸ W poszczególnych latach: 24 nabory w 2019 r.; 7 w 2020 r.; 11 w 2021 r. oraz 13 w I półroczu 2022 r.

¹⁹ W poszczególnych latach: 39 w 2019 r., 7 w 2020 r.; 12 w 2021 r. oraz 14 w I półroczu 2022 r.

nieobecnego członka korpusu służby cywilnej²⁰. W związku z naborami nadesłano łącznie 151 ofert (w tym 33 oferty dotyczące zastępstwa członka korpusu służby cywilnej)²¹. Sześć spośród nadesłanych ofert uznano za niespełniające kryteriów formalnych (w tym jedną ofertę dotyczącą naboru na stanowisko w celu zastępstwa członka korpusu s.c.²²).

W kontrolowanym okresie 22 nabory (w tym 2 dotyczące kandydatów na zastępstwo członka korpusu służby cywilnej)²³ zakończyły się wyłonieniem kandydatów. W wyniku przeprowadzonych naborów obsadzono łącznie 16 stanowisk (w tym dwa w celu zastępstwa członka korpusu s.c.)²⁴.

W latach 2019-2022 (I półrocze) odsetek naborów zakończonych wyłonieniem kandydatów do pracy w WINB wynosił: 37,5% w 2019 r.; 42,9% w 2020 r.; 63,6% w 2021 r. oraz 23,1% w I półroczu 2022 r. W badanym okresie odsetek stanowisk obsadzonych w Inspektoracie przez kandydatów wyłonionych drodze naborów wynosił odpowiednio: 20,5%, 28,6%, 25,0% i 21,4%.

(akta kontroli tom I str. 206)

1.5. W wyniku sprawdzenia 20 naborów²⁵ przeprowadzonych w badanym okresie stwierdzono m.in., że:

- ogłoszenia o naborach zostały upowszechnione w BIP WINB i KPRM oraz udostępnione w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Inspektoratu;
- ogłoszenia o naborach zawierało elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c. (tj. nazwę i adres Inspektoratu; określenie stanowiska pracy, którego dotyczy nabór; wymagania związane ze stanowiskiem; zakres zadań; wskazanie dotyczące wymaganych dokumentów oraz miejsca i terminu ich składania);
- termin składania dokumentów określony w ogłoszeniu o naborze nie był krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania ogłoszenia, a w przypadku naboru w celu zastępstwa, nie krótszy niż 5 dni, zgodnie z art. 28 ust. 3 u.s.c.

We wszystkich zbadanych naborach na obsadę wolnych stanowisk w WINB, Wojewódzki Inspektor powoływała komisję. Z naborów sporządzono protokoły, które stosownie do art. 30 ust. 2 u.s.c., zawierały informacje, dotyczące: określenia stanowiska pracy, na które był przeprowadzany nabór, liczby kandydatów (nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów) i ich danych osobowych wraz ze wskazaniem najlepszych kandydatów przedstawianych MWINB; liczby nadesłanych ofert, w tym niespełniających wymogów formalnych; informacji o zastosowanych metodach i technikach naboru (forma pisemnego testu i rozmowy kwalifikacyjnej z kandydatem); uzasadnienie dokonanego wyboru; składu komisji przeprowadzającej nabór.

(akta kontroli tom I str. 207-212, 231)

Odnosząc się do kwestii zagwarantowania przez członków komisji wywiązania się z wymogów art. 32 u.s.c., tj. obowiązku zachowania w tajemnicy uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach, Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że w skład komisji rekrutacyjnej wchodził MWINB lub jego zastępca oraz powołani pracownicy korpusu służby cywilnej, tj. pracownicy posiadający dużą wiedzę

²⁰ W poszczególnych latach: 7 w 2019 r.; 1 w 2020 r.; 1 w 2021 r. oraz 1 w I półroczu 2022 r. co odpowiadało liczbie stanowisk objętych tymi naborami.

²¹ W poszczególnych latach: 65 w 2019 r.; 19 w 2020 r.; 49 w 2021 r. oraz 18 w pierwszym półroczu 2022 r. wszystkie 33 nadesłanych ofert dotyczące zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. złożono w 2019 r.

²² W badanym okresie odpowiednio: 2 w 2019 r.; 1 w 2020 r.; 3 w 2021 r. w tym 1 oferta w 2019 r. dotycząca naboru na zastępstwo członka korpusu s.c.

²³ W latach 2019-2022 (I półrocze) liczba naborów zakończonych wyłonieniem kandydatów: 9 w 2019 r.; 3 w 2020 r.; 7 w 2021 r. oraz 3 w I półroczu 2022 r. Nabory zakończone wyłonieniem kandydatów na stanowiska w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. 2 w 2019 r.

²⁴ W badanym okresie odpowiednio: 8 stanowisk w 2019 r. (w tym 2 stanowiska na zastępstwo nieobecnego członka korpusu s.c.); 2 w 2020 r.; 3 w 2021 r. oraz 3 w I półroczu 2022 r.

²⁵ Dobór celowy, według osądu kontrolera.

o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy o służbie cywilnej, którzy cieszyli się dużym zaufaniem z uwagi na prawidłową postawę etyczną. Byli oni każdorazowo pouczani o obowiązku zachowania tajemnicy oraz pytani o przeciwskazania do uczestnictwa w procedurze naboru. Istotne jest, że skład zespołu rekrutacyjnego był ustalany w momencie zgromadzenia przez komórkę kadrową ofert wszystkich kandydatów, dlatego każdy z członków komisji mógł wypowiedzieć się na temat ewentualnego wyłączenia z postępowania. Składanie oświadczeń przez członków komisji uznano za zbędne, gdyż jest to nieobligatoryjny element procedury naboru. W postępowaniach rekrutacyjnych prowadzonych w latach 2019-2022 każdorazowo uczestniczył także przedstawiciel kadr, który nie był członkiem komisji rekrutacyjnej.
(akta kontroli tom I str. 250-255)

W jednym ze zbadanych postępowań²⁶, komisja zarekomendowała zatrudnienie na stanowisku referenta prawnego ds. kontroli w Wydziale Inspekcji i Kontroli osoby, która uzyskała najmniejszą liczbę punktów z testu, tj. 14 pkt na 30 pkt możliwych (tj. poniżej 50%)²⁷. Osoba ta została zatrudniona w WINB na tym stanowisku.

MWINB wyjaśniła m.in., że zgodnie z przyjętą w Urzędzie praktyką wyboru kandydatów, proces selekcji do pracy obejmuje ustalenie wiedzy kandydata w formie pisemnej i ustnej. Podczas części ustnej omówiono część pytań z testu, na które kandydatka udzieliła niewłaściwej odpowiedzi i tym razem udzieliła ona trafnych odpowiedzi w przeciwieństwie do pozostałych kandydatów. Na ustne pytanie z zakresu prawa budowlanego i k.p.a., udzielała prawidłowych i kompletnych odpowiedzi. Komisja uznała zatem, że przyczyną uzyskania najmniejszej liczby punktów z testu był stres. Umiejętności praktyczne kandydata, tj. sposób nawiązywania bezpośredniego kontaktu z ludźmi, sposób porozumiewania się zarówno w trakcie pracy zespołowej, jak i podczas kontroli przeprowadzanej poza siedzibą organu, a także proces logicznego myślenia ma fundamentalne znaczenie, dlatego też zapadła decyzja o wyborze tej osoby.

(akta kontroli tom I str. 207-212, 250-256)

W jednym z 20 zbadanych naborów²⁸ w ogłoszeniu o wyniku naboru na stanowisko referenta prawnego ds. orzecznictwa administracyjnego i kontroli w Wydziale Orzeczniczo-Prawnym podano dane osoby, która nie złożyła oferty w tym naborze i nie uczestniczyła w rekrutacji na to stanowisko pracy.

Z wyjaśnień MWINB wynika, że w tym samym czasie prowadzono nabór do dwóch komórek organizacyjnych Urzędu (Wydziału Orzeczniczo-Prawnego i Wydziału Inspekcji i Kontroli) i prawdopodobnie z powodu błędu pracownika ds. kadr doszło do pomyłki polegającej na zamianie ogłoszeń o zakończeniu procedury rekrutacyjnej i wyborze kandydata.

(akta kontroli tom I str. 207-212, 256)

We wszystkich zbadanych postępowaniach, komisja powołana do ich przeprowadzenia podejmowała działania zgodnie z art. 29a ust. 1 u.s.c., tj. przedstawiła MWINB najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe do zatrudnienia na danym stanowisku. Informacje o przeprowadzonym postępowaniu były upowszechnione na stronach BIP Inspektoratu oraz KPRM, a także w siedzibie Urzędu, w miejscu powszechnie dostępnym. W badanym okresie Wojewódzki Inspektor zatrudniła na wolne stanowiska osiem osób spośród kandydatów wskazanych przez komisję rekrutacyjną.

²⁶ W naborze nr 46 063 z dnia 11 kwietnia 2019 r.

²⁷ Pomimo że pozostali dwaj kandydaci uzyskali odpowiednio: 20 pkt i 25 pkt.

²⁸ Ogłoszenie o zakończeniu naboru 56 087 i zatrudnieniu kandydatki z dnia 5 grudnia 2019 r.; protokół postępowania rekrutacyjnego nr 11/2019 z 6 listopada 2019 r.

W badanym okresie nie zachodziły okoliczności wskazane w art. 33 u.s.c.²⁹
(akta kontroli tom I str. 207-212)

1.6. W latach 2019-2022 nie zatrudniano ekspertów na stanowiskach tożsamyh lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej.
(akta kontroli tom I str. 229)

1.7. Odnosząc się do kwestii przeprowadzania naborów na wolne stanowiska, w szczególności w okresie epidemii COVID-19, Wojewódzki Inspektor stwierdziła m.in., że zauważono sukcesywnie malejące zainteresowanie podjęciem pracy w WINB, co jest utrzymującą się tendencją. Powodem tego stanu jest niższe, od oferowanego na stołecznym rynku pracy, wynagrodzenie proponowane w Inspektoracie. Wynagrodzenie wynikające z limitów zatrudnienia, ustalone corocznie przez Wojewodę, w szczególności biorąc pod uwagę środowisko największego miasta w zestawieniu z wymogami formalnymi oraz specyfiką pracy, jest zdecydowanie niekonkurencyjne. Corocznie z pracy w Inspektoracie rezygnuje kilka osób, posiadających doświadczenie i zaznajomionych ze specyfiką wykonywanych zadań. Pracownicy, po zdobyciu doświadczenia zawodowego lub uzyskaniu aplikacji radcowskich, odchodzą z Urzędu. MWINB nie zgłaszała do Szefa Służby Cywilnej swoich uwag, spostrzeżeń i wniosków związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej.
(akta kontroli tom I str. 229)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie przez MWINB naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej. Obowiązujące w Urzędzie wewnętrzne procedury w tym zakresie odpowiadały wymogom określonym w ustawie o służbie cywilnej i standardach określonych przez Szefa Służby Cywilnej. Wojewódzki Inspektor prawidłowo informowała o wolnych stanowiskach pracy w WINB. Komisje przeprowadzające nabory rzetelnie sporządzały protokoły z prowadzonych czynności rekrutacyjnych, informacje o wynikach naborów były każdorazowo upowszechniane.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Urzędzie

Opis stanu
faktycznego

2.1. W WINB nie przygotowano programu zarządzania zasobami ludzkimi, o którym mowa w art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

MWINB stwierdziła, że w latach 2019-2022 (I półrocze) w Inspektoracie zatrudnienie wynosiło od 47 do 50 członków korpusu służby cywilnej, co oznaczało, że program zarządzania zasobami ludzkimi można dostosować do własnych potrzeb i możliwości i nie musi on zawierać wszystkich wymogów określonych w standardach zarządzania określonych przez Szefa Służby Cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 196-197, 226)

W badanym okresie w Inspektoracie obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi, m.in. w zakresie określenia procedur naboru do

²⁹ Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru istnieje konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy, można zatrudnić na tym samym stanowisku inną osobę spośród pozostałych kandydatów wyłonionych w danym naborze.

korpusu służby cywilnej, zasad odbywania służby przygotowawczej w służbie cywilnej oraz wewnętrznej polityki antymobbingowej.

(akta kontroli tom I str. 250-253, 256-257)

2.2. W latach 2019-2022 w Inspektoracie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznych zasad awansowania członków służby cywilnej.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że awanse urzędników mianowanych następowały na podstawie ustawy o służbie cywilnej, a awanse pracowników służby cywilnej były powiązane z ocenami okresowymi, pełniącymi funkcje motywacyjną. Z uwagi na ograniczony czas pracy naczelnika Wydziału Administracyjno-Organizacyjnego (część etatu) oraz brak obsady tego stanowiska w I półroczu 2022 r., nie było możliwości opracowania tej nieobligatoryjnej procedury.

(akta kontroli tom I str. 250-253, 257)

2.3. W badanym okresie w WINB nie obowiązywały szczegółowe zasady realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych.

MWINB wyjaśniła m.in., że: wewnątrz zasady realizacji i obiegu dokumentów nie mają charakteru obligatoryjnego, lecz stanowią zalecenie Szefa Służby Cywilnej.

W latach 2019-2022 w WINB nie badano opinii pracowników w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, ponieważ zgodnie z zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania, działania takie są zalecane, a nie obligatoryjne. Z uwagi na duże obciążenie pracą, naczelnik Wydziału Administracyjno-Organizacyjnego nie miał możliwości tworzenia nieobligatoryjnych procedur.

(akta kontroli tom I str. 250-253, 257, 450)

2.4. Zasady odbywania służby przygotowawczej w służbie cywilnej przez pracowników WINB zostały uregulowane w zarządzeniu MWINB nr 25/19 z dnia 26 listopada 2019 r. W zarządzeniu, zgodnie z art. 36 u.s.c oraz wymogami określonymi w rozdziale III *Nabór, zatrudnienie i wprowadzenie do pracy* załącznika do zarządzenia Nr 6 Szefa S.C. z dnia 12 marca 2020 r., określono m.in. zasady dotyczące: skierowania pracownika do odbywania służby przygotowawczej; formy i zakres przeprowadzenia egzaminu kończącego etap przygotowawczy, w tym kwestii powoływania komisji egzaminacyjnej, sporządzania protokołów, liczby zadawanych pytań, czasu na udzielenie odpowiedzi i sposobu oceny zapewniającej obiektywne i równe traktowanie wszystkich uczestników; składu komisji. Załącznikami do zarządzenia były wzory formularzy: opinii bezpośredniego przełożonego pracownika odbywającego służbę przygotowawczą (załącznik nr 1), uzasadnienia do zwolnienia z odbywania służby przygotowawczej (nr 2), zaświadczenia o ukończeniu z wynikiem pozytywnym służby przygotowawczej w służbie cywilnej (nr 3), protokołu posiedzenia komisji oceniającej przebieg i wyniki służby przygotowawczej (nr 4).

(akta kontroli tom I str. 108-144)

W kontrolowanym okresie nie było osób zwolnionych przez MWINB z odbywania służby przygotowawczej albo odbywających służbę przygotowawczą dłużej niż 4 miesiące lub też osób, które zakończyły służbę przygotowawczą po upływie 8 miesięcy od daty podjęcia pracy w WINB. Czas trwania służby przygotowawczej wynosił od 12 dni (w 2019 r.) do 18 dni (w 2021 r.). W 2019 r. po raz pierwszy w służbie cywilnej zatrudniono 8 osób, a w kolejnych latach 2020-2022 (I półrocze) – po 2 osoby.

Do odbycia służby przygotowawczej skierowano łącznie 11 osób³⁰, z czego: siedem w 2019 r.; jedną w 2020 r.; dwie w 2021 r. oraz jedną w I półroczu 2022 r. Do egzaminu przystąpiły wszystkie osoby skierowane do odbycia służby

³⁰ Spośród 14 osób zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej, 3 zrezygnowały z pracy w WINB

przygotowawczej, poza jedną osobą, skierowaną w I półroczu 2022 r., która zgodnie z harmonogramem przystąpi do egzaminu do końca 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 213, 343)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą wszystkich pracowników WINB (10 osób), którzy w latach 2019-2021 zostali skierowani do odbycia służby przygotowawczej i przystąpili do egzaminu kończącego tę służbę. Stwierdzono, że wszystkie osoby po raz pierwszy podejmowały pracę w służbie cywilnej i powinny odbyć służbę przygotowawczą; MWINB, kierując pracownika do odbycia tej służby, określił jej zakres i czas trwania (od 10 do 23 dni). Szkolenie prowadzone w Krajowej Szkole Administracji Publicznej w Warszawie³¹ realizowane było w blokach tematycznych dotyczących: podstawowych procedur w administracji publicznej, postawy urzędniczej w służbie cywilnej, wybranych zagadnień merytoryczno-legislacyjnych, informacji publicznej, finansów oraz zamówień publicznych. Do odbycia służby przygotowawczej kierowano osoby po uprzednim zasięgnięciu opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony. Egzamin, zgodnie z § 1 pkt 8 lit. a zarządzenia nr 25/19 MWINB, był przeprowadzany z wykorzystaniem platformy e-learningowej KSAP. Arkusze stanowiące załączniki 1-4 do zarządzenia MWINB nr 25/19 zostały prawidłowo wypełnione.

(akta kontroli tom I str. 108-114, 214-219)

2.5. W badanym okresie pierwszej ocenie w służbie cywilnej zostało poddanych osiem osób (sześć w 2020 r., jedna w 2021 r. i jedna w I półroczu 2022 r.). Wszystkie osoby uzyskały ocenę pozytywną, której dokonano nie wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę ocenianego, tj. zgodnie z art. 38 ust. 1 u.s.c.

Szczegółowe badanie 8 arkuszy pierwszej oceny w służbie cywilnej i 8 formularzy sprawdzenia zadań realizowanych przez ocenianego w trakcie okresu podlegającego ocenie wykazało m.in., że były one zgodne z wzorami określonymi w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c.; bezpośredni przełożony, w terminie od jednego do 18 dni od nawiązania stosunku pracy z ocenianym, przeprowadzał z pracownikiem rozmowę, podczas której zapoznał go ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (w terminie określonym w § 3 ww. rozporządzenia); dochowywano terminu na złożenie sprawozdania sporządzonego przez ocenianego (§ 4 ust. 1); rozmowa ocenijająca była przeprowadzana niezwłocznie po złożeniu sprawozdania albo po upływie terminu wyznaczonego do jego złożenia (§ 8 ust. 1); do arkusza wpisano oceny cząstkowe oraz ocenę łączną stanowiącą średnią arytmetyczną z ocen cząstkowych (§ 9 ust. 3); w części arkusza dotyczącej rozwoju zawodowego ocenianego, bezpośredni przełożony, w porozumieniu z kierującym komórką organizacyjną, w której oceniany był zatrudniony, sporządzał wnioski dotyczące dalszego rozwoju zawodowego (§ 10 ust. 6).

(akta kontroli tom I str. 220-225)

2.6. W latach 2019-2022 (I półrocze) ocenie okresowej poddano łącznie 81 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w WINB, z czego 76 osób stanowili pracownicy służby cywilnej, a 5 osób urzędnicy służby cywilnej. W poszczególnych latach ocenie tej poddano: 23 członków korpusu służby cywilnej (w tym 21 pracowników i 2 urzędników) w 2019 r.; 22 (w tym 21 pracowników i 1 urzędnik) w 2020 r.; 25 (w tym 23 pracowników i 2 urzędników) w 2021 r. oraz 11 pracowników służby cywilnej w I półroczu 2022 r. Wszyscy członkowie korpusu

³¹ Dalej: KSAP.

służby cywilnej w badanym okresie uzyskali ocenę pozytywną, kolejne stopnie w służbie cywilnej przyznano 4 urzędnikom s.c. (w tym jednemu w 2019 r.; jednemu w 2020 r. i 2 w 2021 r.).

W wyniku szczegółowego sprawdzenia³² dokumentacji dotyczącej 20 ocen okresowych stwierdzono m.in., że zostały one dokonane przez osobę uprawnioną, tj. bezpośredniego przełożonego (stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej). Ocena dotyczyła obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska pracy, była sporządzana na piśmie i niezwłocznie zapoznawano z nią ocenianego (art. 81 ust. 3); dokonywano jej na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy (stosownie do § 2 ust. 2 i § 4 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.); oceniający przeprowadzał z ocenianym rozmowę, o której mowa w § 5 ww. rozporządzenia; oceniany potwierdzał podpisem zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny (§ 6 rozporządzenia).

Czynności, o których mowa w § 5 i § 6 ww. rozporządzenia zostały przeprowadzone w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny lub od dnia zatrudnienia ocenianego na czas nieokreślony (§ 7 pkt 1).

W badanym okresie w WINB nie wystawiono ocen negatywnych.

Zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c., przed sporządzeniem oceny okresowej, oceniający przeprowadzał z ocenianym rozmowę oceniałą. We wszystkich ocenach, które zostały poddane badaniu NIK, stosowano oceny cząstkowe według skali określonej w § 11 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia. We wszystkich zbadanych arkuszach oceny, oceniający określił ogólny poziom spełnienia kryteriów oceny (§ 11 ust. 1 pkt 2), a ocena pozytywna została dokonana zgodnie z zasadami określonymi w § 11 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia. Ponadto w dwóch przypadkach w badanej próbie (po jednym w 2020 i 2021 r.), oceniający zmienił termin dokonania oceny okresowej, zgodnie z art. 81 ust. 8 pkt 2 u.s.c., z uwagi na dłuższą, usprawiedliwioną nieobecność ocenianego pracownika (urlop macierzyński i wychowawczy), co uniemożliwiło przeprowadzenie oceny okresowej w terminie 24 miesięcy.

Spośród 20 pracowników, których dokumentacja dotycząca ocen okresowych była objęta szczegółowym sprawdzeniem, w jednym przypadku, w wyniku oceny dokonanej w 2022 r., sporządzono wniosek o przyznanie kolejnego stopnia w służbie cywilnej. Wniosek ten dotyczył koordynatora w Wydziale Orzeczniczo-Prawnym, który uzyskał pozytywną łączną ocenę okresową na poziomie powyżej oczekiwań.

(akta kontroli tom I str. 226, 232-239)

2.7. W okresie objętym kontrolą w WINB nie rozwiązano stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej w trybie art. 71 ust. 1 pkt 1 u.s.c.

(akta kontroli tom I str. 258-262)

2.8. W latach 2019–2022 (I półrocze) stan zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w WINB przedstawiał się następująco:

- zatrudnienie³³ w 2020 r., w porównaniu do stanu na koniec 2019 r., zwiększyło się o jedną osobę (z 46 do 47 osób);
- zatrudnienie w 2021 r. i w I półroczu 2022 r. (47 osób) nie uległo zmianie.

(akta kontroli tom I str. 346)

2.9. W okresie objętym kontrolą żaden z pracowników WINB nie ubiegał się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej i przyznanie stopnia w wyniku zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego.

(akta kontroli tom I str. 240)

³² Dobór celowy według osądu kontrolera.

³³ Z wyłączeniem osób przebywających na urloпах macierzyńskich, wychowawczych, bezpłatnych itd.

2.10. W latach objętych kontrolą w WINB wypłacono nagrody w wysokości: 1 077,3 tys. zł (w 2019 r.), 1 299,1 tys. zł (w 2020 r.), 1 148,6 tys. zł (w 2021 r.) oraz 653,3 tys. zł (w I półroczu 2022 r.). Średnia kwota wypłaconych nagród przypadająca na jednego pracownika³⁴ w kolejnych latach tego okresu wynosiła odpowiednio: 22 444,69 zł, 26 512,85 zł, 23 439,75 zł i 13 900,68 zł. Nagrody te w całości zostały sfinansowane z środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko³⁵ na realizację przez WINB zadań wynikających z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych³⁶.

W badanym okresie nie opracowano wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad i kryteriów przyznawania nagród w WINB.

(akta kontroli tom I str. 122-176, 241, 451)

Zarządzeniem nr 18/2021 MWINB z dnia 8 listopada 2021 w WINB utworzono fundusz motywacyjny w wysokości odpowiadającej 6% zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia i uposażenia w 2021 r. Fundusz motywacyjny utworzono w związku z decyzją Wojewody Mazowieckiego w sprawie zmiany budżetu państwa na 2021 r.³⁷, w wyniku której zwiększono wydatki w części 85/14 o łączną kwotę 272 tys. zł. Zgodnie z zasadami określonymi w ww. zarządzeniu, środki z tego funduszu były wypłacane w formie specjalnych dodatków motywacyjnych, które miały charakter uznaniowy i przyznawane były za duże zaangażowanie w pracę, efektywną realizację zadań oraz wysoką jakość wykonywanej pracy. Podstawę przyznania dodatku motywacyjnego stanowiła ocena bezpośredniego przełożonego (naczelników wydziałów lub kierownika jednostki). Warunkiem przyznania dodatku był staż pracy w WINB nie krótszy niż 3 miesiące.

(akta kontroli tom I str. 43-45)

2.11. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor terminowo, tj. do końca stycznia każdego roku składała Szefowi Służby Cywilnej sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy za rok ubiegły³⁸ (stosownie do art. 25 ust. 5 u.s.c.).

(akta kontroli tom I str. 198-205, 271-280, 291-293, 300-307)

2.12. W pierwszym półroczu 2022 r. jeden członek korpusu służby cywilnej wystąpił do MWINB o wyrażenie zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia³⁹. Po zasięgnięciu opinii prawnej, Wojewódzki Inspektor wyraziła zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia, gdyż deklarowany zakres wykonywanych czynności nie pozostawał w sprzeczności z obowiązkami wykonywanymi w WINB, ani nie podważał zaufania do organu i jego pracowników, a zatrudnienie było realizowane poza godzinami pracy w WINB.

(akta kontroli tom I str. 242-245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że MWINB nie przygotowała programu zarządzania zasobami ludzkimi, co było wymagane art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej.

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że w latach 2019-2022 (I półrocze) w Inspektoracie zatrudnionych było do 50 członków korpusu służby cywilnej, co oznaczało, że program zarządzania zasobami ludzkimi dostosowuje się do własnych potrzeb i możliwości. Ustawa o służbie cywilnej nie określa kształtu tego programu zarządzania zasobami ludzkimi, a Zarządzenie Nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia

³⁴ Średnia wyliczona jako łączna kwota wydatków przeznaczonych na nagrody brutto w danym roku podzielona przez średnie zatrudnienie w tym okresie wg sprawozdania Rb-70.

³⁵ Dalej: POiŚ.

³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1213. Dalej: ustawa o wyrobach budowlanych.

³⁷ Decyzja Ministra Finansów znak MF/B6.4143.18.3.2021.ZUB z 21 października 2021 r.

³⁸ Za 2019 r. - 27 stycznia 2020 r.; za 2020 r. - 26 stycznia 2021 r. oraz za 2021 r. - 31 stycznia 2022 r.

³⁹ W latach 2019-2021 nie było takich wniosków.

12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej⁴⁰ dopuszcza dla urzędów zatrudniających 50 i mniej członków korpusu służby cywilnej dostosowanie tego programu do własnych potrzeb i możliwości. W Inspektoracie obowiązują akty wewnętrzne regulujące kwestie zarządzania zasobami ludzkimi, m.in. w zakresie określenia procedur naboru do korpusu służby cywilnej, zasad odbywania służby przygotowawczej w służbie cywilnej oraz wewnętrznej polityki antymobbingowej.

(akta kontroli tom I str. 252, 254-257)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi jest ustawowym obowiązkiem kierownika urzędu wykonującego zadania dyrektora generalnego. W załączniku do Zarządzenia Nr 6 Szefa Służby Cywilnej sprawie standardów, w rozdz. II ust. 1 pkt 1 enumeratywnie wymieniono elementy, jakie powinien zawierać ten program. Są to: diagnoza procesów kadrowych w urzędzie, priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, obszary zarządzania ludźmi (organizacja zarządzania ludźmi, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, narzędzia work-life balance, rozwój i szkolenia, rozwiązanie stosunku pracy), cele roczne i harmonogram działań na co najmniej 3 lata oraz monitoring i ewaluację działań. Wprawdzie w przywołanym zarządzeniu dopuszczono możliwość dostosowania tego programu do potrzeb i możliwości urzędu, w którym zatrudnionych jest do 50 członków korpusu służby cywilnej (pkt 2), co oznacza, że nie musi on zawierać wszystkich ww. elementów, ale nie jest to równoznaczne z całkowitym odstępianiem od konieczności jego opracowania. Program zarządzania zasobami ludzkimi nie może też być zastąpiony innymi aktami wewnętrznymi obowiązującymi w Urzędzie.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2022 (I półrocze) osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej skierowano do służby przygotowawczej, która kończyła się egzaminem. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami dokonywano pierwszej oceny, a także ocen okresowych osób zatrudnionych w służbie cywilnej. MWINB terminowo przedkładał Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji ustawowych zadań. W WINB nie przygotowano wymaganego ustawą o służbie cywilnej programu zarządzania zasobami ludzkimi.

OBSZAR

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2019-2022 (I półrocze) WINB przesyłał Szefowi Służby Cywilnej, w terminie do 31 stycznia, informacje o potrzebach szkoleniowych Urzędu na dany rok oraz o szkoleniach przeprowadzonych w poprzednim roku. Zgłaszano w nich m.in. priorytety szkoleniowe – propozycje tematów.

W 2019 r. w WINB przeprowadzono jedno grupowe szkolenie specjalistyczne dla pracowników WINB dotyczące aktualnego stanu prawnego oraz podstawowych pojęć w zakresie geodezji i kartografii w procesie budowlanym. W szkoleniu wzięło udział 12 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w WINB⁴¹ oraz 3 pracowników PINB i jeden pracownik GINB.

(akta kontroli tom I str. 246-249)

⁴⁰ Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r. Dalej: Zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów.

⁴¹ Zakres tematyczny szkolenia dotyczył m.in. zasad koordynacji usytuowania projektowanych sieci na terenach zamkniętych, ewidencji budynków w bazach danych ewidencji gruntów i budynków, proponowanych zmian w przepisach dotyczących geodezji i kartografii.

W latach 2020-2022 r. (I półrocze) zorganizowane przez WINB szkolenia dotyczyły m.in.: procedur administracyjnych w procesie inwestycyjnym w infrastrukturze telekomunikacyjnej; przepisów ustawy Prawo budowlane dla organów terenowych; cyfryzacji i e-budownictwa w nowym Prawie budowlanym; dostępu do informacji publicznej; ochrony danych osobowych; ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa; tworzenia listy płac i pracowniczych planów kapitałowych oraz archiwizacji EZD.

W latach 2019-2021 przeszkolonych zostało odpowiednio: 32, 9 i 9 pracowników WINB. Wydatki na szkolenia członków korpusu służby cywilnej w tym okresie wyniosły: w 2019 r. - 12,5 tys. zł (62,3% kwoty zaplanowanej na ten cel), w 2020 r. - 3,7 tys. zł (18,3%), w 2021 r. - 3,5 tys. zł (tj. 23,5%).

(akta kontroli tom I str. 271-280, 290-293, 300-307)

3.2. W badanym okresie WINB nie organizował szkoleń wspólnie z innymi urzędami.

(akta kontroli tom I str. 409-410)

3.3. W przekazywanej przez MWINB do Szefa Służby Cywilnej (w terminie do 31 stycznia) informacji, określano priorytety szkoleniowe przyjęte na dany rok. W kolejnych latach objętych kontrolą były to: szkolenia z zakresu prawa budowlanego i prawa administracyjnego (2020 r.), bezpieczeństwa teleinformatycznego i prawa zamówień publicznych (2021 r.), informacji publicznej w postępowaniu administracyjnym, zamówień publicznych oraz postępowania egzekucyjnego w administracji (2022 r.).

(akta kontroli tom I str. 271-320)

Szczegółowe badanie dokumentacji 15 szkoleń⁴² (po 5 z każdego roku z lat 2019-2021) wykazało m.in., że zostały one zorganizowane zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi (m.in. z zakresu prawa administracyjnego, ekonomii i finansów, zagadnień informatycznych). Cel szkolenia został każdorazowo szczegółowo określony, a osoby dla których przeznaczone było szkolenie, miały je wpisane w indywidualnym programie rozwoju zawodowego (IPRZ). Podmioty prowadzące szkolenia spełniały kryteria określone w § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i przeprowadzania szkoleń w służbie cywilnej⁴³, w tym: posiadały doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej, dysponowały kadrami o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu lub współpracownikami dającymi rękojmię należytej realizacji programu szkolenia, zapewniły odpowiednią bazę materialną, a program szkolenia odpowiadał potrzebom organizatora. Szkolenia zostały przeprowadzone m.in. przez: Polską Izbę Inżynierów Budownictwa, Instytut Badań Stosowanych Politechniki Warszawskiej, Instytut Techniki Budowlanej, Okręgową Izbę Radców Prawnych, KSAP.

(akta kontroli tom I str. 281-290, 294-299, 308-320)

3.4. Przekazane Szefowi S.C. zbiorcze zestawienia dotyczące przeprowadzonych szkoleń zawierały m.in. dane dotyczące liczby członków korpusu służby cywilnej uczestniczących w tych szkoleniach.

(akta kontroli tom I str. 271-280, 290-293, 300-307)

3.5. W wyniku sprawdzenia dokumentacji dotyczącej 20 ocen okresowych (o których mowa w pkt 2.6 wystąpienia pokontrolnego) stwierdzono, że bezpośredni przełożony każdorazowo ustalał, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, indywidualny program rozwoju zawodowego, stanowiący podstawę do kierowania na szkolenia – stosownie do art. 108 u.s.c. Program był akceptowany przez osobę kierującą komórką organizacyjną i zatwierdzany przez MWINB.

⁴² Dobór celowy, według osądu kontrolera.

⁴³ Dz. U. z 2015 r. poz. 960; dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie szkoleń, w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej organizowano w WINB szkolenia w celu nabycia przez członka korpusu służby cywilnej wiedzy lub umiejętności określonych w tym programie.

W okresie objętym badaniem w Urzędzie obowiązywało Zarządzenie MWINB Nr 13/13 z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji indywidualnego programu rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w WINB w Warszawie, w którym określono sześćoetapowy harmonogram wprowadzania systemu IPRZ, obejmujący: poinformowanie pracownika o procedurze (etap I), rozmowę rozwojową (etap II), ustalenie IPRZ przez bezpośredniego przełożonego i akceptację tego programu przez kierującego komórką (etap III), zatwierdzenie programu przez MWINB (etap IV), podpisanie IPZP przez pracownika (etap V), monitorowanie przez bezpośredniego przełożonego realizacji IPRZ - do czasu najbliższej oceny okresowej pracownika (etap VI).

Na podstawie wybranej do kontroli dokumentacji⁴⁴ 20 pracowników stwierdzono, że brali oni udział w szkoleniach i podnosili swoje kwalifikacje zgodnie z IPRZ. Wnioski zawarte w ocenach okresowych w zakresie realizacji IPRZ były realizowane.

(akta kontroli tom I str. 46-47, 271-320, 339-344)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację i realizację szkoleń dla pracowników korpusu służby cywilnej. Przeprowadzone szkolenia odpowiadały indywidualnym potrzebom szkoleniowym członków korpusu służby cywilnej, określonym w IPRZ. Sporządzano i terminowo przekazywano Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania, w których m.in. informowano o szkoleniach zrealizowanych w roku poprzednim oraz o potrzebach szkoleniowych na rok bieżący.

OBSZAR

4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd

Opis stanu
faktycznego

4.1. Z wyjaśnień MWINB wynika, że w latach 2019-2022 Urząd był w stanie efektywnie i terminowo wykonywać wszystkie zadania. Limit zatrudnienia w jednostce wynosi 69 osób, co jest uzasadnione biorąc pod uwagę obszar podległy WINB. Corocznie przyznawane środki na funkcjonowanie Inspektoratu są jednak niewystarczające. Województwo mazowieckie jest największym województwem w kraju, z bardzo dużym tzw. ruchem budowlanym o znaczeniu lokalnym, wojewódzkim, ale również krajowym, mającym szczególne znaczenie. Na terenie województwa mazowieckiego funkcjonują 42 powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego. Około połowy prowadzonych postępowań odwoławczych i zażaleniowych dotyczy m.st. Warszawy. WINB od kilku lat boryka się z poważnymi trudnościami kadrowymi spowodowanymi rezygnacją z pracy oraz brakiem zainteresowania ze strony potencjalnych pracowników, co spowodowane jest bardzo niską, w szczególności na warunki największego miasta w Polsce, wielkością wynagrodzenia. Obecnie stan osobowy kadry technicznej został ustabilizowany, natomiast dramatycznie uległ pogorszeniu w Wydziale Orzeczniczo-Prawnym z uwagi na rezygnację doświadczonych pracowników z pracy (z przyczyn czysto ekonomicznych) oraz brak zainteresowania podjęciem pracy w tej komórce. Od 2018 r. zainteresowanie pracą w Wydziale Orzeczniczo-Prawnym drastycznie się zmniejszyło, a kilkanaście konkursów, z uwagi na brak zainteresowania,

⁴⁴ O której mowa w pkt. 2.6 wystąpienia pokontrolnego.

pozostało nierozstrzygniętych. Co prawda udało się zatrudnić kilka osób, jednak po zdobyciu doświadczenia, a niejednokrotnie również nabyciu uprawnień związanych z ukończeniem aplikacji prawniczych, wobec rażącej dysproporcji pomiędzy płacami które może zaoferować Urząd, a stawkami na warszawskim rynku pracy, rezygnowały one z pracy w Urzędzie. Od 2018 r. MWINB zwracał się o podjęcie działań na rzecz zwiększenia funduszu płac do Wojewody Mazowieckiego i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W piśmie adresowanym do Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Sekretarza Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, napisano m.in.: „obecny stan kadrowy nie daje pewności, że ustawowe zadania będą wykonywane sprawnie, szybko i prawidłowo”.

(akta kontroli tom I str. 258-260, 263-264, 419-426)

4.2. W regulaminie organizacyjnym WINB ustalono sposób przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków. Zgodnie z ww. regulaminem, MWINB i jego zastępca przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków, po uprzednim uzgodnieniu terminu, a naczelnicy wydziałów i pracownicy Inspektoratu przyjmują skargi i wnioski obywateli, zgodnie z zarządzeniem MWINB⁴⁵, w każdy poniedziałek, w godzinach 9-17 oraz w każdy czwartek, w godz. 8-16. Organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w WINB zapewniał Wydział Administracyjno-Organizacyjny. Skargi i wnioski zgłaszane ustnie lub telefonicznie powinny zostać przyjęte do protokołu i podlegać rejestracji podobnie jak skargi i wnioski wnoszone pisemnie, pocztą elektroniczną lub telefaksem. Za terminowe załatwienie skarg i wniosków odpowiedzialni byli naczelnicy wydziałów, którzy powierzali imiennie wyznaczonym pracownikom załatwienie poszczególnych skarg i wniosków w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu procesu i terminowego załatwienia powierzonych spraw. Załatwienie skarg i wniosków polegało na rozpatrzeniu wszystkich okoliczności sprawy, jej rozstrzygnięcie, usunięcie stwierdzonych uchybień i przyczyn ich powstania, a następnie zawiadomienie osób zainteresowanych o sposobie załatwienia sprawy. Naczelnicy wydziałów zostali zobowiązani m.in. do zapewnienia właściwego ewidencjonowania oraz załatwiania skarg i wniosków, sprawowania bieżącego nadzoru nad prawidłowością i terminowością załatwienia skarg i wniosków, wykorzystania materiałów zawartych w skargach lub wnioskach do opracowania analiz dotyczących załatwienia skarg i wniosków.

(akta kontroli tom I str. 11-12, 34)

W okresie objętym kontrolą do WINB wpłynęło łącznie 1 660 skarg i wniosków, z czego 440 w 2019 r., 441 w 2020 r., 431 w 2021 r. oraz 348 w I półroczu 2022 r. Na jednego pracownika WINB zajmującego się m.in. załatwieniem skarg lub wniosków, przypadało rocznie średnio do załatwienia 25 spraw, z czego: 26 w 2019 r., 25 w 2020 r., 24 w 2021 r. oraz 25 w pierwszym półroczu 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 348-350)

4.3. Szczegółowym badaniem objęto próbę 20 skarg i wniosków⁴⁶, które wpłynęły do WINB i dotyczyły działania PINB (w tym: 15 skarg na bezczynność organu, cztery ponaglenia oraz jedna skarga o niesprecyzowanym charakterze). Analiza wykazała, że w tych przypadkach WINB nie wszczynał odrębnego postępowania kontrolnego, a dokonywał oceny zebranego już materiału dowodowego i zapoznawał się ze stanowiskiem PINB, co umożliwiało udzielenie odpowiedzi skarżącemu. W jednym przypadku skargę pozostawiono bez rozpatrzenia, ponieważ skarżący, pomimo wezwania do uszczegółowienia charakteru zarzutów wobec PINB, nie uczynił tego w wyznaczonym terminie (siedmiu dni). Wszystkie sprawy zostały rozpatrzone przez

⁴⁵ Zarządzenie MWINB Nr 21/07 w sprawie ustalenia dni i godzin przyjęcia interesantów przez naczelników wydziałów oraz pracowników WINB w Warszawie.

⁴⁶ Dobór celowy.

WINB bez zbędnej zwłoki. W przypadku skarg, dla których przekroczono miesięczny termin na rozpatrzenie sprawy (8 przypadków), poinformowano skarżącego o zawieszeniu terminu załatwienia sprawy na podstawie art. 35 § 5 k.p.a. (dotyczyło to okresu oczekiwania na przekazanie przez PINB relacji i dokumentów istotnych przy udzieleniu odpowiedzi skarżącemu).

(akta kontroli tom I str. 356-361)

4.4. W badanym okresie GINB rozpatrzył 28 skarg na bezczynność oraz przewlekłość postępowania MWINB, z których pięć uznał za zasadne (tj. 17,9%) oraz 45 ponagleń dotyczących działania WINB, z których sześć uznał za zasadne (tj. 13,3%). Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wpłynęły trzy skargi na bezczynność oraz przewlekłość działań WINB, z których dwie (z 2021 r.) uznano za zasadne. W ponagleniach rozpatrywanych przez organy nie stwierdzono rażących naruszeń prawa. WINB nie wypłacał kar lub odszkodowań z tego tytułu.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą było 100 przypadków niezakończonych spraw w terminie, z czego 54 dotyczyło spraw w 2019 r., 12 w 2020 r., 10 w 2021 r. i 24 w I półroczu 2022 r. Sprawy niezakończony w terminie stanowiły ok. 6% wszystkich spraw, które wpłynęły w tym czasie do WINB.

(akta kontroli tom I str. 348-350; 450-451)

4.5. W latach 2019-2022 (I półrocze) WINB przeprowadził łącznie 9 kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej, w tym:

- w 2019 r. - kontrolę w zakresie działań Starosty Zwoleńskiego, która dotyczyła oceny prawidłowości podejmowanych czynności i stosowanych procedur w sprawach dotyczących zgłoszeń budowy lub przebudowy (2019 r.);
- w 2020 r. - kontrolę działań Starosty Pułtuskiego w zakresie prawidłowości wydawanych zaświadczeń o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, wobec których nie wnoszono sprzeciwu oraz dwie kontrole dotyczące Prezydenta m.st. Warszawy w zakresie prawidłowości podejmowanych czynności, stosowanych procedur dotyczących zgłoszeń budowy oraz rozbudowy lub przebudowy ze szczególnym uwzględnieniem wydawanych zaświadczeń w powyższych sprawach;
- w 2021 r. - kontrolę działań Prezydenta m.st. Warszawy w dzielnicy Bielany w zakresie prawidłowości podejmowanych czynności i stosowanych procedur w sprawach dotyczących zgłoszenia budowy oraz przebudowy ze szczególnym uwzględnieniem wydanych zaświadczeń, a także kontrolę działań Starosty Garwolińskiego oraz Starosty Radomskiego - w zakresie podejmowanych czynności oraz stosowanych procedur w sprawach dotyczących zgłoszeń: budowy, rozbudowy lub wykonywania robót budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem zaświadczeń wydanych przez organ administracji budowlanej;
- w 2022 r. – kontrolę działań Prezydenta m.st. Warszawy oraz kontrolę działań Starosty Białobrzeskiego w zakresie podejmowanych czynności oraz stosowanych procedur w sprawach dotyczących zgłoszeń budowy, ze szczególnym uwzględnieniem zaświadczeń o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu.

Wszystkie ww. kontrole były przeprowadzone w tzw. trybie zwykłym (tj. zostały ujęte w planie kontroli). Kontrole zostały przeprowadzone przez dwie osoby z Wydziału Inspekcji i Kontroli.

(akta kontroli tom I str. 265-269)

MWINB stwierdziła m.in., że: liczba przeprowadzanych kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej w okresie pandemii COVID 19 nie zmniejszyła się. Kontrole te prowadzono w trybie zdalnym, z uwzględnieniem

zaleceń wynikających z „Poradnika kontroli zdalnej”, przygotowanego przez Centrum Oceny Administracji KPRM.

(akta kontroli tom I str. 269-270)

W latach 2019-2022 (I półrocze) WINB przeprowadził 22 kontrole ujęte w planach kontroli (13 kontroli działalności powiatowych inspektoratów oraz 9 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej), z czego dwie kontrole w 2019 r.; sześć w 2020 r., dziewięć w 2021 r. oraz pięć w 2022 r. (I półrocze).

(akta kontroli tom I str. 446)

Szczegółowym badaniem objęto 11 kontroli w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, przeprowadzonych przez WINB w latach 2019-2022, w wyniku czego ustalono, że:

- nie wystąpiły przypadki nałożenia przez WINB kary na organy nadzoru budowlanego za np. nieterminowe wydanie decyzji;
- wszystkie skontrolowane przez WINB jednostki poinformowały o sposobie wykonania zaleceń i wykorzystania wniosków. Nie wystąpiły przypadki nieusunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. WINB sprawdzał realizację zaleceń pokontrolnych w organach skontrolowanych przy przeprowadzeniu kolejnej kontroli w tej jednostce;
- skargi lub wnioski nie były bezpośrednim przedmiotem tych kontroli.

(akta kontroli tom I str. 362-410)

4.6. W latach 2019-2022 (I półrocze) WINB realizował cele w ramach poszczególnych zadań budżetowych⁴⁷ ze wskazaniem zadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości. W badanym okresie zaplanowane cele i mierniki zostały osiągnięte przez WINB.

W 2019 r. Inspektorat realizował dwa cele:

- *sprawne wdrożenia projektu Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020* (w ramach pomocy technicznej POIiŚ), dla którego miernikiem była łączna liczba przeprowadzonych kontroli robót budowlanych i kontroli wyrobów budowlanych (w inwestycjach ujętych w ww. projekcie). W 2019 r. przeprowadzono 129 kontroli (z planowanych 68), osiągając wskaźnik 189,7%;
- *poprawa sprawności obsługi klientów*, dla którego miernikiem był procentowy udział decyzji administracyjnych wydanych w II instancji w przedłużonym terminie w ogólnej liczbie wydanych decyzji w II instancji. W 2019 r. 60 na 1243 decyzje administracyjne wydano z przekroczeniem terminu wskazanego w k.p.a. (tj. 4,83 %, przy zakładanych 19,53%).

W 2020 r. realizowano trzy cele:

- *sprawne kontynuowanie projektu Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020* (w ramach pomocy technicznej POIiŚ), dla którego miernikiem była liczba przeprowadzonych kontroli. Stopień realizacji celu przekroczył przyjęte założenia o 18% (zrealizowano 153 z 130 zaplanowanych kontroli);
- *wzmoczenie kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego stopnia powiatowego (PINB)*, dla którego miernikiem była liczba kontroli. Zrealizowano 6, a planowano 4 kontrole;
- *wzmoczenie kontroli na placach budowy w zakresie dopuszczenia wyrobów budowlanych*, dla którego miernikiem była liczba pobranych próbek wyrobów budowlanych przekazanych do akredytowanych laboratoriów badawczych. Celu tego nie zrealizowano (z zaplanowanych 10 pobrań próbek, pobrano dwie), co było spowodowane brakiem w kontrolowanych inwestycjach wyrobów budowlanych niespełniających wymogów określonych w ustawie o wyrobach budowlanych.

⁴⁷ RB-BZ1 Roczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków UE w układzie zadaniowym.

W 2021 r. realizowano trzy cele:

- *utrzymanie efektywności działań podczas realizacji projektu Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2021-2023* (w ramach pomocy technicznej POIiŚ), dla którego, podobnie jak w poprzednich latach, miernikiem była liczba przeprowadzonych kontroli. Zrealizowano 160 z 156 zaplanowanych kontroli;
- *wzmożenie nadzoru nad PINB* (zrealizowano wszystkie zaplanowane zadania, tj. 6 kontroli);
- *wzmożenie kontroli na placach budowy w zakresie dopuszczenia wyrobu budowlanego do stosowania i obrotu w budownictwie*, dla którego miernikiem była liczba próbek wyrobów budowlanych pobranych i przekazanych do akredytowanych laboratoriów badawczych w celu przeprowadzenia badań. Cel został zrealizowany w 100% (pobrano i przekazano do badań 10 próbek).

Na 2022 r. zaplanowano do realizacji dwa cele:

- *wzmożenie nadzoru nad organami nadzoru budowlanego stopnia powiatowego*, gdzie zaplanowano przeprowadzenie 8 kontroli w PINB;
- *wzmożenie działań, kontroli wprowadzanych do obrotu lub udostępnienia na rynku krajowym wyrobów budowlanych, na placu budowy oraz u producentów i sprzedawców w zakresie dopuszczenia wyrobu do stosowania i obrotu w budownictwie*, dla którego miernikiem była liczba próbek.

(akta kontroli tom I str. 452-460)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację przez MWINB wybranych zadań w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów prawa budowlanego przez PINB oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej. Zadania te realizowano m.in. poprzez przeprowadzanie doraźnych i planowych kontroli oraz rozpatrywanie skarg i wniosków. Wykonując zadania ustawowe WINB zrealizował wyznaczone cele i osiągał założone mierniki.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi.

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 wniosku

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

Kontroler
Sławomir Nowak
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
z up.

p.o. Wicedyrektora