



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.029.03.2022

Pani
Aida Januszkiewicz-Piotrowska
Wielkopolski Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego
al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, al. Niepodległości 16/18 61-713 Poznań ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aida Januszkiewicz-Piotrowska, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego 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 dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 9 grudnia 2022 r.) ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/145/2022 z 28 września 2022 r.2. Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/162/2022 z 12 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: WINB lub Inspektorat.

² Od 23 sierpnia 2016 r., dalej: Wojewódzki Inspektor.

³ Dalej: kontrolowany okres.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej (dalej: sc) w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu były w kontrolowanym okresie zasadniczo zgodne z przepisami prawa i zapewniły prawidłową realizację zadań Wojewódzkiego Inspektora.

Nabory na wolne stanowiska do korpusu sc w WINB przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶ i na podstawie wewnętrznych regulacji ustanowionych przez Wojewódzkiego Inspektora.

Nie zatrudniano osób spoza korpusu sc na stanowiskach merytorycznych tożsamych lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk sc. Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej były prawidłowo sporządzane i w wymaganym terminie przekazywane do Szefa Służby Cywilnej.

W WINB, co do zasady, prawidłowo realizowano zadania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi. Rzetelnie dokonywano ocen członków korpusu sc, nie występowały przypadki zwolnień z odbywania służby przygotowawczej. Planowanie i realizacja przez Wojewódzkiego Inspektora szkoleń i indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników sprzyjały wykorzystaniu zasobów kadrowych korpusu sc, zrealizowano prawie wszystkie szkolenia ujęte w rocznych planach szkoleń. Zestawienia dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku oraz zapotrzebowania na rok kolejny, były terminowo przekazywane Szefowi Służby Cywilnej. Właściwa też była realizacja zadań w zakresie obsługi skarg przez organ II instancji, kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego oraz w zakresie kontroli organów nadzoru budowlanego. Jednak w połowie objętych kontrolą skarg i wniosków, z naruszeniem terminów określonych w kpa zawiadomiono skarżących o sposobie ich załatwienia. NIK dostrzega problemy kadrowe, trudną sytuację związaną ze stanem epidemii COVID-19, z pracą zdalną i absencją pracowników, jednak uzasadnienie nieterminowego wykonywania niektórych zadań nadmiernym obciążeniem pracowników bądź niewystarczającą liczbą kadry, nie w każdym przypadku było właściwe. Liczba obowiązkowych kontroli, których wykonanie jest determinowane ustawowymi terminami⁷, znacząco spadła, z 253 w 2019 r. do 43 w 2020 i 2021 r. tj. o 83% z powodu wprowadzenia zmian w przepisach prawa na skutek stanu epidemii.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: nieprzygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi, powoływania komisji egzaminacyjnych o składzie niezgodnym ze składem określonym w regulacjach obowiązujących w WINB w kontrolowanym okresie, nieokreślenia zakresu ani czasu trwania służby przygotowawczej oraz niedokonywania oceny jakości szkoleń.

Ponadto wewnętrzne procedury dotyczące naboru i służby przygotowawczej były częściowo zdezaktualizowane i zostały zmienione w trakcie kontroli NIK. Brak tej aktualizacji spowodował, że były one niespójne w stosunku do regulaminu organizacyjnego WINB, tj. wskazywały nieaktualne nazwy stanowisk lub komórek organizacyjnych, a także nie uwzględniono w nich zaleceń Szefa Służby Cywilnej dotyczących umieszczania w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego oraz udziału przedstawiciela komórki do spraw kadr w składzie komisji egzaminacyjnej.

Składy komisji rekrutacyjnych nie były zgodne ze składami określonymi w regulacjach wewnętrznych przez Wojewódzkiego Inspektora. Ogłoszenia o naborze

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691. Dalej: ustawa o służbie cywilnej lub usc.

⁷ Kontrole obowiązkowe przed udzieleniem zezwolenia na użytkowanie i wykonania obowiązków nałożonych w decyzjach.

spełniały wszystkie wymogi określone przepisami ww. ustawy. Niezwłocznie po przeprowadzonym naborze upowszechniano informację o jego wyniku. Nie wystąpiły przypadki zatrudniania osób spoza korpusu sc na stanowiskach merytorycznych, tożsamyh lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk sc. Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej były sporządzane i w wymaganym terminie przekazywane do Szefa Służby Cywilnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.

Opis stanu faktycznego

1.1. WINB zatrudniano wyłącznie pracowników sc, nie było pracowników na wyższych stanowiskach w sc ani pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁹. Stan zatrudnienia w WINB¹⁰ przedstawiał się następująco: w 2019 r. - wzrost z 30,55 na początku roku do 31,55 na koniec roku; w 2020 r. - wzrost z 29,04 w trakcie roku do 29,55 na koniec roku; w 2021 r. - wzrost z 28,85 w trakcie roku do 30,30 na koniec roku; w 2022 r. - wzrost z 29,88 w trakcie roku do 31,55 (na 30 czerwca). Wskaźnik przebywających na urloпах macierzyńskich, wychowawczych, bezpłatnych itp. wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 3,00, 4,00, 2,00 i 1,00 etatu. Liczba stanowisk pracy zwolnionych w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy wynosiła w poszczególnych latach odpowiednio: 4,00, 8,00, 1,00 i 0,00 etatu a liczba stanowisk obsadzonych w trakcie danego roku wynosiła odpowiednio: 4,00, 5,00, 2,00 i 1,00 etatu.

(akta kontroli str. 841-844)

1.2. W kontrolowanym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników korpusu sc corocznie wzrastało i wynosiło w:

- a) 2019 r. - 5 768,13 zł, w tym dla pracowników na stanowisku: koordynującym - 8 066,49 zł, samodzielnym - 6 328,71 zł, specjalistycznym - 5 576,04 zł i wspomagającym - 4 182,32 zł;
- b) 2020 r. - 6 771,62 zł (wzrost o 17,4% r/r), w tym dla pracowników na stanowisku: koordynującym - 10 219,14 zł (wzrost o 26,7% r/r), samodzielnym - 7 263,23 zł (wzrost o 14,8% r/r), specjalistycznym - 6 207,90 zł (wzrost o 11,3% r/r) i wspomagającym - 6 099,71 zł (wzrost o 24,0% r/r);
- c) 2021 r. - 7 312,09 zł (wzrost o 26,8% w porównaniu do 2019 r.), w tym dla pracowników na stanowisku: koordynującym - 10 247,41 zł (wzrost o 27,0% w porównaniu do 2019 r.)¹¹, samodzielnym - 8 011,85 zł (wzrost o 26,6% w porównaniu do 2019 r.), specjalistycznych - 6 697,47 zł (wzrost o 20,1% w porównaniu do 2019 r.) i wspomagających: - 6 797,45 zł (wzrost o 62,5% w porównaniu do 2019 r.);

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 537, ze zm.

¹⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹¹ Z uwagi na zmianę w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników sc, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu sc (Dz.U. 2021 poz. 797), skutkującą wykazywaniem stanowisk Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora i Głównego Księgowego WINB w grupie średniego szczebla zarządzania.

- d) 2022 r. (do 30 czerwca) - 7 147,72 zł, w tym pracowników na stanowisku średniego szczebla zarządzania - 10 770,41 zł, koordynującym - 7 731 50 zł, samodzielnym - 7 643,20 zł, specjalistycznym - 6 068,11 zł i wspomagającym - 5 519,79 zł.

(akta kontroli str. 840-844, 1188-1191)

1.3. Procedury naboru do sc zostały określone w zarządzeniu nr 7/2014 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 6 sierpnia 2014 r. dotyczącym opracowania wewnętrznych procedur naboru¹², które zawierało standardy określone w cz. III (Nabór i wprowadzenie do pracy) zarządzenia nr 3/2021 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w sc, w tym m.in.: metody i techniki oraz sposoby dokonywania ocen w naborze określone przed jego ogłoszeniem, jednoznaczne kryteria uczestnictwa w kolejnych etapach naboru, próg zaliczający badane kompetencje i odpowiadający poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku oraz wymóg zgodności treści ogłoszenia o naborze z opisem stanowiska pracy. Zapewniono, aby w ogłoszeniu była wskazana data nadania dokumentów, decydująca o tym, czy kandydat złożył je w terminie (w sytuacji, gdy ogłoszenie o naborze określało minimalny termin na składanie dokumentów), aby w kolejnym etapie naboru następującym po weryfikacji dokumentów pod względem formalnym, była możliwość udziału wszystkich kandydatów, którzy spełniali wymagania formalne. Określono wybór kandydatów wyłącznie w oparciu o wymagania określone w ogłoszeniu o naborze, stosowanie pytań lub zadań nakierowanych na ocenę tych samych kompetencji w oparciu o tę samą metodę i technikę, gwarantującą porównywalność wyników wszystkich kandydatów; udokumentowanie wszystkich czynności i zdarzeń, które mają wpływ na przebieg naboru i jego wynik. W procedurze przewidziano: przeprowadzanie rozmowy kwalifikacyjnej w każdym naborze, stosowanie zróżnicowanych metod i technik dostosowanych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy, uczestnictwo przedstawiciela komórki do spraw kadr (oddziału zarządzania zasobami ludzkimi) w procesie naboru. Na internetowej stronie BIP WINB zamieszczono wewnętrzne procedury dotyczące naboru, jak i informacje przydatne dla kandydata¹³. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że informacje przydatne dla kandydata, które wyjaśniają zasady i etapy naboru, podawane są w ogłoszeniu o naborze, umieszczane na stronie KPRM, BIP WINB i na tablicy ogłoszeń. W zarządzeniu nie uwzględniono zaleceń Szefa Służby Cywilnej dotyczących umieszczania w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego oraz udziału przedstawiciela komórki do spraw kadr w składzie komisji egzaminacyjnej.

Brak aktualizacji zapisów zarządzenia wewnętrznego w sprawie naborów spowodował, że były one niespójne w stosunku do regulaminu organizacyjnego WINB, tj. wskazywały nieaktualne nazwy stanowisk lub komórek organizacyjnych, co zostało przedstawione w części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 946-95, 1192-1195)

1.4. W WINB w kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie 19 naborów do sc, w tym w 2019 r.: siedem, w 2020 r.: cztery, w 2021 r.: sześć i w 2022 r. (do 30 czerwca) – dwa nabory. Dotyczyły one łącznie 14 stanowisk (odpowiednio pięciu, czterech, czterech i jednego). Oferty pracy na ogłoszone nabory zgłosiły łącznie 102 osoby (średnio siedem na jedno stanowisko), w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 27, 57, 8 i 10 osób. Za niespełniające kryteriów formalnych uznano odpowiednio dwie, jedną, zero i trzy oferty. Wyłonieniem kandydata do pracy

¹² Dalej: zarządzenie w sprawie naboru.

¹³ W zakładce: Nabory - „Informacje o prywatności - rekrutacja”.

w sc zakończyło się łącznie 12 naborów, tj. 63,2% odpowiednio: pięć, cztery, dwa i jeden nabór. W celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu obsadzono po jednym stanowisku w latach 2019-2021. W 2022 r. (do 30 czerwca) nie wystąpił taki przypadek.

(akta kontroli str. 845, 882a-882f)

1.5.-1.7. Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich 19 ogłoszeń o naborach do pracy w służbie cywilnej, przeprowadzonych w kontrolowanym okresie wykazała, że były one upowszechniane zgodnie z wymogami określonymi w art. 28 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej¹⁴ i zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 te same ustawy, w tym: nazwę i adres WINB; określenie stanowiska pracy; wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe; zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy; informację o warunkach pracy na danym stanowisku pracy; informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%; wskazanie wymaganych dokumentów; termin i miejsce składania dokumentów. Termin na złożenie dokumentów nie był krótszy niż 10 dni (a dla ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. – 5 dni) od dnia opublikowania tego ogłoszenia w Biuletynie Kancelarii, co było zgodne z art. 28 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej.

Komisja rekrutacyjna rozpatrywała wyłącznie oferty spełniające wymagania określone w ww. zarządzeniu. Zgodnie z wymogami określonymi w art. 30 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej komisje każdorazowo sporządzały protokoły z przeprowadzonych naborów. Protokoły te zawierały elementy, o których mowa w art. 30 ust. 2 ww. ustawy, w tym: 1) określenie stanowiska pracy, na które był przeprowadzany nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów wraz ze wskazaniem kandydatów niepełnosprawnych o ile do przeprowadzanego naboru stosuje się przepis art. 29a ust. 2, 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.

W odniesieniu do spełniania przez członków komisji wymogu określonego w art. 32 usc, Wojewódzki Inspektor podała, że pracownikom biorącym udział w pracach komisji rekrutacyjnych udzielane były imienne upoważnienia do przetwarzania danych osobowych kandydatów na wolne stanowiska pracy (w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia rekrutacji), osoba upoważniona była zobowiązana do zachowania danych w tajemnicy, co potwierdzała podpisem.

W WINB każdorazowo w ramach przeprowadzanego naboru podejmowano działania wskazane w art. 29a ust. 1 usc - w toku naboru komisja rekrutacyjna wyłaniała nie więcej niż pięciu kandydatów spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe, których przedstawiała Wojewódzkiemu Inspektorowi celem zatrudnienia wybranego kandydata. Wojewódzki Inspektor zatrudniał na wolne stanowisko jedną ze wskazanych przez komisję konkursową osób i zgodnie z art. 31 ust. 1 usc niezwłocznie po przeprowadzonym naborze upowszechniał informację o wyniku naboru przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie WINB, w BIP WINB oraz w Biuletynie Kancelarii.

¹⁴ Tzn. były zamieszczane w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie WINB, w Biuletynie Informacji Publicznej WINB (dalej: BIP WINB) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – dalej: BIP (dalej: Biuletyn Kancelarii).

Nie wystąpiła konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy przez kolejną osobę spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokole z tego naboru, o której mowa w art. 33 usc.

W zarządzeniu w sprawie naboru określono m.in., że trzeci etap naboru (tzn. rozmowę kwalifikacyjną) przeprowadza komisja rekrutacyjna powołana przez Wojewódzkiego Inspektora zarządzeniem nr 19/2011 z dnia z 21 września 2011 r. ws. powołania komisji do przeprowadzenia rekrutacji w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu. Według zarządzenia w sprawie naboru, w składzie komisji rekrutacyjnej byli: kierownik komórki organizacyjnej, do której był przeprowadzany nabór, Naczelnik Wydziału Kontroli i Administracji Architektoniczno – Budowlanej i Nadzoru Budowlanego oraz zatrudniony w WINB radca prawny. W razie nieobecności któregokolwiek z członków komisji Wojewódzki Inspektor lub jego Zastępca wyznaczał innego członka komisji. Nabory przeprowadzały niepowoływane pisemnie komisje rekrutacyjne w składzie innym niż określony w ww. zarządzeniu, co zostało szerzej przedstawione w części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości. W trakcie kontroli NIK Wojewódzki Inspektor zmienił zarządzenie w sprawie naboru, zarządzeniem nr 18/2022 z 18 listopada 2022 r. ws. wprowadzenia procedury naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, w którym ustalił nowy skład komisji i uwzględnił wszystkie wymagania określone w ustawie o służbie cywilnej i niektóre zasady organizacji służby przygotowawczej, określone w pkt 6 zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. ws. standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej¹⁵ (w tym przewidziano w nim stałą obecność przedstawiciela komórki do spraw kadr w procesie naboru).

(akta kontroli str. 882a-882f, 846-875, 946-951, 1074-1019, 1170-1180)

1.8. W kontrolowanym okresie w WINB nie wystąpiły przypadki zatrudniania osób spoza korpusu sc na stanowiskach merytorycznych, tożsamyh lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk sc.

(akta kontroli str. 1019)

1.9. W odniesieniu do spostrzeżeń w sprawie naborów na wolne stanowiska w sc, w szczególności w okresie epidemii COVID-19, Wojewódzki Inspektor podała, że z roku na rok zmniejsza się liczba osób aplikujących na stanowiska wymagające wiedzy prawniczej, a zwłaszcza na stanowiska wymagające wiedzy specjalistycznej i odpowiednich uprawnień - kandydaci na takie stanowiska mają wymagania finansowe przekraczające możliwości finansowe Inspektoratu. Nie ma także większego zainteresowania w przypadku oferowania pracy na zastępstwo za nieobecnego pracownika. Dodała, że w czasie epidemii COVID-19, zainteresowanie podjęciem pracy w WINB było bardzo małe, zwłaszcza w roku 2021, np.: trudno było znaleźć pracownika na zastępstwo do Wydziału Inspekcji i Kontroli (dalej: WIK), został on wybrany dopiero w wyniku trzeciego naboru; przeprowadzenie w tym okresie rekrutacji było pod względem organizacyjnym utrudnione (testy kwalifikacyjne w warunkach reżimu sanitarnego odbywały się w mniejszych grupach), co wiązało się z zwiększeniem czasochłonności procesu rekrutacji dla pracowników zaangażowanych w ich przeprowadzenie (pracownik ds. kadr i płac, członkowie komisji rekrutacyjnej). Wojewódzki Inspektor dodała, że w związku ze zbyt małym zainteresowaniem ogłoszeniami zamieszczanymi na stronie KPRM i na stronie BIP WINB, od 2022 r., w celu szerszego udostępnienia informacji o naborach, zastosowano dodatkowe środki upowszechnienia ogłoszeń o naborze

¹⁵ Dalej: zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej.

(np. zamieszczenie ogłoszeń na stronach innych podmiotów: olx.pl i pracuj.pl). Wojewódzki Inspektor nie zgłaszała do Szefa Służby Cywilnej uwag, spostrzeżeń ani wniosków związanych z naborami na wolne stanowiska w sc.

(akta kontroli str. 1077-1090)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Treść zarządzenia w sprawie naboru, nie była - do dnia wszczęcia kontroli NIK - aktualizowana i nie była zgodna ze strukturą organizacyjną WINB. W § 7 ust. 2 tego zarządzenia określono bowiem skład komisji rekrutacyjnej, w której był m.in. Naczelnik Wydziału Kontroli Administracji Architektoniczno-Budowlanej i Nadzoru Budowlanego, natomiast według zarządzenia nr 5/2013 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 24 kwietnia 2013 r. ws. wprowadzenia nowych komórek organizacyjnych w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, od ww. daty w WINB nie było takiej komórki organizacyjnej. Ponadto według § 7 ust. 1 zarządzenia w sprawie naboru, rozmowę kwalifikacyjną miała przeprowadzać komisja powołana zarządzeniem nr 19/2011 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 21 września 2011 r. w sprawie powołania komisji do przeprowadzania rekrutacji w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego, natomiast według ww. zarządzenia w skład komisji wchodziła m.in. Naczelnik zlikwidowanego z dniem 10 kwietnia 2013 r. Wydziału Kadrowo-Organizacyjnego¹⁶), która ponadto od 12 października 2020 r. nie była pracownikiem WINB. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że poprzedni Wydział Kadrowo - Organizacyjny i część WIK uległy scaleniu w Wydział Kontroli Administracji Architektoniczno- Budowlanej i Nadzoru Budowlanego (dalej: WKB), w zarządzeniu dotyczącym opracowania wewnętrznych procedur naboru określono skład komisji rekrutacyjnej, w której m.in. był Naczelnik WKB, a więc wydziału, który został utworzony w ww. regulaminie organizacyjnym z 2013 r. Odnośnie do zapisów § 7 ust. 1 zarządzenia w sprawie naboru, Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że rozmowę kwalifikacyjną przeprowadza komisja powołana ww. zarządzeniem nr 19/2011, a w skład ww. komisji wchodziła Naczelnik Wydziału Kadrowo-Organizacyjnego, do której obowiązków należało dostosowanie zmian w poprzednich zarządzeniach. W latach 2017-2018 osoba ta przebywała na długotrwałych zwolnieniach lekarskich, a w latach 2019-2020 na urlopie macierzyńskim i wychowawczym, w skład ww. wydziału wchodziły tylko trzy osoby, z których oprócz ww., jedna osoba przebywała od kwietnia 2018 r. do maja 2020 r. na zwolnieniu lekarskim, a następnie na urlopie macierzyńskim, a druga zwolniła się z pracy w lipcu 2018 r.

NIK wskazuje, że uregulowanie zasad rekrutacji do WINB jak i zapewnienie ich aktualizacji należało do zadań Wojewódzkiego Inspektora.

(akta kontroli str. 10-38, 882-952, 1074-1090)

2. Skład komisji rekrutacyjnych objętych analizą nie był zgodny z wymogami określonymi w § 7 ust. 2 zarządzenia w sprawie naboru. Wg zarządzenia w skład komisji wchodził: naczelnik komórki, do której przeprowadzany jest nabór, naczelnik wydziału kontroli i radca prawny. Skład żadnej z 14 komisji nie odpowiadał składowi określonymu w zarządzeniu w sprawie naboru, bowiem w komisjach tych brakowało: w ośmiu przypadkach - radcy prawnego i w dziewięciu przypadkach - naczelnika komórki organizacyjnej, do której był prowadzony nabór. W komisjach tych byli natomiast przedstawiciele WINB niewymienieni w ww. zarządzeniu, w tym: Wojewódzki Inspektor (trzy przypadki), Zastępca Wojewódzkiego Inspektora (dwa przypadki) lub też byli oni obecni obaj jednocześnie (dziewięć przypadków). Ponadto

¹⁶ Jak wynika z treści regulaminu organizacyjnego WINB wprowadzonego z tym dniem.

w komisjach tych byli: starszy specjalista (sześć przypadków), ekspert nadzoru budowlanego (trzy przypadki), starszy referent w Biurze Organizacyjno-Administracyjnym (dwa przypadki) oraz specjalista ds. kadr i płac (jeden przypadek). Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że składy komisji rekrutacyjnej były na bieżąco dostosowywane do aktualnej sytuacji kadrowej. Dodała, że skład komisji rekrutacyjnych, które w kontrolowanym okresie przeprowadzały nabory na stanowiska w sc, zasadniczo odpowiadał składowi określonymu w zarządzeniu w sprawie naboru, w niektórych komisjach brakowało radcy prawnego z powodu jego obecności jedynie dwa dni w tygodniu, a w niektórych przypadkach - naczelnika WIK z powodu przebywania na zasilku covidowym, kwarantannach i długotrwałych zwolnieniach lekarskich (półrocznej nieobecności), oraz p.o. naczelnika Wydział Orzecznictwa Administracyjnego (dalej: WOA) - na zwolnieniu lekarskim i urlopie macierzyńskim. W tych przypadkach w komisjach brali udział pracownicy merytoryczni w zastępstwie naczelników. W przypadku naboru na pracowników do sekretariatu, kadr czy komórki organizacyjnej oczywisty i niezbędny był udział Wojewódzkiego Inspektora jako bezpośredniego przełożonego.

Powyższa sytuacja wymagała uporządkowania regulacji w zakresie powoływania i działania komisji rekrutacyjnej, jednak zmian tych dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK (tj. 18 listopada 2022 r.¹⁷)

(akta kontroli str. 882a-945, 1074-1090)

OCENA CZĄSTKOWA

Nabory na wolne stanowiska do korpusu sc w WINB przeprowadzane zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. Wojewódzki Inspektor ustanowił wewnętrzne procedury naboru, były one jednak częściowo nieaktualne, a ich zmiana nastąpiła dopiero w trakcie kontroli NIK. Nie uwzględniono w nich zaleceń Szefa Służby Cywilnej dotyczących umieszczania w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego oraz udziału przedstawiciela komórki do spraw kadr w składzie komisji egzaminacyjnej.

Składy komisji rekrutacyjnych nie były zgodne ze składami określonymi w regulacjach wewnętrznych przez Wojewódzkiego Inspektora. Ogłoszenia o naborze spełniały wszystkie wymogi określone przepisami ww. ustawy. Niezwłocznie po przeprowadzonym naborze upowszechniano informację o jego wyniku. Nie wystąpiły przypadki zatrudniania osób spoza korpusu sc na stanowiskach merytorycznych, tożsamych lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk sc. Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej były sporządzane i w wymaganym terminie przekazywane do Szefa Służby Cywilnej.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W WINB - do dnia zakończenia kontroli NIK - nie sporządzono programu zarządzania zasobami ludzkimi, o którym mowa w art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a usc, co szerzej opisano w części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1077-1090)

2.2. W WINB w kontrolowanym okresie nie opracowano zasad awansowania członków korpusu sc na wyższe stanowiska. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że w opisach stanowisk zawarte są wymagania niezbędne na danym stanowisku (wykształcenie, staż pracy w Inspektoracie, uprawnienia), jeśli

¹⁷ W zarządzeniu nr 18/2022 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia Procedury naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu.

pracownik osiągnie wymagane warunki, może to stanowić podstawę do wnioskowania przez bezpośredniego przełożonego o zmianę stanowiska.

(akta kontroli str. 809-817, 1077-1090)

2.3. W WINB w kontrolowanym okresie nie opracowano zasad realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych. Określenie i upowszechnienie wskazanych standardów zostało zalecone w zarządzeniu nr 6 Szefa Służby Cywilnej¹⁸. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że odpowiednie zapisy w zarządzeniach Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z lat 2012-2022 w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi określają zasady składania wniosków przez pracowników, opiniowania przez naczelników lub komisje weryfikacyjne, zatwierdzania przez WINB i kierowania do pracownika ds. kadr i płac w celu realizacji. Wojewódzki Inspektor dodała, że jej zdaniem nie stanowi to przeszkody w realizacji spraw kadrowych, ponieważ ze względu na 30 osobowy skład Inspektoratu i jednoosobowe stanowisko ds. kadr i płac udzielanie niezbędnych informacji pracownikom dot. obiegu dokumentów kadrowych następuje również bezpośrednio ustnie lub drogą mailową.

W WINB nie formułowano pisemnych opinii na temat zarządzania zasobami ludźmi. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że w Inspektoracie nie stosowano specjalnych narzędzi (jak ankiety czy badania fokusowe do badania opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi), ponieważ w tak małej organizacji opinie pracowników zgłaszane są bezpośrednio naczelnikom wydziałów, którzy przekazują uwagi dyrekcji lub w bezpośredniej rozmowie.

(akta kontroli str. 809-817, 1077-1090)

2.4. W odniesieniu do organizacji i realizacji zadań z zakresu odbywania służby przygotowawczej, w WINB obowiązywały regulacje opracowane na podstawie art. 36 ustawy o służbie cywilnej i wprowadzone przez Wojewódzkiego Inspektora zarządzeniem nr 17/2012 z 6 września 2012 r. dotyczącym zasad odbywania służby przygotowawczej¹⁹. Zarządzenie to zostało przez Wojewódzkiego Inspektora upowszechnione wśród pracowników WINB, którzy pisemnie potwierdzili zapoznanie się z treścią zarządzenia. W zarządzeniu określono m.in. czas trwania służby przygotowawczej, jej cele, tryb kierowania pracownika do jej odbycia, warunki uzyskania zwolnienia z jej odbywania, formę egzaminu i sposób jego przeprowadzania w sposób zapewniający równe traktowanie. Wyznaczono skład trzyosobowej komisji egzaminacyjnej²⁰, ustalono warunki przystąpienia do egzaminu końcowego, jego przeprowadzania oraz dokumentowania postępowania egzaminacyjnego. W zarządzeniu nie wykluczano zlecenia odbycia służby przygotowawczej przez podmioty zewnętrzne. Zarządzenie nie zawierało tematyki służby przygotowawczej, zalecanej przez Szefa Służby Cywilnej w pkt 6 zarządzenia z 12 marca 2020 r.

W WINB liczba osób zatrudnionych po raz pierwszy w sc i skierowanych do odbycia służby przygotowawczej wynosiła łącznie sześć, w tym trzy w 2019 r. i trzy w 2020 r. Służba przygotowawcza w żadnym z przypadków nie trwała dłużej niż cztery miesiące (czas jej trwania wynosił: w jednym przypadku - 11 dni, w dwóch przypadkach - 13 dni, w dwóch - 17 dni i w jednym - 18 dni). Do egzaminu przystąpiło łącznie 13 osób, w tym w 2019 r.: osiem osób w 2019 r.²¹, w 2020 r.: dwie i w 2021 r.: trzy osoby.

Odbycie służby przygotowawczej przez pracowników sc WINB Wojewódzki Inspektor zlecał podmiotom zewnętrznym, tj. do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego

¹⁸ Rozdział II pkt 5 ppkt 1.

¹⁹ Dalej: zarządzenie ws. służby przygotowawczej.

²⁰ W tym: radca prawny, naczelnik wydziału Kadrowo-Organizacyjnego i naczelnik komórki organizacyjnej, któremu podlega egzaminowany.

²¹ W tym pięć osób, które były skierowane do odbycia służby przygotowawczej w 2018 r.

w Poznaniu i do Krajowej Szkoły Administracji Państwowej w Warszawie. Analiza wszystkich sześciu spraw dotyczących osób po raz pierwszy zatrudnionych na stanowiskach sc w kontrolowanym okresie wykazała, że służba przygotowawcza ww. pracowników została każdorazowo zakończona przeprowadzonym w WINB egzaminem końcowym, co było potwierdzone w formie protokołu, podpisanego przez wszystkich członków komisji. W egzaminach tych uczestniczyły osoby, które nie były wymienione w zarządzeniu ws. służby przygotowawczej a w imiennym składzie określonej w ww. zarządzeniu trzyosobowej komisji egzaminacyjnej widniała Naczelnik zlikwidowanego z dniem 10 kwietnia 2013 r.²² Wydziału Kadrowo-Organizacyjnego, a ponadto osoba ta od 12 października 2020 r. nie była pracownikiem WINB. Wojewódzki Inspektor nie określał także zakresu ani czasu trwania służby przygotowawczej na podstawie opinii osoby kierującej komórka organizacyjną, do czego zobowiązywały przepisy art. 36 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej. Powyższe zagadnienia zostały szczegółowo przedstawione w części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 966-967, 994-996, 1192-1195)

2.5. W WINB w kontrolowanym okresie pierwszej ocenie w sc podlegało 13 pracowników²³. Wszyscy zostali poddani tej ocenie, z tego 11 osób uzyskało ocenę pozytywną i zawarto z nimi umowy o pracę na czas nieokreślony²⁴. Z dwiema pozostałymi osobami, które uzyskały oceny negatywne, umowy o pracę zostały rozwiązane²⁵. Nie przekraczano terminu dokonywania pierwszych ocen, określonego w art. 38 ust. 1 usc. W WINB była prowadzona dokumentacja potwierdzająca przeprowadzenie pierwszych ocen zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia - zawierała ona wszystkie elementy określone w tym zarządzeniu, w tym: w terminie 21 dni od nawiązania stosunku pracy, bezpośredni przełożony przeprowadził z pracownikiem rozmowę, podczas której zapoznał pracownika ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (§ 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej w sprawie pierwszej oceny²⁶; bezpośredni przełożony wyznaczył termin na złożenie przez pracownika sprawozdania dotyczącego realizowanych przez niego zadań (§3 ust. 4 ww. rozporządzenia) i wpisał do arkusza pierwszej oceny elementy wymienione w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia; dokonanie pierwszej oceny polegało na przeprowadzeniu z ocenianym rozmowy oceniającej, przyznaniu ocen częściowych za postawę ocenianego, jego zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań, odpowiednio do poziomu spełniania przez ocenianego każdego z elementów oceny, z uwzględnieniem ich opisów, ustaleniu oceny łącznej, będącej średnią arytmetyczną z ocen częściowych, o których mowa w pkt 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w sc oraz przyznaniu pozytywnej lub negatywnej pierwszej oceny; bezpośredni przełożony wpisał do arkusza oceny częściowe i ocenę łączną; w przypadku przyznania negatywnej pierwszej oceny bezpośredni przełożony każdorazowo sporządzał uzasadnienie tej oceny. W przypadku przyznania pozytywnej pierwszej oceny bezpośredni przełożony w porozumieniu z kierującym komórka organizacyjną, w której oceniany jest zatrudniony, sporządzał w arkuszu wnioski dotyczące rozwoju zawodowego ocenianego (zgodnie z § 10 ust. 6 rozporządzenia).

²² Jak wynika z treści regulaminu organizacyjnego WINB wprowadzonego z tym dniem.

²³ W tym w 2019 r.: siedem osób, w 2020 r.: trzy osoby, w 2021 r.: trzy osoby i w 2022 r. (do 30 czerwca) - nie było takich osób.

²⁴ W tym w 2019 r.: sześć umów, w 2020 r.: trzy umowy, w 2021 r.: dwie umowy i w 2022 r.: nie zawierano umów.

²⁵ W 2019 r. i 2021 r.

²⁶ Dz. U. poz. 1444.

Nie wystąpiły przypadki zawieszenia ocen w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

(akta kontroli str. 1001-1003)

2.6.-2.7. Liczba pracowników WINB, będących członkami sc i podlegających ocenie okresowej wynosiła w kontrolowanym okresie łącznie 41 osób: w 2019 r. - 14 osób, w 2020 r. - 8 osób, w 2021 r. - 16 osób i w 2022 r. (do 30 czerwca) – 3 osoby. Liczba pracowników, którzy uzyskali okresową ocenę pozytywną to 40; odpowiednio: 14, 7, 16 i 3 osoby. Żadnemu z omawianych pracowników nie przyznano kolejnego stopnia służbowego. Jeden z pracowników otrzymał prawomocną ocenę negatywną, nikt z pracowników nie otrzymał dwukrotnie następującej po sobie oceny negatywnej.

Badanie dokumentacji dotyczących ocen okresowych 20 pracowników wykazało, że wszystkie oceny zostały dokonane na podstawie zasad określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej²⁷, w tym: ocena została dokonana przez osobę uprawnioną (§ 2 ust. 1 rozporządzenia) i na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego (§ 2 ust. 2 i § 4 rozporządzenia); oceniający omówił z ocenianym obowiązki wynikające z opisu stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego, kryteria obowiązkowe i ewtl. kryteria dodatkowe (jeżeli były wybierane przez oceniającego), oczekiwania oceniającego co do sposobu spełniania kryteriów oceny przez ocenianego. Oceniający wpisał do części I arkusza kryteria dodatkowe (jeżeli zostały wybrane) oraz termin sporządzenia oceny na piśmie (§ 5 rozporządzenia). Oceniany potwierdził podpisem zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny (§ 6 rozporządzenia). Czynności, o których mowa w § 5 i § 6 zostały dokonane w terminach: 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny lub od dnia zatrudnienia oceniającego na czas nieokreślony i 7 dni od dnia sporządzenia na piśmie negatywnej oceny. W przypadkach zmiany terminu oceny okresowej (o których mowa w art. 81 ust. 8 usc) oceniający niezwłocznie powiadomił ocenianego (§ 8 rozporządzenia). Przed sporządzeniem oceny okresowej oceniający przeprowadził z ocenianym rozmowę oceniającą (§ 10 rozporządzenia); sporządzenie oceny na piśmie polegało na przyznaniu ocen częściowych do każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych według skali ocen (§ 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia). Oceniający określił ogólny poziom spełnienia kryteriów oceny (§ 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia); ocena pozytywna została dokonana zgodnie z zasadami określonymi w § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia. Ocena negatywna została dokonana zgodnie z zasadami określonymi w § 11 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia. Do arkusza oceny zostały wpisane wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego (§ 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia); oceniający sporządził uzasadnienie przyznanej oceny w przypadku przyznania oceny negatywnej (§ 11 ust. 3 rozporządzenia).

Od ocen okresowych nie były uzależnione np. awanse pracowników, nagrody lub podwyżki. Nie został też sformalizowany sposób postępowania w takich przypadkach (np. w formie zarządzenia Wojewódzkiego Inspektora, w formie regulacji zawartych w polityce kadrowej WINB itp.). Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że nagrody dla pracowników Inspektoratu przydzielane są w ramach oszczędności wygosparowanych w związku z absencją chorobową pracowników w funduszu wynagrodzeń i uzależniane od ocen dokonywanych przez bezpośrednich przełożonych. Oceny okresowe pracowników mają wpływ na awanse pracowników i podwyżki wynagrodzeń w ramach możliwości finansowych w funduszu wynagrodzeń na dany rok budżetowy i wakatów na stanowiskach.

²⁷ Dz. U. poz. 470.

(akta kontroli str. 1011-1013, 1168-1169h)

2.8. W odniesieniu do odejścia z pracy zatrudnionych w WINB pracowników sc i fluktuacji kadr, kontrola wykazała, że:

- a) stan zatrudnienia pracowników sc ulegał zmianom w zakresie 30,55-31,55 etatu w 2019 r., 29,04-29,55 etatu w 2020 r., 28,85-30,30 etatu w 2021 r. i 29,88-31,55 etatu w 2022 r. (I poł.);
- b) liczba osób przebywających na urloпах wynosiła od 3,00 etatu w 2019 r. do 4,00 etatu w 2020 r. i 1,00 etatu w 2021 r. i w I połowie 2022 r.;
- c) liczba stanowisk pracy zwolnionych w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy wynosiła odpowiednio 4,00 etatu (12,9%), 8,00 etatu (27,5%), 1,00 etatu (3,5%) i 0,00 etatu (0,0%);
- d) liczba stanowisk obsadzonych w trakcie roku wynosiła odpowiednio: 4,00, 5,00, 2,00 i 1,00 etat.

W WINB nie dokumentowano przeprowadzania z pracownikami, którzy odeszli z pracy w korpusie sc, wywiadów wyjściowych, w rozumieniu zaleceń zawartych w rozdz. VIII pkt 1 zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że wywiady te były prowadzone w formie ustnej, do przyczyn odejścia pracowników z WINB należało znalezienie lepiej płatnej pracy lub zmiana pracy w związku ze zmianą miejsca zamieszkania.

(akta kontroli str. 841-843, 1168-1169h)

2.9. W kontrolowanym okresie pracownicy sc nie ubiegali się o uzyskanie mianowania w sc, a Wojewódzki Inspektor nie przyznawał im stopni służbowych.

(akta kontroli str. 1014, 1168-1169h)

2.10. W WINB w kontrolowanym okresie nie określono zasad ani kryteriów przyznawania nagród na podstawie zaleceń Szefa Służby Cywilnej, zawartych w jego zarządzeniu nr 6 (rozdz. IV Motywowanie, pkt 2 Nagrody). Kwoty wypłaconych nagród w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawiały się następująco:

w 2019 r. - 327 785,00 zł, co przy przeciętnym zatrudnieniu 30,07 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych dało nagrodę w średniej kwocie 10 900,73 zł; w 2020 r. odpowiednio: 381 080,00 zł, 29,62 osoby, nagroda - 20 865,63 zł; w 2021 r.: 508 037,00 zł, 28,21 osoby, nagroda - 18 009,11 zł i w 2022 r. (I półrocze): 147 160,00 zł, 28,75 osoby, nagroda - 5 118,61 zł. Przyznanie nagrody było każdorazowo pisemnie uzasadniane. Nie wystąpiły przypadki przyznania sobie nagrody przez Wojewódzkiego Inspektora.

(akta kontroli str. 1015)

2.11. W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor składał Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z art. 25 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej, tj. do końca stycznia każdego roku.

(akta kontroli str. 1091-1167)

2.12. W WINB w kontrolowanym okresie wystąpił jeden przypadek (w 2019 r.) wniosku pracownika zajmującego stanowisko w sc (niższe) do Wojewódzkiego Inspektora o wyrażenie zgody na dodatkowe zatrudnienie/zajęcie zarobkowe i zgodę taką otrzymał. Dotyczyło to dokończenia prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej, wnioskodawca m.in. zadeklarował, że dodatkowe czynności nie będą sprzeczne z obowiązkami pracownika sc. Po upływie dwóch miesięcy ww. pracownik poinformował Wojewódzkiego Inspektora o zakończeniu tej działalności.

(akta kontroli str. 1016-1018)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W WINB do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono programu zarządzania zasobami ludzkimi, o którym mowa w art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że stosowny dokument został opracowany w 2013 r., jednak nie został wprowadzony, natomiast poszczególne elementy składające się na to opracowanie, o których mowa w zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej jako standardy w obszarach zarządzania zasobami ludzkimi zostały przygotowane i wdrożone innymi zarządzeniami Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego²⁸. Wojewódzki Inspektor dodała, że w nawiązaniu do standardów zalecanych w Zarządzeniu nr 6 Szefa Służby Cywilnej w Inspektoracie wprowadzono również narzędzia work-life balance, które pomagają zachować równowagę między pracą a życiem prywatnym, m.in. ruchomy czas pracy wprowadzony od kwietnia 2019 r. oraz możliwość wyjść prywatnych w celu załatwienia ważnych spraw prywatnych, a po zakończeniu aktualizacji regulaminów i analizie procesów kadrowych zostanie w następnej kolejności zaktualizowany i wdrożony program zarządzania zasobami ludzkimi. NIK nie podziela zdania Wojewódzkiego Inspektora, że przygotowane i wdrożone innymi zarządzeniami Wojewódzkiego Inspektora zasady dotyczące poszczególnych obszarów zarządzania zasobami ludzkimi wyczerpują wymogi art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej i standardy Szefa S.C. (zarządzenia nr 3 z 30 maja 2012 i nr 6) w zakresie programu zarządzania zasobami ludzkimi. Zarządzenia WINB odnoszą się bowiem tylko do niektórych obszarów zarządzania zasobami ludzkimi – i w WINB nie została w żadnym dokumencie dokonana pełna diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi, priorytety w zakresie zarządzania, cele roczne i harmonogram wdrożenia zarządzania zasobami ludzkimi, monitoring i ewaluacja zarządzania zasobami ludzkimi.

(akta kontroli str. 1074-1019)

2. Ocen pracowników, którzy odbyli służbę przygotowawczą, dokonywały komisje egzaminacyjne, których skład nie był zgodny ze składem określonym w zarządzeniu nr 17/2012 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia z 6 września 2012 r. dotyczącym zasad odbywania służby przygotowawczej. W imiennym składzie trzyosobowej komisji egzaminacyjnej widniała E.K., Naczelnik Wydziału Kadrowo-Organizacyjnego, zlikwidowanego z dniem 10 kwietnia 2013 r. (jego zadania przejął Wydział Kadrowo-Organizacyjny²⁹), a ponadto osoba ta od 12 października 2020 r. nie była pracownikiem WINB. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że ww. Wydział został na mocy zarządzenia nr 4/2013 z dnia 10 kwietnia 2013 r. przekształcony w WKB, z tymi samymi zadaniami kadrowymi i organizacyjnymi, którego naczelnikiem była nadal E.K. Wojewódzki Inspektor wskazała również, że trudno jej wyjaśnić, dlaczego wówczas zapisy zarządzenia nr 4/2013 nie zostały przez jej poprzednika uaktualnione. Dodała, że zarządzenie nr 17/2012 zostało uchylone jej zarządzeniem nr 17/2022 z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie przeprowadzania służby przygotowawczej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, a w załączniku do ww. zarządzenia uaktualniono i dostosowano skład komisji do obecnej struktury organizacyjnej Inspektoratu. Zmiana zarządzenia nastąpiła jednak dopiero w trakcie kontroli NIK, po sześciu latach od objęcia stanowiska przez obecnego Wojewódzkiego Inspektora.

(akta kontroli str. 10-38, 960-963, 994-996, 1168-1169h)

²⁸ W tym: nr 17/2012 z 06 września 2012 r. dotyczące zasad odbywania służby przygotowawczej, nr 18/2012 z 10 września 2012 r. ws. ustanowienia w WINB wewnętrznego Regulaminu Antymobbingowego, nr 3/2013 z 7 marca 2013 r. w sprawie opracowania polityki szkoleniowej, nr 1/2015 z 09 stycznia 2015 r. w sprawie opracowania zasad tworzenia Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego dla pracowników WINB, nr 6/2019 z 17 czerwca 2019 r. ws. Regulaminu organizacyjnego WINB; nr 15/2019 z 28 czerwca 2019 r. ws. Regulaminu pracy i zarządzenie nr 2/2021 z 1 lutego 2021 r. ws. podnoszenia kwalifikacji przez pracowników

²⁹ Jak wynika z treści regulaminu organizacyjnego WINB wprowadzonego z tym dniem.

3. Wojewódzki Inspektor, wbrew postanowieniom art. 36 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, zwracając się pisemnie w sprawie służby przygotowawczej do jej organizatora³⁰, nie określił jej zakresu ani czasu trwania na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że organizatorzy szkoleń w ramach służby przygotowawczej, informując WINB o organizowanych kolejnych edycjach szkoleń, w załączeniu przesyłali harmonogramy szkoleń, obejmujące ich tematykę, zakres i czas trwania, a Wojewódzki Inspektor, po zapoznaniu się z zakresem szkoleń i kierując pracownika do odbycia tych szkoleń informował poszczególnych pracowników o celu odbycia służby przygotowawczej, jej zakresie, czasie trwania oraz zobowiązywał do udziału w zajęciach (z wyłączeniem zajęć nie dotyczących administracji zespolonej), przekazując harmonogram szkolenia oraz o egzaminie pisemnym i ustnym przed komisją egzaminacyjną zgodnie z zapisami § 3 (a nie wbrew § 4) ww. zarządzenia. Wojewódzki Inspektor dodała, że zwracając się organizatorów szkoleń i kierując swoich pracowników akceptowała tematykę, zakres i czas trwania szkoleń. Określenie na podstawie opinii osoby kierującej właściwą komórką organizacyjną WINB, zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej, było zadaniem ustawowo przypisanym Wojewódzkiemu Inspektorowi.

(akta kontroli str. 968-993, 1168-1169h)

OCENA CZĄSTKOWA

W WINB, co do zasady, prawidłowo realizowano zadania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi. Rzetelnie i prawidłowo dokonywano ocen członków korpusu sc. Nie występowały przypadki zwolnień z odbywania służby przygotowawczej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: nieprzygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi, powoływania komisji egzaminacyjnych w składzie niezgodnym ze składem określonym w regulacjach wewnętrznych oraz nieokreślenia zakresu ani czasu trwania służby przygotowawczej na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W odniesieniu do regulacji kwestii podnoszenia kwalifikacji poprzez szkolenia, w WINB obowiązywało zarządzenie nr 3/2013 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 7 marca 2013 r. ws. opracowania polityki szkoleniowej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu³¹. Określono w nim m.in. cele i etapy programu polityki szkoleniowej, takie jak: 1) zebranie przez bezpośredniego przełożonego indywidualnych potrzeb szkoleniowych pracowników i analiza tych potrzeb, podsumowanie wyników i określenie priorytetów szkoleniowych dla danej komórki organizacyjnej – w terminie do 30 listopada; 2) roczne zaplanowanie szkoleń w terminie do 15 grudnia; 3) realizacja szkoleń; 4) ocena ich jakości przez pracownika uczestniczącego w szkoleniu). Dla potrzeb procedowania programem sporządzono odpowiednie formularze, będące załącznikami do ww. zarządzenia. WINB w kontrolowanym okresie:

a) w 2019 r. zaplanowano łącznie 86 szkoleń na kwotę 35 000,00 zł, w tym 39 powszechnych, 46 specjalistycznych i jedno w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego (dalej: IPRZ), z tego zrealizowano łącznie

³⁰ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu (trzy osoby) i Krajowa Szkoła Administracji Państwowej w Warszawie (trzy osoby).

³¹ Dalej: zarządzenie ws. polityki szkoleniowej.

84 szkolenia (98% zaplanowanych) w kwocie 51 685,27 zł , w tym odpowiednio 39 powszechnych w kwocie 5 351,92 zł, 44 specjalistyczne w kwocie 45 033,35 zł i jedno szkolenie w ramach IPRZ w kwocie 1 300,00 zł. Średni koszt szkolenia przypadający na jednego przeszkolonego członka sc wynosił 615,30 zł i na jednego członka korpusu sc - 1 520,16 zł;

- b) w 2020 r.: zaplanowano łącznie 56 szkoleń na kwotę 35 000,00 zł, w tym 26 powszechnych i 30 specjalistycznych, z tego zrealizowano łącznie 47 szkoleń (86% zaplanowanych) w kwocie 11 883,95 zł, 21 szkoleń powszechnych w kwocie 2 385,15 zł i 26 specjalistycznych w kwocie 9 498,80 zł. Mniejsza liczba szkoleń i mniejszy ich koszt wynikały ze skutków epidemii COVID-19 (znaczną część szkoleń odbyła się w formie online). Średni koszt szkolenia przypadający na jednego przeszkolonego członka sc wynosił 252,85 zł i na jednego członka korpusu sc – 383,35 zł;
- c) w 2021 r. zaplanowano łącznie 53 szkolenia na kwotę 27 000,00 zł, w tym 15 powszechnych i 37 specjalistycznych, z tego zrealizowano 51 szkoleń (96% zaplanowanych) w kwocie 23 533,00 zł w tym 15 powszechnych w kwocie 3 151,50 zł, 35 specjalistycznych w kwocie 18 391,50 zł i jedno szkolenie w ramach IPRZ w kwocie 1 990,00 zł. Średni koszt szkolenia przypadający na jednego przeszkolonego członka sc wynosił 461,43 zł i na jednego członka korpusu sc – 735,41 zł;
- d) w 2022 r. (I poł.) zaplanowano łącznie 33 szkolenia na kwotę 27 000,00 zł, w tym 12 powszechnych i 21 specjalistycznych, z czego zrealizowano 32 szkolenia (97% zaplanowanych) w kwocie 21 527,15 zł , w tym 12 powszechnych w kwocie 3 090,50 zł i 20 specjalistycznych w kwocie 18 436,65 zł. Średni koszt szkolenia przypadający na jednego przeszkolonego członka sc wynosił 672,72 zł i na jednego członka korpusu sc – 672,72 zł.

W szkoleniach łącznie wzięło udział 214 osób³², w tym 87 osób w szkoleniach powszechnych, 125 osób w szkoleniach specjalistycznych i dwie osoby w szkoleniach w ramach IPRZ. Koszt szkoleń w WINB na poszczególne lata został zaplanowany na podstawie szacunku z roku poprzedniego, nie planowano kosztów szkoleń wg podziału na rodzaje szkoleń. Roczny plan szkoleń został opracowany na podstawie wymogów określonych w ww. zarządzeniu. Realizacja szkoleń przebiegała zgodnie z założeniami przyjętymi w informacji o potrzebach szkoleniowych WINB, którą dyrektor generalny przesłał do Szefa Służby Cywilnej, zgodnie z § 16 pkt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej³³.

(akta kontroli str. 1020-1048)

3.2. W WINB na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń zorganizowano w kontrolowanym okresie jedno szkolenie (naradę szkoleniową) wspólnie z innymi urzędami, w tym dopuszczono do udziału w szkoleniu członków korpusu sc zatrudnionych w innych urzędach. Narada szkoleniowa odbyła się w dniach 23-24 września 2019 r., dotyczyła zagadnień z zakresu stref kontrolowanych gazociągów w planach miejscowych zagospodarowania terenu, pozwoleń na budowę i na użytkowanie, bezpieczeństwa pożarowego budynków, orzecznictwa w sprawach z zakresu administracji budowlanej, standardów dostępności budynków, warunków technicznych drogowych, ocen oddziaływania na środowisko; udział w niej wzięli pracownicy WINB oraz niektórych pracowników i przedstawicieli administracji architektoniczno-budowlanej województwa wielkopolskiego, powiatowych

³² W tym osoby, które brały udział więcej niż w jednym szkoleniu.

³³ Dz. U. poz. 960, dalej rozporządzenie w sprawie organizacji szkoleń.

inspektoratów nadzoru budowlanego z terenu województwa wielkopolskiego, przedstawiciele: Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Operatora Gazociągów Przesyłowych Gaz-Systemu, Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu, Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu.

(akta kontroli str. 1065-1073)

3.3. Szkolenia w WINB były prowadzone na podstawie zasad określonych w przepisach usc i rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń. Dzielą się one na szkolenia: powszechne, specjalistyczne i w ramach indywidualnego programu rozwoju. Badanie dokumentacji dotyczącej 12 szkoleń, odbytych przez 25 pracowników sc WINB w kontrolowanym okresie, wykazało, że szkolenia te spełniały wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie szkoleń, w tym: zorganizowano je zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi³⁴, szczegółowo określono cele tych szkoleń, ustalono i zatwierdzano ich programy. Pracownicy uczestniczący w szkoleniach mieli je wpisane w indywidualny program rozwoju zawodowego, Podmioty, którym powierzono prowadzenie szkoleń, spełniały kryteria o których mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń. Nie dokonywano natomiast ocen zrealizowanych szkoleń, co zostało przedstawione w części wystąpienia dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1035)

3.4. W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor, zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń, corocznie do 31 stycznia przekazywał Szefowi Służby Cywilnej, w określonej przez niego formie, wymagane dokumenty dotyczące szkoleń, w tym informacje o potrzebach szkoleniowych WINB, dotyczące priorytetów szkoleniowych na bieżący rok i zbiorcze zestawienie dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku). Zestawienie zawierało m.in. dane liczbowe dotyczące uczestnictwa członków korpusu sc w szkoleniach oraz dane dotyczące zestawienie wydatków na ich szkolenia.

(akta kontroli str. 1091-1167)

3.5. W odniesieniu do zasad i narzędzi wspierających potrzeby rozwojowe pracowników, w WINB obowiązywało zarządzenie nr 1/2015 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 9 stycznia 2015 r. ws. opracowania zasad tworzenia Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego. Wojewódzki Inspektor w ww. zarządzeniu określił terminy i formę ustalania IPRZ. W ramach realizacji ww. zarządzenia naczelnicy wydziałów zbierali od każdego pracownika arkusz preferencji dotyczący rozwoju zawodowego, a po przeprowadzonej rozmowie z tym pracownikiem określali dla niego IPRZ. Pracownik stanowiska ds. kadr i płac informował naczelników i Wojewódzkiego Inspektora o aktualnie prowadzonych szkoleniach. Na podstawie opracowanych IPRZ naczelnicy wydziałów i WINB zgłaszali do pracownika ds. kadr i płac pracowników wytypowanych do udziału w szkoleniach. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że oceny okresowe członków korpusu sc były narzędziami wspierającymi badanie potrzeb rozwojowych pracowników WINB. Ww. zarządzenie zostało zmienione zarządzeniem nr 13/2022 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 10 listopada 2022 r. ws. ustalenia zasad sporządzania Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu. W zarządzeniu tym m.in. uwzględniono wskazania szefa

³⁴ Zgodnie z § 16 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń oraz zgodnie z ww. § 7 tego rozporządzenia.

Służby Cywilnej zawarte w jego zarządzeniu nr 6, zawarto procedurę opracowania IPRZ oraz formularze dotyczące preferencji rozwoju zawodowego i IPRZ.

W zbadanej próbie 20 IPRZ wykazało, że dla każdego członka korpusu sc ustalono indywidualny program rozwoju zawodowego. IPRZ były sporządzane zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w WINB w kontrolowanym okresie, w tym: wszystkie zawierały: wnioski zawarte w ocenie okresowej członka korpusu sc, planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego; plany i możliwości rozwoju zawodowego (szkolenia, studia podyplomowe itp.); akceptację przez osobę kierującą komórką organizacyjną i zatwierdzenie przez Wojewódzkiego Inspektora. Wszystkie IPRZ były aktualizowane w przedziale 24-miesięcznym.

Ponadto w WINB w kontrolowanym okresie obowiązywało zarządzenie nr 14/2019 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 19 sierpnia 2019 r. ws. podnoszenia kwalifikacji przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, zmienione jego zarządzeniem nr 2/2021 z dnia 1 lutego 2021 r. ws. podnoszenia kwalifikacji przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu. dotyczyło ono m.in. możliwości ubiegania się pracowników WINB o pokrycie części kosztów związanych z nauką w formie studiów wyższych I i II stopnia oraz aplikacji radcowskiej.

(akta kontroli str. 1049-1064)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Inspektoracie nie dokonywano ocen zrealizowanych szkoleń, do czego zobowiązywał przepis § 7 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej³⁵. Wojewódzki Inspektor nie wyjaśniła przyczyn niedokonywania ocen, podając, że pracownicy WINB po zakończeniu szkolenia najczęściej wypełniali ankiety oceniające na miejscu lub w formie on-line przedkładane przez prowadzących dane szkolenia, które pozostawały u prowadzących szkolenie.

NIK zwraca uwagę na to, że wyniki ocen jakości przeprowadzonych szkoleń mogą być przydatne do ich efektywnego doboru.

(akta kontroli str. 1035, 1192-1195)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektor realizował szkolenia i indywidualne programy rozwoju, które sprzyjały wykorzystaniu zasobów kadrowych korpusu sc. Zrealizowano prawie wszystkie szkolenia ujęte w rocznych planach szkoleń. Zestawienia dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku oraz zapotrzebowania na rok kolejny były terminowo przekazywane Szefowi Służby Cywilnej. Nie dokonywano jednak ocen zrealizowanych szkoleń.

Opis stanu
faktycznego

4. Realizacja wybranych zadań przez urząd.

4.1. W opinii Wojewódzkiego Inspektora, przy obecnym stanie zatrudnienia i przy braku długotrwałych absencji chorobowych pracowników, Inspektorat jest w stanie realizować zadania bieżące i terminowe, jednak pracownicy są bardzo obciążeni pracą. Wojewódzki Inspektor dalej wyjaśniła, że zadania nieterminowe np. kontrole utrzymania obiektów budowlanych, kontrole budowy realizowane były w dalszej

³⁵ Dz. U. poz. 960, dalej rozporządzenie w sprawie organizacji szkoleń.

kolejności, w zależności od ilości wpływających terminowych spraw i możliwości kadrowych, a brak środków finansowych uniemożliwia zatrudnienie dodatkowych pracowników.

W składanych Wojewodzie Wielkopolskiemu rocznych sprawozdaniach z działalności rządowej administracji rządowej za lata 2019-2021, wśród istotnych problemów związanych z działalnością Inspektoratu, wykazywano duże obciążenie pracowników związane z brakami kadrowym oraz brakiem potencjalnych kandydatów, w związku z niesatysfakcjonującym wynagrodzeniem.

(akta kontroli str. 76-78, 115-116, 152-154)

4.2. Do zadań WOA należało prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie zadań i kompetencji WINB jako organu II instancji w sprawach prowadzonych w I instancji przez powiatowe organy nadzoru budowlanego, między innymi: rozpatrywanie i załatwianie odwołań oraz zażaleń od decyzji i postanowień wydanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, rozpatrywanie skarg, ponaglenie na bezczynność i przewlekłość powiatowych inspektorów, rozpatrywanie skarg i zażaleń na postanowienia wydane przez powiatowych inspektorów w postępowaniach egzekucyjnych w administracji. W 2019 w WOA zatrudnionych było 11 pracowników, co stanowiło 31% pracowników ogółem zatrudnionych w WINB, a w latach 2020-2022 (I półrocze) 10 (30%) pracowników.

(akta kontroli str. 12, 15, 27, 33-34)

W pierwszej połowie 2019 r. kontrole działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz powiatowych inspektoratów prowadził WKB. Wydział Inspekcji Technicznej prowadził m.in. sprawy z zakresu zadań organu I instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych, kontroli w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych oraz kontroli doraźnych zleconych przez Wojewódzkiego Inspektora. Po wprowadzeniu zmian organizacyjnych od 18 czerwca 2019 r. zadania te wykonywał WIK. W 2020 r. ww. zadania realizowało dziewięciu pracowników, co stanowiło 28% pracowników WINB a w 2019 r. i latach 2021-2022 (I połowa) - 10 (30%).

(akta kontroli str. 16-17, 27,31-33)

Do Wojewódzkiego Inspektora - jako organu II instancji - w latach 2019-2022 (I półrocze) wpłynęło odpowiednio: 837, 570, 774 i 279 odwołań i zażaleń. Na jednego zatrudnionego pracownika WOA przypadało średnio około: 76 tych spraw w 2019 r., 57 w 2020 r., 77 w 2021 r., 28 spraw w I półroczu 2022 r. Pracownicy WOA przygotowali w poszczególnych latach w kontrolowanym okresie odpowiednio: 910, 648, 790 i 324 decyzji i postanowień. W latach 2019-2022 (I połowa) do Wojewódzkiego Inspektora złożono odpowiednio: 106, 106, 100 i 52 skarg na poszczególne Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego. W sprawozdaniach składanych Wojewodzie wykazano skargi załatwione po terminie: jedną w 2019 r., co stanowiło 1% wszystkich złożonych w 2019 r. skarg i dwie w 2020 r., co stanowiło 2% złożonych skarg w 2020 r. W latach 2019-2022 (I półrocze) średnio na jednego pracownika WOA przypadało rocznie odpowiednio: 10, 11, 10 i 5 skarg.

(akta kontroli str. 79, 164-165,174)

Pracownik WOA, któremu przydzielono rozpatrzenie danej skargi albo wniosku, w celu weryfikacji informacji, występował do organu I instancji o ustosunkowanie się do jej treści i przekazanie wszystkich niezbędnych do rozpatrzenia skargi dokumentów. Wojewódzki Inspektor, na podstawie zestawienia zarzutów zawartych w skardze z informacjami przekazanymi przez organ powiatowy oraz przedłożonych akt, decydował o uznaniu skargi za uzasadnioną, bądź nieuzasadnioną. Wojewódzki Inspektor poinformowała, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach dotyczących

nierzetelnie przeprowadzonej kontroli, WINB deleguje pracownika do uczestnictwa w kontroli przeprowadzonej przez organ powiatowy (w badanym okresie był jeden taki przypadek). Według informacji Wojewódzkiego Inspektora, w badanym okresie nie wystąpiła sytuacja, gdy na skutek skargi/wniosku podjęto decyzję o przeprowadzeniu w danej sprawie kontroli organu I instancji. Ewentualne uwagi do co pracy poszczególnych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego brane były pod uwagę przy ustaleniu programu kontroli na kolejny rok.

(akta kontroli str. 810, 816)

Pracownicy rozpatrujący skargi i wnioski, ze względu na stan epidemii COVID-19, przez dwa i pół miesiąca, tj. w okresie od 16 marca do 31 maja 2020 r., wykonywali pracę w systemie zdalnym, a w okresie od 13 października 2020 r. do 18 czerwca 2021 r. oraz od 29 listopada 2021 r. do 28 lutego 2022 r. w systemie zdalnym rotacyjnym (około 50% pracowników wykonywało pracę w siedzibie Inspektoratu i 50% w systemie pracy zdalnej). Podczas wykonywania pracy zdalnej pracownicy korzystali ze środków komunikacji elektronicznej i wskazanego numeru telefonu do kontaktu. Pracownicy rozpatrujący skargi korzystali z własnego sprzętu komputerowego. Inspektorat udostępnił im możliwość korzystania ze służbowej skrzynki mailowej, system informacji prawnej LEX oraz od 1 stycznia 2021 r. także dostęp do systemu wspomagającego obieg korespondencji.

(akta kontroli str. 810, 813-814)

4.3. Kontrolą objęto 20³⁶ spraw w wyniku, których WIK wszczął postępowanie kontrolne, dotyczące sygnałów o naruszeniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁷. Ustalono, że:

- w 12 przypadkach kontrolę wykonano w terminie od 14 do 30 dni od dnia doręczenia pisma do WINB,
- w ośmiu przypadkach kontrolę wykonano w terminie od 31³⁸ do 227³⁹ dni od dnia doręczenia pisma do WINB,
- w czterech⁴⁰ przypadkach wnioskodawcy zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia sprawy w terminie od 23 do 28 dni od otrzymania wniosku, w trzech przypadkach⁴¹ wnioskodawcy uczestniczyli w czynnościach kontrolnych i podpisali protokół kontroli, w jednym przypadku⁴² wnioskodawca nie został zawiadomiony o sposobie załatwienia sprawy⁴³,
- w dwóch sprawach wnioskodawcy zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia sprawy, w terminie 11⁴⁴ i 34⁴⁵ dni od wszczęcia postępowania administracyjnego,

³⁶ WIK.7741.20.2019.MP, WIK.7742.7.2021, WIK.7741.1.2021.MP, WIK.7740.1.2021.RA, WIK.7740.1.2021.RA, WIK.771.1.9.2021, WIK.7741.3.2020.LZ, WIK.7740.21.2020.RA, WIK.7740.14.2020.MMA, WIK.7740.7.2020.LZ, WIK.7740.2.2020.MP, WIK.7740.14.2019.MS, WIK.7742.18.2019, WIK.7741.1.2020.RA, WIK.7740.2.2022.RA, WIK.7740.3.2022.RA, WIK.7740.8.2022.RA, WIK.771.2.1.2019, WIK.7740.4.3.2019.

³⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 2351, ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

³⁸ WIK.7740.21.2020.

³⁹ WIK.771.2.1.2019.

⁴⁰ WIK.7740.1.2021.RA, WIK.7740.14.2020.MMA, WIK.7742.18.2019, WIK.7740.4.3.2019.

⁴¹ WIK.7740.14.2019.MS, WIK.771.2.1.2019, WIK.7742.7.2021.

⁴² WIK.771.1.9.2021; zgodnie z wnioskiem podmiotu zobowiązanego do wykonania prac remontowych przepustu kolejowego, wnioskodawca Wody Polskie przychyliły się do zmiany terminu wykonania prac

⁴³ sprawa stała się bezprzedmiotowa, prace naprawcze stanu technicznego słupa zlokalizowanego w pasie drogi wojewódzkiej nr 195 zostały wykonane 14 lipca 2021 r. w dniu wykonania kontroli przez pracowników Inspektoratu. Protokół odbioru prac został doręczony do WWINB 16 lipca 2021 r.

⁴⁴ WIK.7741.1.2020.RA.

⁴⁵ WIK.7741.1.2021.MP na podstawie art. 36 § 1 i 2 kpa wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy, sprawę załatwiono w terminie.

- w dziesięciu sprawach wnioskodawcy zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia sprawy w terminie od 35⁴⁶ do 102⁴⁷ dni od doręczenia pisma do WINB (więcej na ten temat w sekcji stwierdzone nieprawidłowości),
- zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub wniosku zawierały elementy określone w art. 238 Kpa.

(akta kontroli str. 179-205)

W kwestii podejmowania czynności kontrolnych powyżej 30 dni, Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że priorytetowe były sprawy związane z bezpieczeństwem lub udokumentowanym stanem zagrożenia oraz te dotyczące inwestycji strategicznych z punktu widzenia działania państwa w sektorze transportu, energetyki i środowiska. Wojewódzki Inspektor zwróciła także uwagę na to, że terminy przeprowadzenia kontroli ustalano biorąc pod uwagę możliwości kadrowe WIK, na co wpływ miał stan epidemii COVID-19, który w znaczący sposób wpłynął na absencję pracowników.

(akta kontroli str. 818-824)

4.4. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) w czterech sprawach, co stanowiło 0,14% wydanych decyzji i postanowień w kontrolowanym okresie, dwóch w 2020 r. i dwóch w 2021 r., dopatrył się beczynności lub przewlekłości postępowania WINB. Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora wszystkie te sprawy były skomplikowane, wymagające konsultacji z innymi pracownikami. Sprawy te wymagały przeprowadzenia dodatkowych czynności, co przy natłoku pozostałych obowiązków wpływało na terminowość działania organu, a beczynność albo przewlekłość były spowodowane także koniecznym czasem oczekiwania na rozstrzygnięcia innych organów.

W 2020 r. w jednej ze spraw⁴⁸ GINB uznał za uzasadnione ponaglenie na WINB, dotyczące rozpatrzenia odwołania. W postępowaniu tym dwukrotnie przedłużono termin załatwienia sprawy na podstawie art. 36 § 1 kpa, a następnie termin załatwienia sprawy uległ zawieszeniu na podstawie art. 15 zzs ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19⁴⁹. Po ustaniu stanu zawieszenia (co miało miejsce 23 maja 2020 r.) WINB 26 maja 2020 r. wydał decyzję kończącą sprawę. GINB uznał jednak, że organ odwoławczy działał w tej sprawie przewlekłe, ponieważ „dwukrotnie przedłużał termin załatwienia sprawy wskazując jedynie, że ma ona skomplikowany charakter i nie wykonując żadnych czynności zmierzających do jej załatwienia.”

W drugiej ze spraw⁵⁰ GINB uznał za uzasadnione ponaglenie dotyczące rozpatrzenia wniosku o przeprowadzenie kontroli i o przeprowadzenie postępowania co do legalności określonych robót budowlanych. GINB stwierdził, że WINB dopuścił się w tej sprawie beczynności, ponieważ nie dopełnił obowiązków określonych w art. 36 § 1 kpa. Organ podejmował czynności mające na celu rozpatrzenie wniosku, jednak nie informował o nich wnioskodawców.

W 2021 r. GINB za uzasadnione uznał ponaglenie na Wojewódzkiego Inspektora w sprawie dotyczącej postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji organu powiatowego⁵¹. WINB zawiesił postępowanie, w oczekiwaniu na zakończenie postępowania spadkowego po jednej ze stron postępowania. GINB uznał, że Wojewódzki Inspektor dopuścił się beczynności (postępowanie wszczęto z przekroczeniem miesięcznego terminu od wpływu wniosku) i przewlekłości w prowadzeniu sprawy. Jednak te uchybienia nie miały charakteru rażącego,

⁴⁶ WIK.7740.21.2020.RA.

⁴⁷ WIK.7741.20.2019.MP.

⁴⁸ WOA.7721.24.2020.MO.

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

⁵⁰ WIK.7740.13.2020.LZ.

⁵¹ WOA.771.46.2016.SDK.

ponieważ zwłoka w rozpoznaniu sprawy w znacznym stopniu była spowodowana trudnościami w uzyskaniu informacji od sądu rozpatrującego sprawę spadkową oraz postawa samych stron, które swymi działaniami przedłużały jej rozpatrzenie.

W drugiej ze spraw⁵² w 2021 r. GINB uznał za uzasadnione ponaglenie na bezczynność Wojewódzkiego Inspektora w prowadzonym postępowaniu odwoławczym. Jednak zdaniem GINB, WINB nie dopuścił się przewlekłości. Organ rozpatrujący ponaglenie dopatrywał się około miesięcznego terminu pozostawiania przez Wojewódzkiego Inspektora w bezczynności. Było to wynikiem niedopatrzenia, połączonego ze zmianą organizacji pracy (ze względu na ogłoszony stan epidemii) oraz ilością spraw wpływających do WINB. W przedmiotowej sprawie podejmowano szereg działań wyjaśniających, w tym zlecono uzupełnienie materiału dowodowego organowi I instancji, co przyczyniło się do wydłużenia terminu załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 206-225, 326-330)

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej: WSA) w kontrolowanym okresie wniesiono łącznie 729 skarg na postanowienia i decyzje Wojewódzkiego Inspektora, z czego 17 (2%) dotyczyło przewlekłości lub bezczynności. Około 97% postępowań toczących się przed WSA dotyczyło skarg i sprzeciwów na decyzje i postanowienia Wojewódzkiego Inspektora, które zapadły w postępowaniach odwoławczych od rozstrzygnięć powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Spośród 17 skarg w sześciu (35%) wyrokach WSA stwierdził zasadność skarg (wyroki prawomocne). W trzech spośród nich sąd stwierdził, że WINB dopuścił się przewlekłości, która nie miała znamion rażącego naruszenia prawa, w dwóch stwierdził bezczynność bez rażącego naruszenia prawa, natomiast w jednym wyroku stwierdził jednocześnie bezczynność organu (bez rażącego naruszenia prawa) i przewlekłość mającą znamiona rażącego naruszenia prawa. W tym przypadku, zdaniem Wojewódzkiego Inspektora przewlekłość wynikała z długotrwałego oczekiwania na wykonanie przez organ I instancji zleconego postępowania dowodowego.

(akta kontroli str. 250-330, 815)

W 2022 r. wniesiono powództwo o zapłatę odszkodowania⁵³, Sąd Rejonowy w Kaliszu oddalił powództwo (wyrok jest nieprawomocny). W badanym okresie nie wypłacono odszkodowania/kary za przewlekłość postępowania albo opóźnienia w wydawaniu decyzji.

(akta kontroli str. 331-344)

4.5. W WIK wyznaczono jednego pracownika do prowadzenia kontroli działania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru. Wyznaczony pracownik, odpowiedzialny był za prowadzenie kontroli i przygotowanie projektu wystąpienia pokontrolnego. Pracownik ten pełnił także funkcję przewodniczącego zespołu kontrolnego, do którego mogli być delegowani pracownicy WIK i WOA. W latach 2019-2022 (I półrocze) spośród 23 zaplanowanych kontroli powiatowych organów administracji architektoniczno-budowlanych i nadzoru wykonano 18, w tym w powiatowych organach nadzoru budowlanego odpowiednio trzy, pięć, trzy i jedną. Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że zadania nieterminowe realizowane są w dalszej kolejności. W kontrolach organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej uczestniczyło pięciu pracowników w 2019 r., czterech w 2020 r., trzech w 2021 r. i 2022 r. (I połowa). WIK spośród 23 zaplanowanych kontroli w organach nadzoru i administracji architektoniczno-budowlanej wykonał

⁵² WOA.7721.285.2020.RD.

⁵³ Sygn. Akt I C1023/21.

18 kontroli, w tym 12 w organach nadzoru budowlanego i sześć w organach administracji architektoniczno- budowlanej.

Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora, nie jest to wystarczająca liczba pracowników, zwłaszcza że delegowani pracownicy WIK i WOA wykonują te zadania kontrolne obok swoich podstawowych obowiązków.

(akta kontroli str. 16, 31, 166-169, 171-173, 810, 816-817)

Wpływające do WINB skargi i wnioski były przedmiotem kontroli doraźnych prowadzonych w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. Kontrole wykonano na wniosek Ministra Cyfryzacji⁵⁴, GINB⁵⁵ oraz prokuratury rejonowej⁵⁶.

(akta kontroli str.: 809, 822)

Kontrolą NIK objęto 10 wybranych postępowań kontrolnych organów nadzoru budowlanego, w tym dziewięć⁵⁷ w zakresie realizacji zadań organów szczebla powiatowego dotyczących samowolnie wykonywanych robót budowlanych i udzielania pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych i jedna podjęta na wniosek prokuratora rejonowego⁵⁸. Czynności kontrolne w sprawie wnioskowanej przez prokuratora rejonowego, podjęto po 41 dniach od daty wpływu pisma do WINB. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 334-744)

W dziewięciu kontrolach WINB stwierdził wydawanie przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego decyzji administracyjnych z naruszeniem terminu miesiąca, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa oraz nieinformowania stron o niezalutwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. We wszystkich przypadkach, zgodnie z art. 85 pkt 2 Prawa budowlanego oraz art. 57 ust. 1 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵⁹, Wojewódzki Inspektor informował odpowiedniego starostę powiatowego o wynikach przeprowadzonej kontroli albo przysyłał kopie wystąpienia pokontrolnego bądź sprawozdania z kontroli.

(akta kontroli str. 360,383-384, 389, 394, 422, 437,451, 494, 522, 556, 568, 608, 623, 631, 655, 666, 696)

W dwóch przypadkach⁶⁰ kontrolowane organy nadzoru budowlanego nie złożyły informacji o sposobie wykorzystania uwag, wniosków oraz o podjętych działaniach, a także o realizacji przekazanych zaleceń, bądź o przyczynach ich niewdrożenia. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w ramach obowiązujących przepisów nie ma możliwości wyegzekwowania od kontrolowanych organów, by przesłali informacje o sposobie wykorzystania uwag, wniosków oraz podjętych działaniach. Wojewódzki Inspektor dodała, że nieprzedstawienie takiej informacji jest przesłanką, żeby w pierwszym możliwym terminie przeprowadzić rekontrolę, jednak, żeby mieć obiektywny i wystarczający materiał dowodowy musi upłynąć pewien okres od przesłania wystąpienia pokontrolnego. Wojewódzki Inspektor brak sprawdzenia wykonania uwag i wniosków dotyczących ustaleń wykonanych kontroli uzasadniała faktem, że kontroli WINB podlega 70 organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej.

(akta kontroli str. 743-744, 818, 820-821)

⁵⁴ WIK.7731.4.2019.RA.

⁵⁵ WIK.7731.3.2020.RA.

⁵⁶ WIK.7731.2.2020.RA.

⁵⁷ WKB.7731.1.2020.RA, WIK.7731.3.2019.RA, WIK.7731.4.2020.RA, WIK.7731.2.2019.RA, WIK.7731.1.2021.RA, WIK.7731.2.2021.RA, BOA.057.25.2022.MK, WIK.7731.1.2019.RA, WIK.7731.3.2021.RA.

⁵⁸ WIK.7731.2.2020.RA.

⁵⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁶⁰ WKB.7731.1.2020.RA, WIK.7731.2.2021.RA.

W jednym przypadku⁶¹ projekt wystąpienia pokontrolnego został wysłany do kierownika jednostki kontrolowanej dopiero 338 dniach po zakończeniu czynności kontrolnych. Wojewódzki Inspektor stwierdziła, że w przepisach ustawy nie wskazano terminu zakończenia kontroli oraz sporządzenia wystąpienia pokontrolnego, a na termin sporządzenia wystąpienia pokontrolnego wpływ miała konieczność wnikliwej analizy kontrolowanych spraw oraz duże obciążenie w realizacji zadań bieżących. Wojewódzki Inspektor podkreśliła, że do zadań WIK oprócz prowadzenia kontroli działania powiatowych inspektoratów oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej, należy prowadzenie w I instancji działalności inspekcyjnej, kontrolnej i postępowań administracyjnych prawidłowości procesu budowlanego i utrzymywania obiektów budowlanych. Wojewódzki Inspektor podkreśliła, że priorytetem było realizowanie terminowo spraw związanych z złożonymi zawiadomieniami o zakończeniu budowy i wnioskami o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Wojewódzki Inspektor powołała się również na fakt długotrwałej nieobecności naczelnika WIK w I kwartale 2022 r. oraz oddelegowanie na polecenie Wojewody pracowników do pracy związanej z udzielaniem pomocy w punktach recepcyjnych i zakwaterowania uchodźców z Ukrainy.

(akta kontroli str. 707-708, 718-742, 818, 821)

WIK wykonał łączne 235 niezaplanowanych kontroli obowiązkowych przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, na którego wzniesienie wymagane było pozwolenie na budowę. Liczba tych kontroli malała w okresie objętym kontrolą tj. w poszczególnych latach wykonano takich kontroli 172 w 2019 r., 33 -2020 r., 22 -2021 r., i osiem w I połowie 2022 r. Na podstawie art. 31 zy¹ ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶², nie stosowano art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy Prawo budowlane, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie traktowano jak zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 Prawa budowlanego. Ponadto w latach 2019- 2022 (I półrocze) wykonano odpowiednio 81, 10, 21 i 15 (łącznie 127) kontroli wykonania obowiązków nałożonych w decyzjach WINB.

(akta kontroli str. 47-80, 86-117, 123-156, 162-163, 173)

4.6. W wyniku przeprowadzonej w 2019 r. przez WINB kontroli stwierdzono nieprawidłowość skutkującą nałożeniem kary na inwestora w kwocie 15 tys. zł⁶³, za naruszenie przepisów art. 59a ust. 2 pkt 1, art. 59a ust. 2 pkt 2 lit e i art. 59a ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego. Postanowienie o nałożeniu kary zostało zaskarżone przez inwestora. GINB uchylili⁶⁴ w całości zaskarżone postanowienie WINB i wymierzył inwestorowi karę w wysokości 5 tys. zł w związku z naruszeniem art. 59 ust. 2 pkt 2 lit. e Prawa budowlanego. Kara została uiszczona przez inwestora na rachunek Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

(akta kontroli str. 745-762)

W WINB nie wystąpiły przypadki nienalożenia kary, pomimo stwierdzonych w ramach przeprowadzonej kontroli obowiązkowej nieprawidłowości. Nie wystąpiły przypadki odstąpienia od nakładania kar ani nie podejmowano innych działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości objętych karami.

(akta kontroli str. 818,822)

4.7. Za lata 2019-2021 Wojewódzki Inspektor złożyła oświadczenia o ograniczonym stopniu funkcjonowania kontroli zarządczej w WINB. Wszystkie zaplanowane cele

⁶¹ WIK.7731.3.2021.RA.

⁶² Dz. U. z 2021 r., poz. 2095.

⁶³ Postanowienie WIK.771.1.21.2019.JS.

⁶⁴ Postanowienie z DON.7101.360.2019.MAN.

i zadania zostały osiągnięte. Jedynie w 2020 r. nie wykonano miernika dotyczącego liczby wykonanych planowanych kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanych i nadzoru. Spośród zaplanowanych czterech takich kontroli wykonano dwie, wykonano też siedem kontroli doraźnych. Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej między innymi dotyczyły: braku przepływu i dostępu do informacji, rezygnacji z pracy pracowników merytorycznych, fluktuacji kadry, braku kandydatów do zatrudnienia oraz ograniczenia w funkcjonowaniu i dostępności do urzędu, terminowego załatwiania spraw i realizacji zadań kontrolnych z powodu epidemii COVID-19. W wskazanych sprawach zaplanowano działania naprawcze między innymi polegające na zwiększeniu dostępu i przepływu informacji, zwiększenia identyfikacji ryzyk, opracowania zmian w regulaminie.

(akta kontroli str. 763-808)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wojewódzki Inspektor, w 10 przypadkach spośród 20 objętych badaniem, nie zawiadomił skarżących o sposobie załatwienia skargi w terminie określonym w art. 237 kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. W przypadkach tych informowano skarżących o sposobie załatwienia sprawy w terminie od 35 do 102⁶⁵ dni od wpływu skargi do WINB.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że rozpatrywanie skarg interwencyjnych ma charakter postępowania kontrolnego prowadzonego na podstawie art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego, zgodnie z orzecznictwem⁶⁶ sprawy te nie były administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym. Sygnały obywatelskie w przedmiocie naruszenia przepisów prawa budowlanego były dla organu nadzoru budowlanego podstawą do przeprowadzenia kontroli. W wyjaśnieniach Wojewódzki Inspektor stwierdziła, że prowadzenie postępowania kontrolnego nie było równoznaczne z wszczęciem postępowania administracyjnego. Stanowisko swoje poparła orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi⁶⁷. Wojewódzki Inspektor dodała, że każdorazowo taka skarga podlega ocenie, czy w sprawie zachodzi konieczność bezzwłocznego działania z powodu zagrożenia bezpieczeństwa życia i mienia, przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, ustalenia i zweryfikowania zarządcy obiektu budowlanego, uzyskania wyjaśnień, co często jest czasochłonne. Wojewódzki Inspektor powołała się także na interpretację Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, według której skargi z art. 227 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁸ na działanie organów lub pracowników należy odróżnić od skarg w indywidualnych sprawach, o których mowa w art. 233 kpa. W związku z tym stwierdziła, że przepisy nie określają terminu na wszczęcie postępowania z urzędu, dlatego nie można do nich stosować rygorystycznie przepisów w zakresie terminu art. 237 kpa i zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi.

NIK wskazuje, że w doktrynie prawa administracyjnego⁶⁹ przyjmuje się, że nie należy utożsamiać załatwienia skargi z załatwieniem sprawy, której skarga dotyczy. Załatwienie skargi następuje w drodze zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, jest wynikiem przeprowadzonego na podstawie przepisów działu VIII kpa

⁶⁵ WIK.7740.21.2020.RA, WIK.7741.20.2019.MP., WIK.7740.5.2022.RA, WIK.7740.3.2022.RA, WIK.7740.2.2022.RA, WIK.7741.3.2020.LZ, WIK.7740.7.2020.LZ, WIK.7741.15.2019.MP, WIK.7740.8.2022.RA, WIK.7740.2.2020.MP,

⁶⁶ wyrok WSA w Gliwicach z 14 września 2016 r. sygn. akt: II SA/GL 326/16.

⁶⁷ z 16 stycznia 2015 r. sygn. akt: II SA/ld 1032/14.

⁶⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 t.j., dalej: kpa.

⁶⁹ Por. K. Koralewska-Pietrzak, *Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako actio popularis*, PPPubl. 2010/78, s. 61).

postępowania skargowego. Natomiast załatwienie sprawy wiąże się co do zasady ze stosowaniem przepisów procesowych, np. postępowania kontrolnego prowadzonego na podstawie art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego i często następuje w terminie późniejszym niż samo załatwienie skargi.

(akta kontroli str. 179-180, 187, 188, 190, 191, 196-201, 204-205, 818, 822-823)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację przez Wojewódzkiego Inspektora zadań w zakresie rozpatrywania skarg jako organ II instancji, kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego oraz kontroli organów nadzoru budowlanego, mimo problemów kadrowych, trudnej sytuacji związanej ze stanem epidemii COVID-19, z pracą zdalną i absencją pracowników oraz znacznego obciążenia zadaniami pracowników. Jednak w połowie objętych kontrolą skarg i wniosków z naruszeniem terminów określonych w kpa, zawiadomiono o sposobie ich załatwienia. W ocenie NIK, uzasadnienie opieszałego wykonywania niektórych zadań, dla których nie wyznaczono ustawowych terminów, nadmiernym obciążeniem pracowników bądź niewystarczającą liczbą kadry nie w każdym przypadku jest adekwatne. Liczba obowiązkowych kontroli, których wykonanie jest determinowane ustawowymi terminami⁷⁰, znacząco spadła z 253 w 2019 r. do 43 w 2020 i 2021 r. tj. o 83%, z powodu wprowadzenia zmian w przepisach prawa na skutek stanu epidemii.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

NIK nie wnosi uwag.

Wnioski

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

1. Sporządzenie programu zarządzania zasobami ludzkimi.
2. Zapewnienie bieżącej aktualizacji i właściwego stosowania regulacji wewnętrznych dotyczących organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w WINB.
3. Określanie zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej.
4. Dokonywania ocen jakości zrealizowanych szkoleń.
5. Terminowe informowanie skarżących o sposobie załatwienia skarg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁷⁰ Kontrole obowiązkowe przed udzieleniem zezwolenia na użytkowanie i wykonania obowiązków nałożonych w decyzjach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 12 stycznia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Klaudia Dziamska
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Zuzanna Kaźmierczak
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis

Mirosław Babkiewicz
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

