



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.019.01.2022



01317022

Pan
Bohdan Paszkowski
Wojewoda Podlaski
Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
ul. Adama Mickiewicza 3, 15-213 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku ¹ , ul. Adama Mickiewicza 3, 15-213 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Bohdan Paszkowski, Wojewoda Podlaski od 9 grudnia 2015 r. ²
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 12 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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku.
Kontrolerzy	Piotr Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/124/2022 z 11 października 2022 r. Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/127/2022 z 19 października 2022 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej „Urząd” lub „PUW”.

² Dalej „Wojewoda”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

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

Urząd prawidłowo realizował zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Opracowane programy zarządzania zasobami ludzkimi zawierały wszystkie wymagane elementy, między innymi: procedury naboru na wolne stanowiska, procedurę tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, procedury wynagradzania i nagradzania oraz motywowania pracowników, politykę szkoleniową. Programy te były terminowo, co trzy lata, aktualizowane. Urząd na bieżąco ogłaszał nabory na wolne stanowiska w służbie cywilnej. Poddane analizie nabory zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵ oraz wewnętrznymi procedurami. We właściwy sposób zorganizowano także przebieg służby przygotowawczej osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. Zwolnienia z odbywania służby przygotowawczej odbywały się w trybie określonym w art. 36 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej i dotyczyły osób z dużym doświadczeniem zawodowym i należycie wykonujących swoje obowiązki. Prawidłowo i terminowo wywiązywano się z obowiązków związanych z przeprowadzeniem pierwszej oceny w służbie cywilnej. Ocen dokonywano 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. Zgodnie z obowiązującymi przepisami przeprowadzane były też oceny okresowe pracowników. Wszyscy oceniani pracownicy byli zapoznawani z wynikami ocen, we wszystkich przypadkach w arkuszach oceny zamieszczono wnioski dotyczące rozwoju zawodowego, które były podstawą do opracowania indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Urząd zapewnił jednocześnie dobre warunki do podnoszenia kwalifikacji zawodowych członków korpusu służby cywilnej, tworząc na poszczególne lata plany szkoleniowe uwzględniające zgłoszone potrzeby oraz organizując wszystkie zaplanowane szkolenia. Analiza czterech wybranych zadań wykonywanych przez Urząd wykazała, że obecny poziom zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej umożliwia skutecznie, efektywnie oraz terminowo realizowanie tych zadań. Terminowo składano Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności⁶

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.

1.1. W latach 2019 – 2022 w Urzędzie odnotowano wzrost zatrudnienia pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁷ z 150 osób na koniec 2019 r. do 184 osób na 30 czerwca 2022 r.⁸, przy czym:

- z 109 do 110 osób wzrosło zatrudnienie na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi (w tym min. obsługa przejść granicznych),
- z 55 do 91 osób wzrosło zatrudnienie pracowników Urzędu, w tym m.in. pracowników Centrum Powiadamiania Ratunkowego i Dyspozytorni Medycznej.

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. Ustawa zwana dalej „ustawą o służbie cywilnej” lub „u.s.c.”

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

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2290. Ustawa zwana dalej: „u.p.u.p.”

⁸ Na dzień 31 grudnia 2020 r. stan zatrudnienia na podstawie u.p.u.p wynosił 152 osoby, a na dzień 31 grudnia 2021 r. – 188,75 osoby.

W latach 2019 – 2022 (30 czerwca) pracownicy zatrudnieni na podstawie u.p.u.p. stanowili odpowiednio: 25,8%, 26,6%, 31,1% i 30,2% ogółu pracowników zatrudnionych w Urzędzie⁹.
(akta kontroli str. 5-7)

1.2. W Urzędzie stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej (w przeliczeniu na pełne etaty) na 31 grudnia 2019, 2020 i 2021 r. wynosił odpowiednio: 435,5, 410,7 i 427, a na 30 czerwca 2022 r. – 436 etatów, z tego 368, 345,2, 362,5 i 372,5 pracowników służby cywilnej oraz 46, 45, 44 i 43,0 urzędników służby cywilnej.
(akta kontroli str. 5)

Liczba stanowisk pracy zwolniona w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy wynosiła w latach 2019 – 2021 kolejno 40,7, 36,8 i 27,3, a w I półroczu 2022 r. – 16, w tym: pracowników służby cywilnej: 37,7, 31,8, 25,3 i 15¹⁰ i urzędników służby cywilnej: 3, 5, 2 i 1, co stanowiło odpowiednio: 9,6%, 8,8 %, 6,6% i 3,7% stanu zatrudnienia ogółem w korpusie s.c. W Urzędzie liczba obsadzonych stanowisk pracy w trakcie roku wynosiła: 56,8 w 2019 r., 18 w 2020 r., 31,6 w 2021 r. i 26 w I połowie 2022 r. (dotyczyła wyłącznie pracowników służby cywilnej).
(akta kontroli str. 5-7)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto pracowników służby cywilnej zatrudnionych w Urzędzie wynosiły w latach 2019 – 2022 (na 30 czerwca): 1/ na wyższych stanowiskach – 12.307 zł, 14.744 zł, 14.784 zł i 14.694 zł; 2/ na stanowiskach średniego stopnia – 10.070 zł, 10.872 zł, 11.894 zł i 12.605 zł; 3/ na stanowiskach koordynujących – 7.270 zł, 8.450 zł, 9.251 zł i 9.062 zł; 4/ na stanowiskach samodzielnych – 4.909 zł, 5.526 zł, 6.069 zł i 6.769 zł; 5/ na stanowiskach specjalistycznych – 4.473 zł, 5.123 zł, 5.592 zł i 5.554 zł; 6/ na stanowiskach wspomagających – 4.446 zł, 5.172 zł, 5.803 zł i 5.022 zł.
(akta kontroli str. 35)

1.3. Urząd posiadał wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej, określone w załączniku nr 2 do Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2019-2021 („PZZL 2019-2021”) przyjętym zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z 7 stycznia 2019 r. i Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2022-2024 („PZZL 2022-2024) przyjęty zarządzeniem z 29 grudnia 2021 r. Przyjęte procedury określały zasady ogólne naboru przewidujące, że: 1/ kandydaci do zatrudnienia w Urzędzie wyłaniani są w drodze naboru na wolne stanowiska zgodnie z ustawą o służbie cywilnej i podstawowymi zasadami prawa pracy, w szczególności dotyczącymi zapewnienia równego traktowania kandydatów bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną czy jakąkolwiek cechę prawnie chronioną; 2/ w służbie cywilnej może zostać zatrudniona osoba, która spełnia następujące kryteria: a) jest obywatelem polskim, b) korzysta z pełni praw publicznych, c) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, d) posiada kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej – określone w ogłoszeniu, e) cieszy się nieposzlakowaną opinią; 3/ osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może być zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w stosownych przepisach; 4/ prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej ma każdy obywatel a nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny¹¹.
(akta kontroli str. 8-34)

⁹ Według stanu na koniec grudnia lat 2019 – 2021 w Urzędzie zatrudnionych było ogółem odpowiednio: 634, 615 i 663 pracowników, a na 30 czerwca 2022 r. – 667 pracowników (z uwzględnieniem pracowników przebywających na urloпах macierzyńskich, wychowawczych i bezpłatnych, tj. odpowiednio: 14, 12, 18 i 17 osób).

¹⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹¹ Konkurencyjność naboru oznacza, że Dyrektor Generalny Urzędu w taki sposób organizuje całą procedurę naboru, by w jej wyniku wybrać spośród zgłaszających się kandydatów, osobę najzdolniejszą, najlepiej przygotowaną, która w konfrontacji z innymi kandydatami, najlepiej odpowiada stawianym wymaganiom określonym w opisie stanowiska.

Przyjęte procedury naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej przewidywały upowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach¹² (poprzez sporządzenie ogłoszenia o naborze w oparciu o opis stanowiska pracy) i prowadzenie naboru przez komisję. Postępowanie kwalifikacyjne obejmowało trzy etapy: 1) sprawdzenie dokumentów celem ustalenia spełnienia wymogów niezbędnych określonych w ogłoszeniu, 2) sprawdzian wiedzy i umiejętności¹³ (test wiedzy jednokrotnego wyboru¹⁴ oraz sprawdzian innych umiejętności), 3) rozmowę kwalifikacyjną¹⁵ z kandydatami na podstawie wcześniej przygotowanego zestawu pytań.¹⁶ Po przeprowadzeniu naboru wymagane było sporządzenie protokołu¹⁷ i upowszechnienie informacji o wynikach naboru¹⁸. (akta kontroli str. 8-34)

Podstawowym narzędziem komunikacji z kandydatami zakwalifikowanymi do II i III etapu procedury rekrutacji była poczta elektroniczna. Przekazywana informacja miała zawierać termin, miejsce oraz przebieg procedury sprawdzającej, a także wyniki uzyskane w toku naboru. W przypadku nieposiadania adresu e-mail, kandydaci mieli być powiadamiani telefonicznie. Kandydaci, którzy nie zostali dopuszczeni do kolejnych etapów rekrutacji nie byli o tym fakcie informowani. Dyrektor Biura Organizacji i Kadr podała, że „informowanie wszystkich niezakwalifikowanych kandydatów ze względu na niespełnienie wymagań formalnych, bądź niezbędnych, byłoby bardzo czasochłonne, co nie jest pożądane z punktu widzenia organizacji pracy i efektywności. Odrębne opisywanie braków generowałoby duże zaangażowanie pracowników, opóźnienie procesów kadrowych i brak racjonalnego gospodarowania zasobami ludzkimi w sektorze finansów publicznych”. Dyrektor zwróciła także uwagę, „iż każdorazowo w sytuacji zgłoszenia się kandydata z zapytaniem o powody odrzucenia, udzielana jest mu wyczerpująca informacja zwrotna. Ponadto na stronie urzędu figuruje informacja dla kandydatów zawierająca katalog najczęściej popełnianych błędów, jak też wzory niezbędnych oświadczeń. Powyższe działania w pełni zabezpieczają skuteczność procesu informacyjnego i dostępności do służby cywilnej”. (akta kontroli str. 455)

Oferty pracy przesyłane drogą elektroniczną, z wyjątkiem dokumentów opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP¹⁹ nie brały udziału w procedurze rekrutacyjnej. Termin do składania dokumentów nie mógł być krótszy niż 10 dni, a dla ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej – 5 dni od dnia opublikowania ogłoszenia. Przyjęte procedury naboru w Urzędzie nie przewidywały możliwości udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności. Opracowane procedury spełniały wymogi i zalecenia określone w zarządzeniach Szefa S.C. w sprawie standardów zarządzania.

(akta kontroli str. 8-34)

¹² W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu (tablica informacyjna przy pokoju 41), na stronie internetowej Urzędu.

¹³ Zawartość merytoryczna testów wiedzy proponowana jest przez dyrektora wydziału, który składa zaopiniowanie o nabor. Testy zatwierdzane są przez dyrektora Biura Organizacji i Kadr bezpośrednio przed naborom.

¹⁴ Składający się z 20 pytań merytorycznych z zakresu znajomości aktów prawnych oraz zagadnień wymienionych w ogłoszeniu na konkretne stanowisko pracy; maksymalna liczba punktów do uzyskania – 20 pkt; czas trwania 20 minut.

¹⁵ Warunkiem udziału w III etapie jest uzyskanie z testu wiedzy wyniku większego niż 50% punktów możliwych do uzyskania (50% + 1 pkt). W przypadku, gdy II etap obejmuje również sprawdzian innych umiejętności, warunkiem zakwalifikowania jest uzyskanie z każdej części wyniku większego niż 50% punktów możliwych do uzyskania (50% + 1 pkt).

¹⁶ Wszyscy kandydaci odpowiadają na jednakowe pytania, ustalone przez członków komisji. Podczas rozmowy oceniane są umiejętności oraz predyspozycje kandydatów do zajmowania konkretnego stanowiska na podstawie ustalonych kryteriów tj.: 1) przygotowanie merytoryczne – od 0 do 3 pkt za każde z 4 pytań – maksymalna liczba punktów możliwych do uzyskania – 12 pkt; 2) posiadanie kompetencji: komunikacja, umiejętność argumentowania, odporność na stres, zarządzanie ludźmi (w przypadku stanowisk koordynujących i średniego szczebla) – od 0 do 3 pkt za każdą ocenianą kompetencję – maksymalna liczba punktów możliwych do uzyskania – od 9 do 12 pkt. Członkowie komisji oceniają kandydatów stosując do każdego oceny punktowe w skali od 0 do 3 pkt, w której: 0 – ocena niezadowolająca, 1 – ocena poniżej poziomu oczekiwań, 2 – ocena na poziomie oczekiwań, 3 – ocena powyżej poziomu oczekiwań. Ocena kandydata jest efektem dyskusji członków komisji oraz wymiany opinii. Warunkiem uzyskania pozytywnej oceny podczas rozmowy kwalifikacyjnej jest zdobycie wyniku większego niż 50% punktów możliwych do uzyskania (tj. 50% + 1 pkt). W toku naboru komisja wylania nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe.

¹⁷ Który zostaje przekazany Dyrektorowi Generalnemu w celu dokonania wyboru kandydata do zatrudnienia. Protokół dokumentował wszystkie czynności i zdarzenia, które miały wpływ na przebieg naboru i jego wynik.

¹⁸ Dyrektor Generalny niezwłocznie po przeprowadzonym naborze upowszechnia informację o wynikach naboru poprzez umieszczenie jej w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu (tablica informacyjna przy pokoju nr 41) oraz na stronie internetowej Urzędu.

¹⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. poz. 1579 ze zm.).

Dyrektor Biura Organizacji i Kadr podała, że brak możliwości przeprowadzenia naboru za pomocą elektronicznych środków łączności uzasadniony jest *„wystąpieniem ryzyka nieskutecznego przeprowadzenia naboru/ograniczonej dostępności procesu rekrutacji ze względu na możliwości organizacyjno-techniczne po stronie kandydatów – nie wszyscy posiadają narzędzia/aplikacje niezbędne do zapewnienia prawidłowego przebiegu rekrutacji w formie online, ponadto stosowanie takiej formuły pozyskiwania pracowników powodowałoby szereg problemów technicznych (usterki, problemy z połączeniem i dostępnością Internetu), co w konsekwencji skutkowałoby, dezorientacją procedury naboru lub brakiem jej realizacji”*. Dyrektor zwróciła także uwagę, że *„zagwarantowanie rzetelnego przeprowadzenia poszczególnych etapów naboru (zwłaszcza sprawdzianu wiedzy i umiejętności – brak specjalistycznej platformy) – ograniczona możliwość weryfikacji wiedzy poprzez narzędzia komunikacji zdalnej; jednocześnie, w przypadku większej liczny osób aplikujących na stanowisko, dokonanie selekcji powodowałaby trudności organizacyjne i wymagałoby znacznie więcej czasu niż w przypadku tradycyjnej formy rekrutacji”*.

(akta kontroli str. 36)

1.4. W latach 2019 – 2021 i w I półroczu 2022 r. w Urzędzie ogłoszono 218 naborów (84, 31, 52 i 51) na 232 stanowiska pracy (86, 36, 58 i 52). Liczba nadesłanych ofert wyniosła 1.653 (726, 265, 414 i 248), z tego 312 (140, 58, 73 i 41) uznano za niespełniające kryteriów formalnych. Liczba naborów zakończonych wyłonieniem kandydata wyniosła 120 (57, 9, 28 i 26, co stanowiło 68%, 29%, 54% i 51% ogółu ogłoszonych naborów). W wyniku naborów obsadzono 129 stanowisk pracy (59, 12, 33 i 25), co stanowiło 69%, 33%, 54% i 51% liczby stanowisk objętych naborami.

(akta kontroli str. 37)

1.5. Analiza prawidłowości przeprowadzenia naborów przeprowadzona na próbie 20 spraw²⁰ (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) wykazała, że: 1/ we wszystkich analizowanych naborach ogłoszenia o naborze opublikowano w miejscu powszechnie dostępnym w Urzędzie (na tablicy ogłoszeń Urzędu przy pokoju nr 41), w BIP Urzędu i BIP Prezesa Rady Ministrów, tj. zgodnie z art. 28 ust 1 u.s.c.; 2/ we wszystkich analizowanych sprawach ogłoszenia o naborze zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c., tj. m.in.: a) nazwę i adres urzędu, b) określenie stanowiska pracy, c) wymagania związane ze stanowiskiem pracy, zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe, d) zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy, e) wskazanie wymaganych dokumentów, f) termin i miejsce składania dokumentów; 3/ w trzech sprawach²¹ w ogłoszeniach o naborze nie podano informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego, zalecanych w Standardach ZZL²² (zaleca się, aby wewnętrzne procedury naboru przewidywały umieszczanie w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego). Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wskazała, że dane o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego jest fakultatywnym elementem ogłoszenia i wyjaśniła, że *„w bieżącym r. podjęto próbę zmierzającą do zwiększenia liczby aplikujących kandydatów, poprzez niewskazywanie wysokości wynagrodzenia. Przedmiotowe działanie stworzyło bezpośrednią możliwość pełnego zaoferowania warunków finansowych podczas III etapu naboru, w tym spersonalizowanych pod względem kwalifikacji kandydata. Tym samym, zauważono trend wzrostowy w zakresie osób aplikujących na ogłaszane nabory, co przedkłada się na korzyści płynące zarówno dla urzędu jak też kandydatów”*; 4/ we wszystkich naborach termin na złożenie dokumentów określony w ogłoszeniu nie był krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia, zgodnie z art. 28 ust. 3 u.s.c.

(akta kontroli str. 38-39, 42)

1.6. Badanie 20 przeprowadzonych naborów (tych samych co w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) wykazało, że we wszystkich analizowanych sprawach: 1/ powołano komisję do przeprowadzenia naboru, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 2 do PZZL 2019-2021 i PZZL 2022-2024. W skład komisji weszli: dyrektor Biura Organizacji i Kadr, osoba kierująca komórką organizacyjną, do której prowadzony był nabór oraz kierownik Oddziału Kadr i Szkolenia; 2/ członkowie komisji złożyli oświadczenie

²⁰ Dobór próby niestatystyczny, według profesjonalnego osądu kontrolera.

²¹ Tj. w naborach przeprowadzonych w I połowie 2022 r (tj. o nr OK. II/210.11.2022, OK. II/210.31.2022, OK. II/210.69.2022)

²² Rozdział III pkt 2 ppkt 2 Standardów zarządzania zasobami ludzkimi (zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej) oraz rozdział III pkt 2 ppkt 3 lit b zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r. (<https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/akty-prawne>)

o zachowaniu bezstronności (według opracowanego wzoru nr 1) oraz zachowania w tajemnicy informacji o kandydatach uzyskanych w trakcie naboru; 3/ został sporządzony protokół, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 30 ust 2 u.s.c.²³; 4/ komisja rozpatrywała jedynie oferty spełniające kryteria i wymagania określone w ogłoszeniu o naborze. (akta kontroli str. 38-39)

1.7. Badanie 20 ww. naborów wykazało, że Dyrektor Generalny Urzędu niezwłocznie po przeprowadzonym naborze (tj. od jednego do trzech dni po rozstrzygnięciu naborów) upowszechniał informację o wynikach naboru poprzez umieszczenie jej w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w BIP Urzędu, w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu (tablica informacyjna przy pokoju nr 41) oraz na stronie internetowej Urzędu. Informacja o wynikach naboru zawierała elementy określone w art. 31 u.s.c.: 1/ nazwę i adres urzędu; 2/ określenie stanowiska pracy; 3/ imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. We wszystkich badanych sprawach (20 naborów) Dyrektor Generalny zatrudnił na wolne stanowisko jedną z osób wskazanych przez komisję konkursową. Nie wystąpiły okoliczności wskazane w art. 33 u.s.c. (akta kontroli str. 38-39)

1.8. Według stanu na 30 czerwca 2022 r., w Urzędzie liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej wynosiła 21, w tym 17 stanowisk zajmowali pracownicy lub urzędnicy służby cywilnej oraz cztery stanowiska osoby spoza korpusu służby cywilnej. W badanym okresie liczba powołań na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wyniosła siedem (sześć w 2020 r. i jedna w I połowie 2022 r.). Wszystkie powołania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej odbyły się spośród pracowników lub urzędników służby cywilnej i dotyczyły czterech osób (dwie osoby były powoływane jednokrotnie, trzecia osoba dwukrotnie²⁴ a czwarta osoba trzykrotnie²⁵). Analiza akt osobowych tych czterech osób wykazała, że spełniały one wymagania określone w art. 53 u.s.c.²⁶. W trakcie oceny kompetencji kierowniczych trzech osób zatrudnionych na stanowiska kierownicze, po 12 marca 2020 r. (tj. po wejściu w życie zarządzenia Szefa S.C. w sprawie standardów zarządzania), odstąpiono od sprawdzenia ich kompetencji kierowniczych za pomocą testów i zadań praktycznych (tj. części B), z uwagi na fakt wieloletniego zajmowania stanowisk kierowniczych.²⁷ Dyrektor Biura Organizacji i Kadr podał, że „osoby podlegające ocenie to wieloletni pracownicy Urzędu, którzy przeszli pełną ścieżkę rozwoju zawodowego w organizacji. Wszyscy z nich posiadali doświadczenie na stanowiskach kierowniczych, jak też wiedzę specjalistyczną z nadzorowanego obszaru, tym samym doskonale znali strukturę organizacji oraz specyfikę pracy w administracji publicznej. Dodatkowo, w toku zatrudnienia miały zapewnione szkolenia z zakresu kompetencji miękkich, niezbędnych przy zarządzaniu zasobami ludzkimi. Podkreślenia wymaga również fakt, że pracownicy ci otrzymywali wysokie oceny okresowe (jednym z kryteriów było zarządzanie ludźmi), wobec czego ich kompetencje miękkie, wiedza i wyniki pracy były weryfikowane w praktyce i podlegały stałej analizie. W związku z powyższym, racjonalnym i efektywnym rozwiązaniem odnośnie kontrolowanych przypadków pracowników, było sprawdzenie kompetencji kierowniczych w oparciu o pierwszą część karty, co w pełni dało gwarancję obiektywizmu badania. Ponadto, powołanie tych osób na wyższe stanowiska w służbie

²³ W analizowanych sprawach wszystkie protokoły zawierały: 1) określenie stanowiska pracy, na które był przeprowadzany nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania w rozumieniu Kodeksu cywilnego nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów wraz ze wskazaniem kandydatów niepełnosprawnych, przedstawianych Dyrektorowi Generalnemu; 2) liczbę nadesłanych ofert, w tym liczbę ofert niespełniających wymogów formalnych; 3) informację o zastosowanych metodach i technikach naboru; 4) uzasadnienie dokonanego wyboru; 5) skład komisji przeprowadzającej nabór.

²⁴ Z dniem 28 sierpnia 2020 r. powołano ją na stanowiska zastępcy dyrektora Wydziału Polityki Społecznej na czas określony, a następnie 1 stycznia 2021 r. na czas nieokreślony (kontynuacja powołania).

²⁵ Z dniem 4 czerwca 2020 r. powołano ją na zastępcę dyrektora Wydziału Polityki Społecznej, w dniu 28 sierpnia 2020 r. na dyrektora Wydziału Polityki Społecznej (na czas określony), a następnie z dniem 1 stycznia 2021 r. nastąpiła kontynuacja tego powołania na czas nieokreślony.

²⁶ Zgodnie z art. 53 ust. 1 u.s.c. wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny (pkt 1); nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (pkt 2); posiada kompetencje kierownicze (pkt 3); spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych (pkt 6).

²⁷ I tak: M.N od dnia 1 września 2013 r. był kierownikiem Oddziału Nadzoru i Kontroli, E. F. od 8 lutego 2002 r. zajmowała stanowiska kierownicze, m.in. Kierownika Oddziału Zdrowia Publicznego w Wydziale Polityki Społecznej, z-ca dyrektora Wydziału Polityki Społecznej, W. I. przez powołaniem pełnił funkcję kierownika oddziału Rolnictwa w Wydziale Rolnictwa i Środowiska.

cywilnej stanowiło formę awansu wewnętrznego, wpisującego się w funkcjonującą w organizacji politykę motywowania pracowników”.

(akta kontroli str. 40 i 41, 456-461, 463-464)

1.9. Stosując się do zaleceń zawartych w zarządzeniu nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r., w czerwcu 2020 roku opracowany został Wzór Karty oceny kompetencji. Stanowił on załącznik do rekomendacji dotyczących standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego Urzędu. Ocena kompetencji kierowniczych obejmowała: weryfikację wymagań określonych w opisie stanowiska pracy, przeprowadzenie rozmowy wstępnej potwierdzającej posiadane przez kandydata kompetencje w zakresie: komunikacji, umiejętności argumentowania, odporności na stres i zarządzania personelem. Karta oceny składa się z dwóch części: 1) część „A” (obligatoryjna dla wszystkich kandydatów) – odnosi się do charakterystyki kandydata, dodatkowo obejmuje rozmowę wstępną, tj. prowadzący zadaje pytania dotyczące weryfikacji wskazanych w karcie kompetencji na podstawie zdobytego przez kandydata doświadczenia, 2) część „B” (obligatoryjna dla kandydatów nie zajmujących dotychczas stanowisk związanych z kierowaniem pracownikami) – polega na przeprowadzeniu wywiadu właściwego (pytania odnoszą się do kompetencji miękkich i dotyczą zarówno sytuacji z doświadczenia kandydata jak i zdarzeń hipotetycznych) oraz ocenie poziomu posiadania poszczególnych kompetencji. Oceniający ma do dyspozycji przygotowany pomocniczo zestaw przykładowych pytań/pytań testowych mających na celu ocenę poziomu zdolności kompetencji kandydata takich jak: umiejętności argumentowania, komunikacji, odporności na stres, zarządzania personelem. Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wyjaśniła, że „*mając na celu skuteczne wdrożenie wytycznych Szefa Służby Cywilnej oraz poprawę jakości funkcjonowania procesów zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie, przeprowadzono analizę w zakresie wyboru optymalnego narzędzia sprawdzania kompetencji kierowniczych. Pod uwagę wzięto czynniki obejmujące m.in. efektywność, elastyczność stosowania, czas potrzebny do przeprowadzenia badania jak również czytelność/atwość realizacji i analizy danych (bez wymogu posiadania specjalistycznych uprawnień) przy zachowaniu obiektywizmu. Istotnym kryterium była ponadto gospodarność wydatkowania finansów publicznych – dobór narzędzia bez konieczności angażowania dodatkowych środków na opracowanie zaawansowanych metod weryfikacji kompetencji. Wobec powyższego, w odpowiedzi na potrzeby Urzędu zaprojektowano tzw. kartę oceny kompetencji kierowniczych. Jest to narzędzie wpisujące się w formułę wywiadu behawioralnego i sytuacyjnego, zawierające dodatkowo element poświęcony charakterystyce kandydata – wskazanie cech na podstawie doświadczenia zawodowego i kwalifikacji, które pozytywnie przełożą się na skuteczność zarządzania zespołem jak też nadzór i wsparcie zadań merytorycznych*”.

(akta kontroli str. 456-461, 463-464)

1.10. W badanym okresie w Urzędzie wystąpił jeden przypadek zatrudnienia eksperta z pominięciem procedur konkursowych i dotyczył on zamiejscowego stanowiska pracy ds. paszportów w Łomży w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Oddziale Paszportów. Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wyjaśniła, że „*w styczniu 2021 r. w krótkim czasie z Oddziału odeszło trzech pracowników (dwie osoby przeszły na emeryturę, jedna została awansowana na stanowisko Oddziału Archiwum Zakładowego w Łomży (...)). Powstały wakat wymagał uzupełnienia ze względu na zapewnienie realizacji zadań, ponieważ do obsługi interesantów pozostał jeden pracownik. Ponadto Dyrektor wskazała, że zważywszy na powstałe braki kadrowe w panujących obostrzeniach pandemicznych dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców zgłosił potrzebę niezwłocznego uzupełnienia składu osobowego w Oddziale. Dyrektor Generalny, mając powyższe na uwadze, podjął czynności zmierzające do zabezpieczenia zadań w ramach posiadanych zasobów kadrowych w Placówce Zamiejscowej w Łomży²⁸*”.

(akta kontroli str. 43-46 i 49)

1.11. W sprawie zagrożeń lub szans związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej, Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że „*na przestrzeni ostatnich lat zauważono*

²⁸ Tj. podejmując decyzje o przekształceniu zawartej w dniu 1 lutego 2021 r umowy o pracę na okres próbny na umowę o pracę na czas określony od dnia 8 kwietnia 2021 r do dnia 7 kwietnia 2022 r i zatrudnieniu P.K.D na stanowisku eksperta (zaliczone do grupy stanowisk pomocniczych, zgodnie z załącznikiem nr 3 (tabela XII) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 20210 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz. 134, ze zm.).

tendencję spadkową w zakresie zainteresowania kandydatów pracą w administracji publicznej, a w odpowiedzi na opublikowane ogłoszenia wpływało coraz mniej ofert. Małe zainteresowanie dotyczyło w szczególności stanowisk specjalistycznych, tj. takich z wymaganymi wysokimi kwalifikacjami oraz cechujących się złożonością realizowanych na stanowisku zadań. W mojej ocenie taki trend wynika ze zmieniającą się rynku pracy oraz dużej konkurencyjności przede wszystkim ze strony sektora prywatnego, ale również pośredniego wpływu ograniczeń pandemicznych. Mimo tego, w ostatnich miesiącach zauważalny jest trend wzrostowy w zakresie osób aplikujących na ogłoszone nabory, które cieszą się większym zainteresowaniem, co oznacza więcej wyłonionych do zatrudnienia kandydatów chcących zdobywać doświadczenie w administracji publicznej”.

(akta kontroli str.120)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd zadań związanych z prowadzeniem naborów na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 26 ust. 6 u.s.c. Dyrektor Generalny Urzędu, w porozumieniu z Wojewodą Podlaskim, wyznaczył 2 grudnia 2016 r. osobę go zastępującą. Została nią dyrektor Biura Organizacji i Kadr. O wyznaczeniu osoby zastępującej Szef Służby Cywilnej został powiadomiony pismem z 2 grudnia 2016 r.

(akta kontroli str. 50-51)

2.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Urzędzie dwa programy zarządzania zasobami ludzkimi: PZZL 2019-2021 i PZZL 2022-2024.

W obu programach ujęto elementy wskazane w zarządzeniach Szefa Służby Cywilnej: Nr 3 z dnia 30 maja 2012 r. i Nr 6 z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, określając w nich: misję i wizję Urzędu, diagnozę zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie w poszczególnych obszarach, priorytety wynikające z diagnozy zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie, cele roczne i harmonogramy wdrażania oraz zasady monitoringu i ewaluacji. Podstawowym założeniem programów było dążenie do tego, aby jego działania były praworządne, przejrzyste i prowadziły do pogłębienia zaufania obywateli do administracji publicznej. Założenie to miało być realizowane poprzez stałe zwiększanie efektywności i skuteczności działań pracowników, stosowanie nowoczesnych metod zarządzania zasobami ludzkimi, poprzez dostosowanie do zmieniających się uwarunkowań, rozwijanie umiejętności zawodowych, zarządzanie kompetencjami oraz kształtowanie właściwych postaw etycznych. Programy miały być narzędziami służącym właściwej organizacji procesu zarządzania kadrami i wspierającym realizację misji i celów Urzędu. Zawierały diagnozę stanu zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie oraz wynikające z niej priorytety i cele możliwe do realizacji w okresie 3 lat. Określały także kierunki działań, mające na celu usprawnianie wprowadzonego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, organizację pracy, inwestycję w pracownika, podnoszenie jego kompetencji i wiedzy oraz poprawę komunikacji na linii pracownik a Urząd. Integralnymi częściami programów były:

- procedury: antymobbingowa, naboru na wolne stanowiska pracy, naboru wewnętrznego na wolne stanowiska pracy, wprowadzenia nowego pracownika oraz przeprowadzania służby przygotowawczej,
- zasady wynagradzania i nagradzania pracowników i tabela płacowa,
- polityka szkoleniowa i polityka tworzenia Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego członka korpusu służby cywilnej.

W obu programach nie określono niezbędnego do realizacji zadań Urzędu stanu zatrudnienia urzędników i pracowników służby cywilnej.

(akta kontroli str. 52-65)

2.3. W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur związanych z awansowaniem członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska (nie było takiego wymogu

prawnego). Awansowanie na wyższe stanowiska odbywało się w trybie określonym w procedurach motywowania pracowników zawartych w załącznikach do PZZL 2019-2021 i PZZL 2022-2024. Z wyjaśnień Kierownik Oddziału Kadr i Szkolenia wynika, że awansowanie jest formą wyróżnienia i realizowane było zgodnie z zasadami określonymi w PZZL. „(...) W przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej zasady związane z kształtowaniem stosunku pracy realizowane są zgodnie z zapisami ustawy o służbie cywilnej oraz po weryfikacji kompetencji kierowniczych. Badanie kompetencji kierowniczych jest przeprowadzane przed obsadzeniem stanowiska i dokumentowane zgodnie z opracowanym wzorem – Kartą oceny kompetencji kierowniczych. (...)”. (akta kontroli str. 66-67)

2.4. Obieg dokumentów kadrowych w Urzędzie był realizowany poprzez system elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz w formie tradycyjnej (papierowej), w zależności od rodzaju sprawy kadrowej. Wpływające do Urzędu dokumenty kadrowe przekazywano do Dyrektora Generalnego, który kierował je do Biura Organizacji i Kadr i do komórki kadrowej. Zasady realizacji procesów kadrowych zostały usystematyzowane przede wszystkim w PZZL i załącznikach określających poszczególne procesy kadrowe – np. nabór czy szkolenie. Do procesów kadrowych zostały opracowane formularze stanowiące wzory poszczególnych procedur lub stanowiące część pomocniczą do ewentualnego wykorzystania. Zostały one upowszechnione na wewnętrznym portalu intranetowym Urzędu w zakładce „Sprawy pracownicze”. (akta kontroli str. 66-68, 77-78)

Opinie pracowników na temat zarządzania ludźmi były badane podczas prowadzonych co roku badań ankietowych. Badania prowadzono w formie elektronicznej ankiety przeprowadzanej wśród wszystkich pracowników Urzędu, za pomocą kwestionariusza ustalonego w ramach systemu kontroli zarządczej. Wyniki badań z poszczególnych wydziałów – w formie zestawienia odpowiedzi na poszczególne pytania - przekazywane były do omówienia dyrektorom tych wydziałów. Po zapoznaniu się z wynikami dyrektorzy wydziałów przedstawiali Dyrektorowi Generalnemu propozycje usprawnień kontroli zarządczej. Wyniki badań wraz z propozycjami zmian były omawiane przez Zespół ds. Koordynacji Funkcjonowania Kontroli Zarządczej, a wnioski z tej analizy były przedstawiane Wojewodzie przez Dyrektora Generalnego. Z oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za lata 2019, 2020 i 2021 wynika, że w zakresie zarządzania ludźmi nie formułowano żadnych wniosków. W przeprowadzonych w tych latach badaniach ankietowych respondenci (w pytaniach dotyczących zarządzania kadrą) nie wskazywali na potrzebę dokonania zmian – od 94% do 98% pozytywnie oceniali zarządzanie zasobami ludzkimi i nie formułowano żadnych wniosków. W poszczególnych latach badaniami ankietowymi objęto:

- w 2019 r. – 86% kadry kierowniczej i 92% pozostałych pracowników,
- w 2020 r. – 88% pracowników (nie wyodrębniano kadry kierowniczej),
- w 2021 r. – 89% pracowników (nie wyodrębniano kadry kierowniczej).

(akta kontroli str. 79-83)

2.5. W latach 2019-2021 i w I półroczu 2022 r. w Urzędzie po raz pierwszy w służbie cywilnej zostało zatrudnionych 125 osób, z czego 120 zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej²⁹. Dyrektor Generalny zwolnił z odbycia służby przygotowawczej siedem osób. Czas trwania służby przygotowawczej wynosił od 20 do 40 dni. Do egzaminu przystąpiło 119 osób. (akta kontroli str. 84)

Badanie losowo wybranej próby 20 pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej wykazało, że:

- a) kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej Dyrektor Generalny określał jej zakres i czas trwania (od 20 do 30 dni) na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony,
- b) we wszystkich przypadkach służba przygotowawcza zakończyła się pozytywnie zdaniem egzaminem,
- c) egzaminy zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w PZZL 2019-2021 i PZZL 2022-2024 w „Procedurze wprowadzenia nowego pracownika oraz

²⁹ W tym również osoby, które zostały zatrudnione w 2018 r., a które nie są wykazywane wśród tych 125 osób zatrudnionych od początku 2019.

przeprowadzania służby przygotowawczej w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku”,

- d) w jednym przypadku pracownik został przez Dyrektora Generalnego zwolniony z odbycia służby przygotowawczej; zwolnienie zostało poprzedzone wnioskiem kierownika komórki organizacyjnej zatrudniającej pracownika, w którym powołano się na duże doświadczenie zawodowe i specjalistyczną wiedzę pracownika,
- e) w badanych przypadkach służba przygotowawcza trwała od 20 do 30 dni, tj. nie przekraczała limitu czasu trwania określonego w art. 36 ust 4 u.s.c.,
- f) w żadnym z badanych przypadków nie stwierdzono odstępstw od uregulowań dotyczących przebiegu służby przygotowawczej w Urzędzie.

(akta kontroli str. 85-113, 401-427, 479-487)

Zasady organizacji służby przygotowawczej zostały określone w „Procedurze wprowadzenia nowego pracownika oraz przeprowadzania służby przygotowawczej w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku” będącej załącznikiem nr 4 do PZZL 2019-2021 i PZZL 2022-2024. W obu procedurach określono m.in.: proces wprowadzania nowego pracownika do Urzędu, procedurę przeprowadzania służby przygotowawczej, przebieg służby przygotowawczej (z wyodrębnieniem części praktycznej, teoretycznej i egzaminu końcowego) oraz wzory formularzy³⁰. W części dotyczącej egzaminu końcowego zawarto uregulowania dotyczące m.in. składu komisji konkursowej i zasad dokonywania ocen przez komisję. Określono również zasady egzaminowania pracowników, którzy zostali zwolnieni z odbywania służby przygotowawczej lub jej części teoretycznej. (akta kontroli str. 88-96)

2.6. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) pierwszej ocenie podlegało 127 pracowników. Ocenie poddano 114 osób, z których 111 uzyskało ocenę pozytywną, a trzy negatywną (po jednej osobie w 2020 r., 2021 r. i w I półroczu 2022 r.)³¹. Ze 107 osobami Dyrektor Generalny, na wniosek bezpośredniego przełożonego pracownika zawarł umowy na czas nieokreślony, a z trzema osobami umowy takie nie zostały zawarte. Oceny były dokonywane w terminie wynikającym z art. 38 ust. 1 u.s.c., tj. 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. Nie wystąpiły przypadki przedłużenia terminu dokonania oceny, ani też zawieszenia oceny ze względu na epidemię. (akta kontroli str. 114)

Badanie prawidłowości dokonania pierwszej oceny w służbie cywilnej zostało przeprowadzone na losowo wybranej próbie 20 pracowników wskazanej w punkcie 2.5. wystąpienia pokontrolnego. Dokonana analiza wykazała, że:

- a) wstępne rozmowy w sprawie oceny były dokonywane przez bezpośrednich przełożonych pracowników w terminie do 21 dni od nawiązania stosunku pracy (§ 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej w sprawie pierwszej oceny³²),
- b) przełożeni wyznaczali terminy na złożenie przez pracowników sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań (§ 3 ust. 4 ww. rozporządzenia), wpisywali do arkusza pierwszej oceny terminy przeprowadzenia rozmowy wstępnej i złożenia sprawozdania oraz okres, w którym powinna zostać dokonana pierwsza ocena (§ 4 ust. 2),
- c) podczas oceniania przełożony pracownika we wszystkich przypadkach przeprowadzał rozmowę oceniającą, wystawiał w arkuszu oceny częściowe oraz ocenę łączną i przyznawał ocenę pozytywną lub negatywną, w konsekwencji wszyscy pracownicy zostali ocenieni pozytywnie (§ 7 rozporządzenia),
- d) we wszystkich przypadkach oceny zostały dokonane po złożeniu sprawozdań przez pracowników i w terminach wskazanych w arkuszach ocen (§ 8 ust. 1 rozporządzenia),
- e) w każdej rozmowie oceniającej uczestniczył kierujący komórką, w której zatrudniony był oceniany (§ 8 ust. 2 rozporządzenia),

³⁰ Formularze: „Opinii dotyczącej zakresu służby przygotowawczej pracownika”, „Skierowania do odbycia służby przygotowawczej”, „Protokołu z posiedzenia komisji egzaminacyjnej oceniającej przebieg i wyniki służby przygotowawczej”, „Wykazu pracowników skierowanych do odbycia służby przygotowawczej” oraz „Zaświadczenia o odbyciu służby przygotowawczej w służbie cywilnej”.

³¹ Dokonano mniej ocen niż zaplanowano z uwagi na rozwiązywanie umów o pracę przed terminem pierwszej oceny.

³² Dz. U. poz. 1444. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie pierwszej oceny”.

- f) w 17 (z 20) przypadkach skorzystano z możliwości określonej w § 10 ust. 6 rozporządzenia i do arkuszy ocen wpisano wnioski dotyczące rozwoju zawodowego ocenianego. (akta kontroli str. 85-87, 401-427)

2.7. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) dokonano 609³³ ocen członków korpusu służby cywilnej, z tego w 2019 r. – 175, w 2020 r. – 135, w 2021 r. – 208 r. i w I półroczu 2022 r. – 91. Łącznie przeprowadzono 527 ocen pracowników służby cywilnej i 82 oceny urzędników służby cywilnej. Wydano 607 ocen pozytywnych, w tym 526 dotyczących pracowników służby cywilnej i 81 dotyczących urzędników służby cywilnej. (akta kontroli str. 115)

Badanie prawidłowości dokonania oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej dokonano na próbie 23 ocen, z czego 21 dobranych losowo (18 pracowników i trzech urzędników korpusu służby cywilnej) oraz dwóch ocen negatywnych (pracownika i urzędnika służby cywilnej). Podczas analizy stwierdzono, że:

- a) wszystkie oceny (23) zostały dokonane przez osoby uprawnione – bezpośrednich przełożonych ocenianych (zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej³⁴),
- b) ocen dokonano wykorzystując kryteria obowiązkowe wskazane w § 4 ww. rozporządzenia w sprawie ocen okresowych oraz dodatkowo w jedenastu przypadkach kryteria dodatkowe, takie jak: myślenie analityczne, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, podejmowanie decyzji, odpowiedzialność, kreatywność,
- c) we wszystkich przypadkach ocenianych zapoznano z kryteriami oceny i terminem jej sporządzenia przed upływem 30 dni od sporządzenia poprzedniej oceny lub zatrudnienia na czas nieokreślony (§ 5 i 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych),
- d) w trzech przypadkach, w związku ze zmianą terminu oceny, oceniani zostali powiadomieni na piśmie o nowym terminie oceny. W kolejnych czterech przypadkach termin oceny został przesunięty ze względu na urlop lub usprawiedliwioną nieobecność ocenianego,
- e) we wszystkich przypadkach z ocenianymi zostały przeprowadzone rozmowy ocenijące (§ 10 rozporządzenia),
- f) we wszystkich przypadkach ocena została dokonywana poprzez przyznanie ocen częściowych do każdego z kryteriów obowiązkowych i dodatkowych oraz wyliczenie średniej z tych ocen (§ 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia),
- g) oceny pozytywne były przyznawane w przypadku uzyskania ogólnego poziomu spełniania kryteriów oceny na poziomie znacznie powyżej oczekiwań, powyżej oczekiwań albo na poziomie oczekiwań, pod warunkiem niez uzyskania przez ocenianego żadnej z ocen częściowych na poziomie znacznie poniżej oczekiwań – zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia,
- h) obie oceny negatywne zostały przyznane pracownikom, którzy uzyskali ocenę ogólną „poniżej oczekiwań” – średnia ocen częściowych wynosiła 2,2 i 3,6 punktu; w obu przypadkach oceny zostały uzasadnione;
- i) we wszystkich przypadkach do arkusza ocen wpisano wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego (§ 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych). (akta kontroli str. 115-118, 428-453)

Kierownik Oddziału Kadr i Szkolenia Urzędu wyjaśniła, że: „Oceny okresowe miały wpływ na prowadzoną politykę kadrową. Nie zostało to sformalizowane w bezpośredni sposób, jednak zgodnie z obowiązującą procedurą motywowania pracowników (zawartą w PZZL) wysoka ocena realizacji zadań przez pracownika mogła mieć wpływ m.in. na: wysokość

³³ Ocenie podlegały 629 osób, przy czym 20 pracowników nie zostało podanych ocenie z uwagi na rozwiązanie stosunków pracy oraz długotrwałą nieobecność

³⁴ Dz.U. poz. 470. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ocen okresowych”.

wynagrodzenia, awans stanowiskowy i na przyznawanie nagród finansowych (było to jednym z kryteriów przyznania nagrody)." (akta kontroli str. 119)

2.8. W latach 2019-2022 w Urzędzie nie wystąpiły przypadki dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny pracownika. (akta kontroli str. 115)

2.9. W latach 2019-2022 (I półrocze) w wyniku rozwiązania stosunku pracy w korpusie s.c. zwolniono łącznie 120,85 etatów, w tym 109,85 etatów pracowników służby cywilnej i 11 etatów urzędników służby cywilnej. W poszczególnych latach zostało zwolnionych:

- a) w 2019 r. – 37,7 etatów pracowników i 3 etaty urzędników służby cywilnej,
- b) w 2020 r. – 31,8 etatów pracowników i 5 urzędników,
- c) w 2021 r. – 25,35 etatów pracowników i 2 urzędników,
- d) w I półroczu 2022 r. – 15 etatów pracowników i 1 etat urzędnika. (akta kontroli str. 5)

Odnosząc się do przyczyn odejść pracowników z Urzędu, Kierownik Oddziału Kadr i Szkoleń wyjaśniła, że: „Główną przyczyną odejść pracowników było nabycie wieku emerytalnego, co zostało przyśpieszone przez pandemię COVID. Część pracowników odeszła z pracy z przyczyn osobistych i rodzinnych, bądź ze względu na lepszą lokalizację nowego miejsca pracy. Wystąpiły też przypadki odejść spowodowanych konkurencyjnością na rynku pracy – pracownicy otrzymują pracę lepszą, lepiej płatną lub pozwalającą się w większym stopniu realizować w innych dziedzinach.” Odnosząc się do trybu postępowania przy rozwiązywaniu przez pracowników stosunku pracy Kierownik Oddziału Kadr i Szkoleń podała, że: „Sposób postępowania w przypadku rozwiązania stosunku pracy został określony w Poradniku dla osób kierujących pracownikami – zamieszczonym na portalu intranetowym Urzędu. Nie jest to procedura obligatoryjna w przypadku rozwiązywania stosunków pracy. Jest ona fakultatywna i ma na celu próbę ustalenia i wyeliminowania przyczyn rozwiązania stosunku pracy leżących po stronie Urzędu. W Urzędzie staramy się przeprowadzać wywiad wyjściowy przy rozwiązaniach stosunku pracy niewynikającego z przejścia na emeryturę.”

(akta kontroli str. 67-68)

2.10. W latach 2019-2022 (I półrocze) do Dyrektora Generalnego zostały złożone cztery (dwa w 2019 r. i dwa w I półroczu 2022 r.) zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego o mianowanie w służbie cywilnej. Do końca I półrocza 2022 r. trzech pracowników ubiegających się o mianowanie nie przeszło postępowania kwalifikacyjnego (i nie uzyskało mianowania). Jeden pracownik zaliczył postępowanie kwalifikacyjne, a jego mianowanie ma się odbyć pod koniec 2022 roku. (akta kontroli str. 119, 378)

Od początku 2019 roku do 30 czerwca 2022 r. wystąpiły 33 przypadki uzyskania przez urzędników służby cywilnej dwóch kolejnych, następujących po sobie, pozytywnych ocen okresowych na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen. W 2019 r. oceny takie uzyskało pięć osób, w 2020 r. pięć osób, w 2021 r. 13 osób, a w I półroczu 2022 r. 10 osób. We wszystkich przypadkach urzędnicy służby cywilnej otrzymali kolejny stopień służbowy przed upływem 30 dni od zapoznania się z oceną okresową. (akta kontroli str. 379-382)

2.11. Zasady nagradzania pracowników zostały określone w załącznikach nr 5 do PZZL 2019-2021 i PZZL 2022-2024. Uregulowania zawarte w tych Procedurach były zgodne z określonymi przez Szefa Służby Cywilnej Standardami Zarządzania Zasobami Ludzkimi.

(akta kontroli str. 383-392)

W latach 2019-2022 (I półrocze) w Urzędzie z tytułu nagród wypłacono: 1/ w 2019 r.: 2.287 tys. zł, przy przeciętnym zatrudnieniu 574,46 osób, w tym osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe („R”) – 2. Średnia wysokość nagrody wyniosła 3.981,10 zł (R nagród nie wypłacono); 2/ w 2020 r.: 1.908,2 tys. zł, przy przeciętnym zatrudnieniu 566,16 osoby, w tym R – 3,29 osoby. Średnia wysokość nagrody wyniosła 3.370,34 zł (R nagród nie wypłacono); 3/ w 2021 r.: 1.702,3 tys. zł, przy przeciętnym zatrudnieniu 603,23 osoby, w tym R 3,10 osoby. Średnia wysokość nagrody wyniosła 2.821,89 zł (R nagród nie wypłacono); 4/ w I półroczu 2022 r.: 901,4 tys. zł, przy przeciętnym zatrudnieniu 618,34 osoby, w tym R 3 osoby. Przeciętna wysokość nagrody wyniosła 1.457,81 zł (R nagród nie wypłacono).

(akta kontroli str. 393)

Zgodnie z „Procedurą wynagradzania i nagradzania pracowników” o przyznaniu nagrody Dyrektorowi Generalnemu decydował Wojewoda. W I półroczu 2022 r. Wojewoda przyznał Dyrektorowi Generalnemu jedną nagrodę. Innych nagród w I półroczu 2022 r. Dyrektor Generalny nie otrzymał. (akta kontroli str. 394-395)

W I półroczu 2022 r. razem z Dyrektorem Generalnym nagrody otrzymało także 14 osób kierujących komórkami organizacyjnymi Urzędu i sześciu zastępców dyrektorów wydziałów. Nagrody kierującym komórkami organizacyjnymi przyznał Dyrektor Generalny Urzędu. (akta kontroli str. 394-395)

Do nagród, w tym również do nagrody wypłaconej Dyrektorowi Generalnemu nie było sporządzane pisemne uzasadnienie. Obowiązujące w Urzędzie procedury nagradzania pracowników nie przewidywały sporządzenia takiego uzasadnienia. Kierownik Oddziału Kadr i Szkoleń wyjaśniła, że: (...) „We wnioskach o nagrody nie zawierano uzasadnień ze względu na strukturę stanowiskową, podległość służbową i wynikające z tego kompetencje – do obowiązków wojewody należy ocena dyrektora generalnego i uprawnienie do przyznawania gratyfikacji finansowych, zaś do obowiązków dyrektora generalnego należy ocena podległych dyrektorów oraz analogiczne uprawnienie do przyznawania gratyfikacji. Ponadto zgodnie z zapisami w Procedurze motywowania w PZZL nie został ustalony obowiązek sporządzania uzasadnień przyznania nagrody, gdyż realizowany tryb przyznawania nagród – proponowanie podziału środków na nagrody wynika z opracowanych w przedmiotowej procedurze zasad/kryteriów. Tym samym zgodnie z trybem wykaz z podziałem kwot ma charakter wniosku zgodny z zasadami ogólnymi stanowiącym uzasadnienie.”

(akta kontroli str. 119, 394-395)

2.12. Sprawozdania z realizacji zadań (za lata 2019 – 2021), wynikających z ustawy o służbie cywilnej były składane przez Dyrektora Generalnego w terminie określonym w art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej, tj. przed końcem stycznia każdego roku. Za 2019 rok sprawozdanie złożono do 17 stycznia 2020 r., za 2020 rok do 22 stycznia 2021 r. a za 2021 rok do 31 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 396)

2.13. W latach 2019-2022 (I półrocze) o zgodę na dodatkowe zatrudnienie wystąpiło odpowiednio: 1/ w 2019 r. 24 pracowników korpusu służby cywilnej, w tym trzy osoby zajmujące wyższe stanowiska. Zgodę otrzymali wszyscy wnioskujący, przy czym w przypadku jednej osoby zajmującej wyższe stanowisko, osoba ta otrzymała raz odmowę i raz zgodę. Pierwszy wniosek został zatwierdzony przez bezpośredniego przełożonego, a załatwiony odmownie przez Dyrektora Generalnego. Na wniosku formularzu odmowa nie została uzasadniona; 2/ w 2020 r. 22 pracowników, w tym pięć osób zajmujących wyższe stanowiska. Wszyscy uzyskali zgodę na dodatkowe zatrudnienie; 3/ w 2021 r. 25 pracowników, w tym cztery osoby zajmujące wyższe stanowiska. Wszyscy uzyskali zgodę na dodatkowe zatrudnienie; 4/ w I półroczu 2022 r. 11 pracowników, w tym trzy osoby zajmujące wyższe stanowiska. Wszyscy uzyskali zgodę.

W odniesieniu do wszystkich członków korpusu służby cywilnej w Urzędzie (wg. stanów na koniec r.³⁵) odsetek osób, które uzyskały zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe w badanych latach wynosił odpowiednio: 5,5%, 5,4%, 5,9% i 2,5%.

(akta kontroli str. 397-400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA
CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie wykonywania zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi.

³⁵ Zgodnie z danymi wskazanymi w punkcie 1.2 wystąpienia

OBSZAR**3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej**

Opis stanu faktycznego

3.1. Urząd posiadał wewnętrzne procedury dotyczące polityki szkoleniowej³⁶, obejmujące analizę potrzeb szkoleniowych, planowanie szkoleń, realizację szkoleń i ocenę ich jakości. W badanym okresie Dyrektor Generalny Urzędu corocznie do 31 grudnia, ustalał³⁷ plan szkoleń dla pracowników Urzędu, zawierający w szczególności: priorytety szkoleniowe pracowników PUW oraz bloki szkoleniowe określone m.in. na podstawie Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego („IPRZ”), wniosków pracowników i kierujących komórkami organizacyjnymi oraz bieżących potrzeb. Ewidencję danych niezbędnych do zarządzania procesem szkolenia i rozwoju zawodowego, w tym odbytych szkoleń oraz liczby ich uczestników prowadził Oddział Kadr i Szkolenia. (akta kontroli str. 148 i 156, 304-355)

W latach 2019 – 2021 i w I półroczu 2022 r. zaplanowano przeprowadzenie w Urzędzie 232 szkoleń (61, 44, 77 i 50), z tego: 13 powszechnych (pięć, dwa, dwa i cztery), 71 specjalistycznych (28, 15, 16 i 12) oraz 148 szkoleń w ramach IPRZ. (28, 27, 59 i 34). W badanym okresie wszystkie zaplanowane szkolenia zostały zrealizowane zgodnie z planami oraz z założeniami przyjętymi w informacjach o potrzebach szkoleniowych Urzędu³⁸, które zostały przekazane Szefowi S.C. W zrealizowanych szkoleniach łącznie wzięło udział 713 członków korpusu s.c.³⁹. (akta kontroli str. 157, 303, 304-358)

W 2019 r. Urząd na realizację szkoleń zaplanował 108,8 tys. zł, w 2020 r. 38,6 tys. zł, w 2021 r. 92,6 tys. zł, a w 2022 r. 103,1 tys. zł. Wydatki na ten cel wyniosły 106,5 tys. zł (97,9%), 36,1 tys. zł (93,5%), 70,1 tys. zł (75,7%) i 33,9 tys. zł (32,9% środków zaplanowanych do wydatkowania w 2022 roku)⁴⁰. Średni koszt szkoleń przypadający na jednego przeszkolonego członka korpusu służby w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosił odpowiednio: 298 zł, 122 zł, 219 zł i 115 zł. (akta kontroli str. 158)

3.2. W okresie objętym kontrolą Urząd nie organizował szkoleń wspólnie z innymi urzędami oraz nie dopuścił do udziału w organizowanych przez siebie szkoleniach członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w innych urzędach. (akta kontroli str. 157)

3.3. Badanie dokumentacji 15 szkoleń przeprowadzonych przez Urząd w latach 2019-2022 (I półrocze). (tj.: pięciu powszechnych, pięciu specjalistycznych oraz pięciu w ramach IPRZ), wykazało, że:

- a) wszystkie analizowane szkolenia zostały zorganizowane zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi, określonymi w corocznych planach szkoleniowych oraz w informacjach o potrzebach szkoleniowych przesłanych do Szefa S.C.,
- b) we wszystkich analizowanych szkoleniach szczegółowo określono cele szkoleń oraz ich tematyki,
- c) w przypadku pięciu szkoleń przeprowadzanych w ramach IPRZ wszyscy członkowie korpusu cywilnego biorący w nich udział mieli je wpisane w IPRZ,
- d) we wszystkich analizowanych sprawach przeprowadzono ocenę jakości zrealizowanego szkolenia i przeszkoleni pracownicy wypełnili arkusz indywidualnej oceny szkolenia,

³⁶ Załącznik nr 6 do „PZZL 2022-2024”.

³⁷ Plan szkoleń przygotowywał Oddział Kadr i Szkoleń na podstawie dokonanej analizy i zgłoszonych wniosków na szkolenia. Przy opracowywaniu planu szkoleń uwzględniano w szczególności: priorytety szkoleniowe Urzędu, realizację wniosków dotyczących rozwoju zawodowego pracowników, środki finansowe PUW przyznane na realizację szkoleń pracowników, bieżące potrzeby wynikające ze zmian przepisów i potrzeb organizacyjnych.

³⁸ W przesłanych w latach 2019 -2022 informacjach o priorytetach szkoleniowych wskazano sześć tematów szkoleń.

³⁹ W tym osoby, które brały udział więcej niż w jednym szkoleniu.

⁴⁰ Plan po zmianach

którego wzór stanowił załącznik nr 1 Polityki szkoleniowej (wszystkie analizowane szkolenia uzyskały ocenę pozytywną⁴¹),

- e) wszyscy organizatorzy badanych szkoleń spełnili kryteria i wymagania, o których mowa w § 8 i 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁴², tj. posiadali doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej, przygotowali program szkolenia oraz zapewnili materiały szkoleniowe wraz z odpowiednią kadrami dającą rękojmię należytej realizacji programu szkolenia.

(akta kontroli str. 160-161, 304-370)

3.4. W badanym okresie Dyrektor Generalny Urzędu, zgodnie z wymogami § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń każdego roku, terminowo⁴³, tj. do dnia 31 stycznia przekazywał Szefowi S.C informacje o potrzebach szkoleniowych PUW oraz priorytetach szkoleniowych na dany rok, jak i zbiorcze zestawienie dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku, które zawierało dane liczbowe dotyczące uczestnictwa członków korpusu służby cywilnej w szkoleniach oraz zestawienia wydatków na szkolenia. Sprawozdania za 2019 rok zostały przekazane do 17 stycznia 2020 r, za 2020 rok do 22 stycznia 2021 r., a za 2021 rok do 31 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 162-190)

3.5. Urząd posiadał wewnętrzne procedury tworzenia IPRZ⁴⁴. Proces tworzenia IPRZ był ściśle połączony z procesem oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej, podczas której dokonywana była diagnoza mocnych stron pracownika oraz obszarów do dalszego rozwoju. Bezpośredni przełożeni oceniając pracownika na podstawie poszczególnych kryteriów proponowali adekwatne formy i metody doskonalenia zawodowego pracownika. Wnioski z oceny okresowej dotyczące rozwoju pracownika podlegały zawarciu w ustalonych IPRZ. Proces tworzenia IPRZ miał zapewnić między innymi: 1/ poznanie przez przełożonego preferencji pracownika i możliwości uwzględnienia ich w planowaniu dalszego rozwoju pracownika; 2/ poznanie przez pracownika oczekiwań przełożonego (Urzędu) w zakresie rozwoju zawodowego; 3/ dobór najefektywniejszych działań do potrzeb rozwojowych pracownika; 4/ stworzenie jednego kompleksowego zapisu ustaleń w zakresie rozwoju zawodowego pracownika; 5/ ukierunkowany i usystematyzowany rozwój każdego członka korpusu służby cywilnej; 6/ spójną i transparentną politykę zarządzania rozwojem pracowników w Urzędzie; 7/ możliwość monitorowania rozwoju pracowników.

(akta kontroli str. 221-222)

Analiza 20 IPRZ sporządzonych w latach 2019 – 2022 (I półrocze) dla 20 pracowników wykazała, że: 1/ wszystkie analizowane IPRZ były ustalane zgodnie z procedurą tworzenia IPRZ, tj. podczas dokonywania oceny okresowej bądź po zatrudnieniu na czas określony. Formularz IPRZ był wypełniany przez bezpośredniego przełożonego, a następnie akceptowany przez kierującego komórką organizacyjną i zatwierdzany przez dyrektora generalnego Urzędu. Wszystkie analizowane formularze IPRZ zostały podpisane przez pracowników; 2/ IPRZ zawierały podsumowania działań rozwojowych z poprzednich okresów oraz planowane działania rozwojowe w formie: samodoskonalenia, (np. literatura branżowa, orzecznictwo, nauka własna), uczenia się od innych (np.: mentoring, konsultacje, wizyty studyjne), szkoleń (wewnętrznych i zewnętrznych, seminaria, konferencje, studia podyplomowe, e-learning, aplikacje); 3/ w pięciu z 20 analizowanych spraw po opracowaniu IPRZ nastąpiła kolejna ocena okresowa, przy czym w czterech z tych spraw nie wystąpiła

⁴¹ Pracownicy oceniali: a) sposób organizacji szkolenia udzielając odpowiedzi na trzy pytania, tj. ad1. lokalizacja miejsca szkolenia, możliwości dojazdu była odpowiednia, ad.2. warunki pracy, sala, wyposażenie, oświetlenie pomogły aktywnie uczestniczyć w szkoleniu, ad. 3. jakość materiałów, b) program szkolenia i metody szkolenia, udzielając odpowiedzi na dwa pytania. tj. ad. 1 dzięki udziałowi w szkoleniu będę w stanie wprowadzić usprawnienia na moim stanowisku pracy, ad. 2 dzięki udziałowi w szkoleniu będę w stanie podnieść efektywność zespołu, w którym pracuję, c) postawę i kompetencje trenera/wykładowcy udzielając odpowiedzi na dwa pytania tj. ad. 1 kompetencje trenera/wykładowcy były adekwatne do celów szkolenia, ad. 2 postawa trenera/wykładowcy była przyjazna, profesjonalna i zaangażowana. Skala ocen obejmowała pięć odpowiedzi, tj. ocena pozytywna - zdecydowanie zgadzam się, zgadzam się, częściowo zgadzam się, oraz ocena negatywna - nie zgadzam się, zdecydowanie nie zgadzam się.

⁴² Dz. U. poz. 960. Dalej „rozporządzeniem w sprawie szkoleń”.

⁴³ W przypadku sprawozdań za lata 2019–2020 potwierdzenie przekazania w wymaganym terminie danych sprawozdawczych stanowiły wiadomości mailowe o akceptacji poszczególnych tabel sprawozdania (nadane przez system WPI@centrum.gov.pl), a w przypadku sprawozdania za 2021 rok – wydruk z datami akceptacji (ze strony <https://raport.stat.gov.pl/qus.ps.js/badaniaArchiwalne/lista.pdf>).

⁴⁴ Załącznik nr 7 do „PZZL 2022-2024”.

potrzeba aktualizacji/zmiany IPRZ, z uwagi na kontynuowanie dotychczasowych kierunków rozwoju zawodowego zaś w jednej sprawie zmieniono IPRZ w związku z objęciem nowego stanowiska pracy i nowymi zadaniami służbowymi; 4/ analizowane IPRZ nie zawierały zapisów dotyczących planowanej ścieżki awansu stanowiskowego i finansowego członka korpusu służby cywilnej (nie było takiego wymogu prawnego). Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wyjaśniła, że przedmiotowa tematyka „uregulowana jest w Procedurze Motywowania Pracowników w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, stanowiącej element Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku”⁴⁵. Zgodnie z powyższym, awans finansowy i stanowiskowy/zmiana rodzaju pracy są formami systemu motywacyjnego w organizacji, zasadniczo ze sobą powiązanymi, a przesłankami ich zastosowania są m.in. posiadane kwalifikacje i predyspozycje, ponadprzeciętne zaangażowanie oraz wysoka ocena realizowanych zadań. Co do zasady, proces awansowania pracownika inicjowany jest na wniosek kierującego komórką organizacyjną, który posiada bieżącą wiedzę w zakresie jakości jego pracy, jak też dokonuje analizy sytuacji kadrowej w nadzorowanej komórce. Ponadto, w oparciu o przyjętą praktykę, w przypadku powstania wakatów pracownicy zainteresowani zmianą rodzaju pracy (tzw. awans poziomy), w porozumieniu z kierującymi komórkami organizacyjnymi i po wyrażeniu zgody przez Dyrektora Generalnego Urzędu, mają możliwość przeniesienia do innego wydziału, a tym samym zmianę obszaru ścieżki zawodowej. Nadmieniam przy tym, że stanowiska w korpusie służby cywilnej definiowane są na podstawie opisu stanowiska pracy, który określa m.in. kompetencje i doświadczenie zawodowe niezbędne do realizacji zadań. Wobec powyższego, zmiana stanowiska może nastąpić wyłącznie po spełnieniu przez pracownika określonych w opisie wymagań” (akta kontroli str. 223-230, 371-377)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd zadań związanych ze szkoleniami i IPRZ.

OBSZAR

4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd

4.1. Dyrektor Generalny Urzędu odnosząc się do największych trudności i ryzyk związanych z realizacją zadań nałożonych na PUW wskazał, że „w sytuacji zwiększonej ilości realizowanych zadań bądź pojawiających się nowych zadań, które wymagałyby zwiększenia etatowego, Wojewoda Podlaski występował do Ministra Finansów z wnioskiem o przyznanie środków finansowych. W kontrolowanym okresie wystąpiono pięć razy o przyznanie środków, które zostały rozpatrzone pozytywnie (...). Po ich otrzymaniu uruchomione zostały nabory na wolne stanowiska pracy w wyniku których zostali zatrudnieni pracownicy do realizacji zadań”⁴⁶. (akta kontroli str. 120, 121-146)

4.2 Z danych przedstawionych przez Urząd wynika, że realizacja czterech wybranych zadań (1/ rozpatrywania skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej w pierwszej instancji, 2/ rozpatrywania odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych, 3/ prowadzenia postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta; 4/ prowadzenia postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego) odbywała się terminowo. W przypadku tych zagadnień:

Ad. 1/ W badanym okresie w Urzędzie nie odnotowano skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej w I instancji.

Ad. 2/ W latach 2019 – 2021 i w I półroczu 2022 r. do Urzędu wpłynęło 848 odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych (250, 245, 250, 103), a realizacją tych spraw zajmowało się 12 pracowników (na jednego pracownika przypadało 21, 20, 21 i dziewięć spraw). Wszystkie wpływające sprawy

⁴⁵ Dokument wprowadzony zarządzeniem nr 35/2021 Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, zmieniony zarządzeniem nr 16/2022 Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2022 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku.

⁴⁶ Wojewoda wnioskował o przyznanie środków na 14 nowych etatów.

zostały załatwione terminowo (przy czym 13 spraw z I połowy 2022 r. załatwiono po 30 czerwca 2022 r.). W okresie epidemii Covid-19 sprawy te obsługiwało 12 pracowników pracujących zdalnie.

Ad. 3/ W badanym okresie Urząd prowadził sześć spraw dotyczących uznania cudzoziemców za repatriantów (pięć w 2019 r. i jedną w 2020 r.), a ich realizacją zajmował się jeden pracownik. Wszystkie te sprawy zostały załatwione terminowo.

Ad. 4/ W latach 2019 – 2021 i w I półroczu 2022 r. do Urzędu wpłynęło 700 wniosków o wydanie decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego (155, 177, 219 i 149), a realizacją tych spraw zajmowało się w latach 2019 – 2021 pięciu pracowników, a w 2022 r. sześciu pracowników (jedna dodatkowa osoba została zatrudniona od marca 2022 r.), przy czym na jednego pracownika przypadało 31, 35, 43,8 i 24,8 spraw. Wszystkie wpływające sprawy zostały załatwione terminowo (przy czym siedem spraw z I połowy 2022 r. załatwiono po 30 czerwca 2022 r.). W okresie epidemii Covid-19 sprawy te obsługiwało pięciu pracowników pracujących zdalnie. (akta kontroli str. 231-232)

4.3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło ogółem 397 skarg⁴⁷ i wniosków⁴⁸, w tym 136 w 2019 r., 94 w 2020 r., 107 w 2021 r. i 60 w I połowie 2022 r. Realizacją skarg i wniosków zajmowało się odpowiednio: 42, 36, 41 i 39 pracowników Urzędu⁴⁹, przy czym liczba spraw przypadająca na jednego pracownika wynosiła: 3,24, 2,62, 2,62 i 1,54. Wszystkie skargi i wnioski zostały rozpatrzone. Liczba spraw załatwionych po terminie wyniosła cztery (jedna w 2019 r., dwie w 2020 r. i jedna w I połowie 2022 r.). W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 31 skarg na bezczynność/przewlekłość organu, w tym sześć w 2019 r., 17 w 2020 r. (z czego 15 skarg dotyczyło jednej sprawy) i osiem w 2021 r. (w I półroczu 2022 r. skargi nie wpłynęły). Analiza tych spraw wykazała, że złożone skargi na przewlekłość postępowania lub bezczynność Urzędu, nie dotyczyły czterech wybranych zadań wymienionych w pkt. 4.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 233 i 472-478)

4.4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Podlaski sporządzał plany działalności oraz roczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1). Analiza danych dotyczących realizacji celów trzech wybranych zadań wykazała, że Urząd osiągnął zaplanowane wartości mierników. I tak:

- a) w zadaniu nr 7.1.4.3.W. „Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego” celem było „prowadzenie spraw z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, wspieranie merytoryczne organów administracji publicznej i innych uczestników rynku inwestycji budowlanych w zakresie budownictwa”, a miernikiem realizacji celu był „stosunek liczby wydanych decyzji, pozostawień bez rozpoznania, postanowień i przyjętych zgłoszeń do liczby złożonych wniosków o pozwolenie na budowę, zgłoszeń i odwołań”, który miał wynosić 100%. W latach 2019-2021 Urząd osiągnął wartość zaplanowanego wskaźnika, tj. 100%;
- b) w zadaniu nr 16.1.3.W „Prowadzenie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji” celem było „zapewnienie realizacji wniosków dotyczących obywatelstwa polskiego”, a miernikiem realizacji celu był „stosunek liczby wydanych decyzji w terminie 30 dni od dnia wpływu wniosku lub zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁰ do wszystkich wydanych decyzji i miał on wynosić 100%. W latach 2019-2021 Urząd osiągnął wartość zaplanowanego wskaźnika, tj. 100%;
- c) w zadaniu nr 16.1.3.1.W „Wydawanie rozstrzygnięć i sporządzanie opinii w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego”, celem było „zapewnienie prawidłowej realizacji wniosków dotyczących obywatelstwa polskiego” W latach 2019 – 2020 miernikiem realizacji celu był „stosunek liczby przekazanych do MSWiA wniosków o nadanie obywatelstwa do liczby kompletnych wniosków złożonych do wojewody”, a wartość zaplanowanego wskaźnika miała wynosić 100 %, zaś a 2021 r. miernikiem był „stosunek

⁴⁷ Liczba skarg wyniosła 336 (98 w 2019 roku, 84 w 2020 roku, 102 w 2021 roku i 52 w I połowie 2022 r.).

⁴⁸ Liczba wniosków wyniosła 61 (38 w 2019 roku, 10 w 2020 roku, pięć w 2021 roku i osiem w I połowie 2022 r.).

⁴⁹ Liczba pracowników zajmujących się rozpatrywaniem skarg i wniosków (zadanie wynikające z zakresu czynności) wynosiła odpowiednio: 29, 24, 25, 31, zaś liczba pracowników, którym zlecono do realizacji wpływające skargi wyniosła odpowiednio: 13, 12, 18 i osiem.

⁵⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000.

liczby uznanych za zasadne zażaleń na niezakończenie sprawy w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego do liczby prowadzonych spraw (w %; w szt./szt.) i miał on wynieść 0% (0/350). W latach 2019-2021 Urząd osiągnął wartość zaplanowanego wskaźnika tj. 100 % i 0% (odpowiednio: 478/478, 343/343 i 0/527). (akta kontroli str. 235-265)

W badanym okresie wszyscy dyrektorzy wydziałów/biur PUW złożyli oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (tj. za lata 2019, 2020 i 2021). W złożonych oświadczeniach nie zgłoszono problemów związanych z fluktuacją kadr lub niedostateczną liczbą pracowników. (akta kontroli str. 266-302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie realizacji wybranych zadań.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

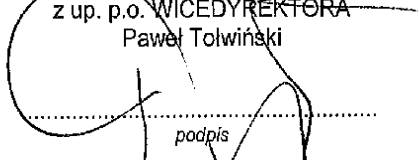
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Białystok, 5 stycznia 2023 r.

Kontroler


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Paweł Tolwiński


.....
podpis