



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.029.04.2022

Jerzy Woźniak
p. o. Powiatowego Inspektora Nadzoru
Budowlanego w Ostrowie Wielkopolskim
al. Powstańców Wielkopolskich 16
63-400 Ostrów Wielkopolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Ostrowie Wielkopolskim, al. Powstańców Wielkopolskich 18, 63-400 Ostrów Wielkopolski (dalej: PINB lub Inspektorat),
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Woźniak, p. o. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ostrowie Wielkopolskim (dalej: Powiatowy Inspektor), od 1 maja 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie.3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.4. Realizacja wybranych zadań przez urząd.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 9 grudnia 2022 r. (tj. do zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/163/2022 z 12 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ dalej: okres objęty kontrolą lubo kontrolowany okres.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej w Inspektoracie w latach 2019-2022 (do 9 grudnia) nie zawsze odpowiadały wymogom wynikającym z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴. Prawidłowo realizowano wybrane zadania.

W PINB upowszechniano informacje o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej oraz wyznaczano terminy składania dokumentów rekrutacyjnych. Powiatowy Inspektor dokonywał okresowych ocen pracowników korpusu służby cywilnej. W ramach posiadanych możliwości finansowych i organizacyjnych przeprowadzono wewnętrzne szkolenia członków korpusu służby cywilnej. Szefowi Służby Cywilnej przekazywano wymagane informacje o potrzebach szkoleniowych oraz zbiorcze zestawienie dotyczące potrzeb szkoleniowych i przeprowadzonych szkoleń w poprzednim roku. Prawidłowo i terminowo realizowano wybrane zadania PINB w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niedostosowania obowiązujących w PINB procedur naboru do wymogów określonych w zarządzeniach⁵ Szefa Służby Cywilnej,
- nieupowszechniania informacji o wynikach prowadzonych naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej na zasadach określonych w u.s.c.,
- nieprzygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi,
- nieskierowania dwóch osób, podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, do odbycia służby przygotowawczej,
- zatrudnienia na umowę na czas nieokreślony dwóch osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej,
- niepoddania pierwszej ocenie dwóch pracowników zatrudnionych w wyniku przeprowadzonych naborów,
- nieokreślenia członkom korpusu służby cywilnej indywidualnych programów rozwoju zawodowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

1.1. W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie zatrudnionych było łącznie siedem osób, w tym jedna osoba, Powiatowy Inspektor, na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁷ (tj. 14,3% zatrudnionych w Inspektoracie) oraz sześć osób na podstawie u.s.c.

(akta kontroli str. 3-5)

1.2. Przeciętne zatrudnienie w PINB w korpusie służby cywilnej wynosiło: 6,5 etatu na koniec 2019 r. oraz 5,5 etatu na koniec 2020, 2021 r., a także 30 czerwca 2022 r.

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

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, dalej: u.s.c.

⁵ Zarządzenie Nr 3 Szefa Służby Cywilnej z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, dalej: „zarządzenie nr 3 Szefa S. C.” (utraciło moc 11 marca 2020 r.) i zarządzenie Nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r., zwane dalej „zarządzenie nr 6 Szefa S. C.”.

⁶ 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.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2290 ze zm. (dalej: ustawa o pracownikach urzędów państwowych).

Wszyscy pracownicy Inspektoratu zatrudnieni w ramach korpusu służby cywilnej byli pracownikami służby cywilnej (nie zatrudniano urzędników służby cywilnej).

Liczba stanowisk pracy zwolniona przez pracowników służby cywilnej w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy w każdym analizowanym roku wynosiła jeden, , co stanowiło w kolejnych latach: 13%, 14%, 13% i 14% stanu zatrudnienia ogółem w korpusie s.c. W PINB liczba obsadzonych stanowisk pracy w trakcie analizowanych lat 0, z wyjątkiem 2021 r., w którym osiągnęła wartość dwa.

Przeciętne całkowite miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej na koniec każdego roku objętego kontrolą wyniosło: w 2019 r. – 4 243,61 zł , w 2020 r. – 5 351,11 zł, w 2021 r. – 5 385,00 zł oraz na koniec I półrocza 2022 r. – 5 057,72 zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto) w Inspektoracie (z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego) członków korpusu służby cywilnej wzrosło z 4 243,61 zł (na koniec 2019 r.) do 5 351,11 zł (na koniec 2020 r.), tj. o 8,2% i z 5 351,11 zł na koniec 2020 r. do 5 385,00 zł (na koniec 2021 r.), tj. o 0,65%. Na stanowiskach wspomagających odnotowano w 2021 r. spadek wynagrodzeń o 10,30% w porównaniu do 2020 r., co wynikało z przesunięcia pracownika – głównego księgowego, który zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej⁸ był przeniesiony do grupy stanowisk koordynujących w służbie cywilnej, a obecnie do grupy stanowisk średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej⁹.

(akta kontroli str. 3, 7, 9-18, 60)

1.3. W PINB zasady naboru na wolne stanowiska urzędnicze określono w zarządzeniu nr 4/2012 z dnia 14 kwietnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej (dalej: *zarządzenie w sprawie naboru*). Załącznik nr 1 do ww. zarządzenia stanowił regulamin pracy komisji ds. naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej. Według tych procedur informację o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej należało zamieścić poprzez ogłoszenie o naborze w siedzibie Inspektoratu (na tablicy ogłoszeń) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁰. Nadesłane oferty rozpatrywać miała Komisja powoływana przez Powiatowego Inspektora. Praca Komisji miała być wykonywana w oparciu o regulamin stanowiący załącznik do zarządzenia w sprawie naboru. W myśl regulaminu komisja rozpatrywała pod względem merytorycznym złożone dokumenty, sprawdzała kwalifikacje na podstawie złożonej aplikacji, oceniała poprzednie miejsca pracy i opinie ostatnich pracodawców, sporządzała protokół ze wskazaniem kandydatów kwalifikujących się na wolne stanowiska pracy i dających rękojmię poprawnego wykonywania pracy. Protokół Komisja przedstawiała do akceptacji Powiatowemu Inspektorowi, celem przeprowadzenia rozmowy.

Wprowadzone w Inspektoracie procedury naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej nie uwzględniały wszystkich wymaganych elementów określonych w punkcie 1 rozdziału III zarządzenia nr 3 Szefa S.C. (co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

⁸ Dz.U. poz. 125 ze zm.

⁹ Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. poz. 797).

¹⁰ Dalej: BIP KPRM.

Procedury naboru nie zawierały także kryteriów określonych w pkt 2 rozdziału III zarządzenia nr 3 Szefa S.C., zalecanych do ujęcia w wewnętrznych procedurach naboru do służby cywilnej, tj.: przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej w każdym naborze, umieszczenia w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego, stosowania zróżnicowanych metod i technik selekcji kandydatów dostosowanych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy, przeprowadzania badania kompetencji kierowniczych w odniesieniu do kandydatów biorących udział w naborze na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, udziału przedstawiciela komórki do spraw kadr w procesie naboru oraz informowania kandydatów, na równych zasadach, o niezakwalifikowaniu do kolejnego etapu naboru.

Na stronie internetowej Inspektoratu nie zostały udostępnione wewnętrzne procedury naboru ani inne informacje przydatnych kandydatom do pracy w służbie cywilnej.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie wprowadzano zmian w procedurze naborów, z uwagi na to, że nie zmieniono w tym zakresie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej¹¹ (zmiana przepisów dokonana rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej¹², dotyczyła tylko zmiany przepisu § 20 ust. 1 i nie dotyczyła przeprowadzania procedury postępowania kwalifikacyjnego). Natomiast w odniesieniu do zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. uznano, że przepis w pkt 1 można odnieść do zapisu, że urzędy zatrudniające poniżej 50 osób – członków korpusu służby cywilnej dostosowują program zarządzania zasobami ludzkimi do własnych potrzeb i możliwości. Niemniej Powiatowy Inspektor zaznaczył, że procedura naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej zostanie zaktualizowana.

(akta kontroli str. 19-20, 60)

W procedurze pośrednio przewidziano przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej, możliwości udziału w naborze z pomocą elektronicznych środków łączności.

(akta kontroli str. 19-20, 60)

1.4. Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w Inspektoracie przeprowadzono sześć naborów na sześć wolnych stanowisk w służbie cywilnej¹³, tj. dwa nabory w 2021 r. i cztery w 2022 r. W odpowiedzi na ww. ogłoszenia o naborze do Inspektoratu wpłynęło łącznie 16 ofert (w tym 3 w 2021 r. i 13 w 2022 r.), z których 15 uznanych zostało za spełniające kryteria formalne. Tylko dwa nabory ogłoszone w 2021 r. zakończyły się wyłonieniem kandydatów do pracy w służbie cywilnej.

W kontrolowanym okresie w Inspektoracie opublikowano sześć ogłoszeń o naborze na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej: pierwszy nabór¹⁴ (w 2021 r.) na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego, drugi nabór (w 2021 r.)¹⁵ na stanowisko inspektora ds. administracyjnych, kolejne cztery nabory na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego ogłoszono w 2022 r.

W pierwszym naborze (z 2021 r.) na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego wpłynęły trzy oferty, spośród których komisja wyłoniła dwóch kandydatów, którzy spełniali wymagania niezbędne oraz dodatkowe i uzyskali w procesie rekrutacji najwyższe oceny.

¹³ Nie było naborów na zastępstwo.

¹⁴ Ogłoszenie o naborze nr 63126 z dnia 6 maja 2021 r. na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego.

¹⁵ Ogłoszenie o naborze nr 81785 z dnia 23 lipca 2021 r. na stanowisko inspektora w wymiarze 1 etatu.

Jeden spośród dwóch wybranych przez komisję kandydatów nie wyraził zgody na proponowane wynagrodzenie, a także konieczność wycofania się z działalności dodatkowej pracy na terenie powiatu ostrowskiego. Wybrano drugą kandydatkę, która przyjęła proponowane warunki pracy i płacy w Inspektoracie, wnioskując o rozpoczęcie pracy z dniem 1 grudnia 2021 r.

W wyniku ogłoszenia naboru na stanowisko inspektora ds. administracyjnych wpłynęło 13 ofert. Spośród złożonych ofert komisja wyłoniła trzech kandydatów, którzy spełniali wymagania niezbędne oraz - w największym stopniu - wymagania dodatkowe i uzyskali w procesie rekrutacji najwyższe oceny. Spośród tych trzech kandydatów Powiatowy Inspektor po przeprowadzonej rozmowie wybrał jedną osobę, którą zatrudnił na stanowisko inspektora ds. administracyjnych. W pozostałych naborach ogłoszonych w 2022 r. nie wpłynęła żadna oferta.

(akta kontroli str. 53-54,60-63, 137-162)

1.5. We wszystkich sześciu przeprowadzonych naborach na wolne stanowiska Powiatowy Inspektor upowszechnił informację o naborach na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej poprzez umieszczenie ogłoszeń o naborze w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w Biuletynie Informacji Publicznej Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim oraz na tablicy ogłoszeń w Inspektoracie. Ogłoszenia o naborze zawierały dane wymagane art. 28 ust. 2 u.s.c., tj. nazwę i adres Inspektoratu; 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; wskazanie wymaganych dokumentów oraz termin i miejsce ich składania. Terminy składania dokumentów, określone w ogłoszeniach o naborze, zgodnie z art. 28 ust. 3 u.s.c., nie były krótsze niż 10 dni.

(akta kontroli str. 21,25,61,62, 137-162)

1.6. Do przeprowadzenia dwóch naborów, w których wpłynęły oferty¹⁶, Powiatowy Inspektor powołał dwuosobowe komisje, w skład których wchodził inspektorzy zatrudnieni w PINB. W skład ww. komisji nie wchodził przedstawiciel do spraw kadrowych.

Z przeprowadzonych naborów, zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.c., sporządzono protokoły, zawierające dane wymagane art. 30 ust. 2 u.s.c., tj. stanowisko, na które ogłoszono nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska (bez miejsca zamieszkania), liczbę nadesłanych ofert, w tym liczbę ofert niespełniających wymogów formalnych; informację o zastosowanych metodach i technikach naboru; uzasadnienie dokonanego wyboru oraz skład komisji przeprowadzającej nabór. Komisja podejmowała działania wynikające z art. 29 a ust. 1 u.s.c. i wyłoniła odpowiednio dwóch i trzech kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz - w największym stopniu - wymagania dodatkowe, których przedstawiła Powiatowemu Inspektorowi, celem zatrudnienia wybranego kandydata. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że członkowie komisji byli informowani o obowiązku wynikającym z art. 32 u.s.c. tj. o obowiązku zachowania w tajemnicy uzyskanych w trakcie naboru, informacji o kandydatach.

(akta kontroli str. 25,137-162)

1.7. Powiatowy Inspektor niezwłocznie po przeprowadzonym naborze informował telefonicznie zakwalifikowanych uczestników postępowania o dokonanym wyborze.

¹⁶ Ogłoszenia o naborze na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego z 2021 r. powołanie komisji z 10 maja 2021 r. i ogłoszenie o naborze na stanowisko inspektora do spraw administracyjnych powołanie komisji z 27 sierpnia 2021 r.

Nie upowszechniono natomiast informacji o wynikach naboru w siedzibie Inspektoratu, w BIP Urzędu, ani w BIP KPRM, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 25-34, 137-162)

W kontrolowanym okresie w PINB nie wystąpiły okoliczności przewidziane w art. 33 u.s.c, okoliczność konieczności ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy, w okresie trzech miesięcy. W dwóch naborach, w których wpłynęły oferty, Powiatowy Inspektor zatrudnił na wolne stanowiska w służbie cywilnej osoby wskazane przez komisje konkursowe, a osoby te podjęły zatrudnienie w PINB.

(akta kontroli str. 25-26, 137-162)

1.8. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków zatrudniania „ekspertów” poza korpusem służby cywilnej na stanowiskach merytorycznych, tożsamyh lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej.

(akta kontroli str. 25-26)

1.9. Powiatowy Inspektor, w sprawie naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej w okresie epidemii COVID-19, w wyjaśnieniu wskazał na utrudnienia spowodowane wprowadzonym zakazem przychodzenia petentów do Urzędu. Składanie wniosków było możliwe tylko przez pocztę lub do urn usytuowanych przy drzwiach wejściowych. Brak było możliwości przeprowadzenia rozmów ze składającymi aplikację zatrudnienia. Zdaniem Powiatowego Inspektora pandemia COVID-19 miała znaczący wpływ na liczbę zgłaszających się i chętnych do zatrudnienia.

(akta kontroli str. 26)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Procedury naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej określone Zarządzeniem nr 4/2012 z 14 kwietnia 2012 r. nie uwzględniały wszystkich kryteriów określonych w punkcie 1 rozdziału III zarządzenia Szefa Służby Cywilnej nr 3 z 30 maja 2012 r., w myśl których dyrektor generalny urzędu, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie standardów, określić miał wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej w urzędzie lub dostosować je - o ile była taka konieczność - procedur obowiązujących w urzędzie. Procedury te nie zawierały wymaganych ppkt 1 pkt 1 rozdz. III Zarządzenia elementów jakie powinny się znaleźć w tej procedurze.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie wprowadzono zmian w procedurze naborów, z uwagi na to, iż nie zmieniono w tym zakresie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (zmiana przepisów dokonana rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, dotyczyła tylko zmiany przepisu § 20 ust. 1 i nie dotyczyła przeprowadzania procedury postępowania kwalifikacyjnego). Natomiast w odniesieniu do zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. uznano, że przepis w pkt 1 można odnieść zapisu, że urzędy zatrudniające poniżej 50 osób – członków korpusu służby cywilnej dostosowują program zarządzania zasobami ludzkimi do własnych potrzeb i możliwości. Niemniej procedura naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej Inspektoratu zostanie zaktualizowana.

(akta kontroli str. 3,7, 9-18, 19-20, 60)

W zarządzeniu nr 3 Szefa S.C z 2012 r. nie zostało zawarte ograniczenie obowiązku określenia wewnętrznych procedur naboru lub ich dostosowania tylko dla urzędów

zatrudniających powyżej 50 pracowników – takie zapisy pojawiły się w zarządzeniu nr 6 Szefa S.C z 2020 r. w zakresie Programu ZZL, a nie procedur naboru. Zgodnie natomiast z zapisem pkt 1 zarządzenia nr 3 Szefa S.C. rozdziału III Powiatowy Inspektor, jako kierownik jednostki, był zobowiązany w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie zarządzenia do dostosowania wewnętrznych procedur naboru do służby cywilnej w urzędzie do wymogów określonych w zarządzeniu nr 3 Szefa S.C.

2. Powiatowy Inspektor nie upowszechnił informacji o wynikach żadnego z przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą naborów ani w siedzibie Inspektoratu, ani w BIP Inspektoratu, ani w BIP KPRM. Było to niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c., stosownie do którego dyrektor generalny urzędu niezwłocznie po przeprowadzonym naborze upowszechnia informację o wyniku naboru przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP urzędu oraz w BIP KPRM. Według wyjaśnienia Powiatowego Inspektora nie dokonywano innych ogłoszeń o wynikach wyboru z uwagi na ochronę danych osobowych wynikającą z ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹⁷.

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

(akta kontroli str. 25-34, 137-162)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiatowy Inspektor upowszechniał informacje o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej. Wyznaczył zgodnie z u.s.c. terminy składania dokumentów w naborze. Sporządził wymagane w art. 30 ustawy o służbie cywilnej i zarządzenia w sprawie naborów, protokoły z przeprowadzonego naboru. Nie upowszechnił natomiast informacji o wynikach dwóch naborów w sposób przewidziany w art. 31 ust. 1 u.s.c. W wyniku przeprowadzonych naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, stanowiska te objęły wskazane przez komisje osoby spełniające wymogi. Przyjęta w PINB procedura naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej nie uwzględniała wszystkich wymaganych elementów określonych w punkcie 1 rozdziału III zarządzenia nr 3 Szefa S.C.

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Inspektoracie

Opis stanu faktycznego

2.1. Na podstawie art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a, w związku z ust. 9 i 10 u.s.c. do zadań kierownika urzędu należało m.in. przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie. Zobowiązanie do przygotowania takiego programu zawarte zostało również w zarządzeniu nr 3 Szefa S.C i w zarządzeniu nr 6 Szefa SC.

W kontrolowanym okresie Powiatowy Inspektor nie przygotował programu zarządzania zasobami ludzkimi w inspektoracie, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.21)

¹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

2.2. Powiatowy Inspektor nie był zobowiązany do określenia wewnętrznych zasad awansowania członków korpusu s.c. na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

(akta kontroli str.21)

2.3. W PINB nie określono odrębnych zasad realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych. Według wyjaśnienia Powiatowego Inspektora zasady realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych określają zakresy czynności samodzielnej księgowej PINB i stanowiska inspektora ds. kadrowych. Obieg innych dokumentów określony jest w Regulaminie organizacyjnym Inspektoratu z dnia 4 maja 2010 r. Wszyscy pracownicy zostają zapoznani z Regulaminem organizacyjnym, potwierdzają to pisemnie w oświadczeniu.

W zakresie badań opinii pracowników na temat zarządzania zasobami ludzkimi w Inspektoracie, Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że badanie opinii pracowników w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi następuje w trakcie rozmów z pracownikami np. na temat możliwych podwyżek oraz zatrudnienia dodatkowych osób w administracji i komórkach nadzoru. Rozmowy takie są zasadne z uwagi na duży zakres obowiązków i zadań. Opinie zawarte w pytaniach ustnych nie były dokumentowane, ponieważ nie było możliwości spełnienia tych wniosków.

(akta kontroli str.21-22)

2.4. W PINB nie określono zasad organizacji służby przygotowawczej, co było wymagane zarządzeniami nr 3 i nr 6 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów ZZL (odpowiednio rozdz. III pkt 4 i rozdz. III pkt 6). W okresie objętym kontrolą w wyniku przeprowadzonych naborów po raz pierwszy, w służbie cywilnej zatrudnionych zostało dwóch pracowników. Żadna osoba zatrudniona w wyniku przeprowadzonych naborów nie została skierowana do odbycia służby przygotowawczej, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str.21-22)

2.5. W zakresie realizacji obowiązku przeprowadzania pierwszej oceny pracownika służby cywilnej (art. 37 u.s.c.) spośród objętych badaniem przypadków dwóch osób zatrudnionych w kontrolowanym okresie na wolne stanowiska służby cywilnej (2 listopada i 1 grudnia 2021 r.) żadna nie została do dnia zakończenia kontroli poddana pierwszej ocenie w służbie cywilnej, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 21-22, 36, 59, 137-162)

2.6. Zgodnie z art. 81 u.s.c. urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony podlega ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego (ust. 1) ocena okresowa dotyczy wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy. Ocenę okresową sporządza się na piśmie i niezwłocznie zapoznaje z nią ocenianego (ust. 3). Ocenę okresową sporządza się co 24 miesiące (ust. 4). Ocena okresowa zawiera wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego (ust.5).

Szczegółowe zasady i sposób przeprowadzania oceny okresowej w służbie cywilnej zostały określone, 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 cywilnej¹⁸.

¹⁸ Dz. U. poz. 470, dalej rozporządzenie w sprawie oceny okresowej.

W okresie objętym kontrolą ocenie okresowej¹⁹ podlegało łącznie 14 pracowników (odpowiednio w poszczególnych latach – trzech w 2019 r., pięciu w 2020 r., dwóch w 2021 r., czterech w I połowie 2022 r.). Ocenie okresowej poddano łącznie 13 pracowników (odpowiednio trzech, pięciu, dwóch i trzech²⁰). Oceny okresowej dokonał - zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych - bezpośredni przełożony pracownika. Zgodnie z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia przy ocenie zastosowano kryteria obowiązkowe i dodatkowe wybrane przez oceniającego. Powiatowy Inspektor przeprowadził rozmowy, o których mowa

w § 5 rozporządzenia i omówił w ich trakcie wszystkie wymagane zagadnienia. Czynności, o których mowa w § 5 i § 6 rozporządzenia zostały dokonane w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny lub od dnia zatrudnienia oceniającego na czas nieokreślony, co oceniany potwierdził złożonym podpisem. Oceniany potwierdził podpisem także zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny (§ 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych). Z ocenianym przeprowadzono rozmowę oceniającą oraz zapoznano z oceną okresową i wnioskami dotyczącymi indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Sporządzenie oceny na piśmie polegało na przyznaniu ocen częściowych z każdego kryterium (§ 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia). Oceny pozytywnej dokonano zgodnie z zasadami § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia). Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia do arkusza ocen wpisano wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Od ocen okresowych nie były uzależnione nagrody, podwyżki lub awanse. Powiatowy Inspektor nie określił również zasad postępowania w takich przypadkach.

W kontrolowanym okresie nie odnotowano sytuacji dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny pracownika.

(akta kontroli str.63, 167-206)

2.7. W okresie objętym kontrolą z Inspektoratu odeszło łącznie czterech pracowników służby cywilnej (trzech z uwagi na nabycie praw do świadczeń emerytalnych i jedna osoba z uwagi na niezadawalającą wysokość wynagrodzenia), po jednym pracowniku w każdym roku i stanowiło to odpowiednio: 13%, 14%, 13% i 14 % ogółu zatrudnionych. W kontrolowanym okresie jedna osoba będąca pracownikiem służby cywilnej w Inspektoracie, w dniu 14 lipca 2021 r. złożyła wypowiedzenie umowy zawartej 1 września 2019 r., z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia umowy. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że *przyczyną odejścia pracownika z służby cywilnej była niezadawalająca wysokość wynagrodzenia. Wskazał również, że z pracownikiem, który złożył wypowiedzenie przeprowadzono rozmowę, jednak pracownik ten nie przyjął do wiadomości argumentu o braku środków na podniesienie wynagrodzenia.*

Do 9 listopada 2022 r. w Inspektoracie nie opracowano i nie wdrożono procedury wywiadu wyjściowego, co było zalecane w zarządzeniu nr 3 i nr 6 Szefa S.C.

(akta kontroli str.65, 68)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie było pracowników ubiegających się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że *przyczyną braku zgłoszeń w postępowaniu kwalifikacyjnym i wniosków o mianowanie, był fakt braku środków na ewentualne podwyżki wynagrodzeń związane z podwyższeniem kwalifikacji i mianowania na wyższe stanowiska pracy w służbie cywilnej.*

¹⁹ Na podstawie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 470), dalej rozporządzenie w sprawie oceny okresowej

²⁰ Jedna osoba w 2022 r. z uwagi na urlop wychowawczy od 28 września 2021 r. do 31 stycznia 2023 r., nie mogła zostać poddana ocenie.

(akta kontroli str.63, 65, 69)

W kontrolowanym okresie nie było żadnego pracownika, który uzyskałby od otrzymania ostatniego stopnia służbowego, dwie kolejne następujące po sobie pozytywne oceny okresowe na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen²¹.

(akta kontroli str. 63,65, 68)

2.9. W PINB nie określono zasad i kryteriów przyznawania nagród. Powiatowy Inspektor poinformował, że w planach nie przewiduje się przyznawania nagród jest to wynikiem braku środków na ten cel w przyznanej dotacji. Przy zwolnieniach długoterminowych pracowników, brakach w zatrudnieniu pozostają środki w ramach oszczędności, które są przyznawane pracownikom za ich dodatkową pracę w zastępstwie nieobecnych. Powiatowy Inspektor zaznaczył, że te tzw. nagrody przyznawano w zależności od ilości spraw, które musieli załatwić pracownicy zastępujący nieobecnych.

W okresie objętym kontrolą członkom korpusu służby cywilnej Inspektoratu wypłacono²² wynagrodzenia osobowe i z części 85.30 dz. 710 rozdz. 71015 § 4020 wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej łączną kwotę nagród w wysokości 59,0 tys. zł (w tym odpowiednio 43,0 tys. zł w 2021 r. i 16,0 tys. zł w I połowie 2022 r.)²³ W 2021 r. również Powiatowy Inspektor otrzymał od Starosty Ostrowa Wielkopolskiego nagrodę. Przeciętne zatrudnienie w 2021 r. wynosiło 7,82 osób²⁴, a średnia kwota nagrody ogółem wyniosła 5,5 tys. zł. W 2022 r. (do 30 czerwca) przeciętne zatrudnienie wyniosło 6,92 osób, średnia kwota nagrody - 2,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 65, 68, 70)

2.10. Stosownie do art. 25 ust. 5 *u.s.c.*, Inspektor Powiatowy przekazał Szefowi Służby Cywilnej – w wymaganym terminie, tj. do końca stycznia każdego roku – sprawozdania z realizacji zadań wynikających z tej ustawy za lata 2019–2021. Sprawozdania zawierały informacje dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia, struktury zatrudnienia, ocen i stopni służbowych, wybranych zagadnień kadrowych, etyki, potrzeb szkoleniowych na bieżący rok i oraz przeprowadzonych w poprzednim roku, oraz inne informacje (formularze A,B,C,C1, C2,D,E,F, DSC-ZIW, DSC_SZK, DSC-PRO, DSC-OCK, DSC-NAB, DSC-ETY, DSC-DYS).

(akta kontroli str. 70-132)

2.11. Żaden członek korpusu służby cywilnej zatrudniony w PINB, nie występował w kontrolowanym okresie o uzyskanie zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe.

(akta kontroli str. 37, 65, 68)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Powiatowy Inspektor, wbrew wymogowi określonemu w art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) *u.s.c.*, nie przygotował programu zarządzania zasobami ludzkimi. Obowiązek przygotowania takiego programu zarządzania zasobami ludzkimi wynikał, również z zarządzenia Szefa Służby Cywilnej nr 3 w sprawie standardów zarządzania. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w PINB zarządzanie zasobami ludzkimi

²¹ Powyżej oczekiwań, znacznie powyżej oczekiwań.

²² Z części budżetowej 85 województwa Wielkopolskiego 30 dział 710 działalność usługowa rozdział 71015 Nadzór budowlany § 4010 wynagrodzenia osobowe pracowników i paragraf 4020 wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej.

²³ W 2019 r. i w 2020 r. nagród nie wypłacano w PINB.

²⁴ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych wg metodologii sporządzania sprawozdania RB-70.

realizowane jest w oparciu o schemat organizacyjny, który stanowi załącznik nr 1 do regulaminu organizacyjnego Inspektoratu, określający stanowiska i zależności pomiędzy stanowiskami służby cywilnej oraz pozostałymi pracownikami, a także wskazuje jednocześnie możliwości dokonywania zmian na poszczególnych stanowiskach i na możliwą ścieżkę awansu.

Przepis ustawy nie wskazuje jednak możliwości odstąpienia od jego realizacji.

(akta kontroli str. 21-22, 137-162, 234)

2. Powiatowy Inspektor, wbrew wymogowi określonemu w przepisie w art. 36 ust. 1 i 3 u.s.c. nie skierował dwóch pracowników, podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, do odbycia służby przygotowawczej. Pracownicy ci nie przystąpili także do egzaminu, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.s.c. Powiatowy Inspektor podał, że *przyczyną nieprzewodzenia służby przygotowawczej był brak kandydatów do zatrudnienia w służbie cywilnej.*

Zgodnie z art. 36 u.s.c. osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej²⁵ zobowiązane są do odbycia służby przygotowawczej. Służba ta powinna trwać nie dłużej niż cztery miesiące i zakończyć się nie później niż z upływem ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika.

Imperatywne brzmienie przepisu ustawy nie pozwala na odstąpienie od obowiązku skierowania pracowników podejmujących pracę w służbie cywilnej do służby przygotowawczej, a następnie przeprowadzenia egzaminu.

(akta kontroli str.21-22)

3. Wbrew przepisowi art. 35 ust. 2 u.s.c. stanowiącemu, że umowa o pracę na czas nieokreślony może być zawarta z osobą, która otrzymała pozytywną ocenę (o której mowa w art. 37 u.s.c), albo była zatrudniona w służbie cywilnej na podstawie umowy na czas nieokreślony lub na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537 oraz z 2021 r. poz. 2447 i 2448), a także osobą zatrudnianą w służbie cywilnej na podstawie art. 34 ust. 1, Powiatowy Inspektor zatrudnił w wyniku przeprowadzonych naborów w kontrolowanym okresie dwie osoby na umowę o pracę na czas nieokreślony. Pracownicy zatrudnieni 2 listopada i 1 grudnia 2021 r., zostali zatrudnieni z naruszeniem przepisów u.s.c., tj. zawarto z nimi umowy na czas nieokreślony pomimo, że osoby te nie udokumentowały odbycia służby przygotowawczej i przystąpienia do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą oraz, że zostały poddane pierwszej ocenie.

(akta kontroli str. 21-22, 137-162, 234)

4. Niezgodnie z regulacją art. 37 u.s.c. dwie osoby zatrudnione w kontrolowanym okresie na wolne stanowiska w służbie cywilnej (2 listopada i 1 grudnia 2021 r.) nie zostały do 24 listopada 2022 r.) poddane pierwszej ocenie w służbie cywilnej. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że *ocena nowozatrudnionych (2 listopada i 1 grudnia 2021 r.) na czas nieokreślony przeprowadzona zostanie w grudniu br. Przyczyną tego stanu jest fakt przebywania zatrudnionej 2 listopada 2021 r. na długim zwolnieniu lekarskim – ponad 2 miesiące.*

²⁵ W myśl art. 35 ust. 5 u.s.c. przez osobę podejmującą po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej rozumie się osobę, która nie była wcześniej zatrudniona w służbie cywilnej na czas nieokreślony albo nie była zatrudniona na okres 12 miesięcy i nie otrzymała pierwszej pozytywnej oceny w służbie cywilnej, albo nie jest osobą zatrudnioną w służbie cywilnej na podstawie art. 34 ust. 1 u.s.c.

Termin na dokonanie pierwszych ocen obu pracowników rozpoczął bieg odpowiednio w 3 lipca 2022 r. i 2 sierpnia 2022 r. i był to w ocenie NIK wystarczająco długi okres na dokonanie obu ocen.

(akta kontroli str. 21-22, 36, 59, 137-162)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiatowy Inspektor umowy o pracę zawarł z osobami wyłonionymi w ramach przeprowadzonych naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej, przy czym zatrudnienia tych osób dokonał niezgodnie z ustawą o służbie cywilnej, tj. zawarł z nimi umowy na czas nieokreślony pomimo, że osoby te nie udokumentowały odbycia służby przygotowawczej i przystąpienia do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. Dokonał okresowej oceny członków korpusu służby cywilnej i zapoznał pracowników z jej wynikami. Zamieścił wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Terminowo przekazywał Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań ustawowych. Nie przygotował natomiast programu zarządzania zasobami ludzkimi w Inspektoracie. Nie skierował dwóch pracowników, podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, do odbycia służby przygotowawczej oraz nie poddał tych osób pierwszej ocenie w służbie cywilnej.

OBSZAR

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w PINB nie były ponoszone wydatki na szkolenia członków korpusu służby cywilnej. Pracownikom służby cywilnej nie zorganizowano również żadnego szkolenia zewnętrznego, tym samym nie zapewniono im możliwości realizacji obowiązku wynikającego z art. 106 ust. 1 *u.s.c.* Przeprowadzono natomiast cztery narady szkoleniowe²⁶. Powiatowy Inspektor w okresie objętym kontrolą sporządził Program szkoleń przewidujący cztery wewnętrzne szkolenia, w tym: po dwa w 2021 i 2022 r. W PINB nie opracowano zasad i narzędzi wspierających proces badania potrzeb rozwojowych w Inspektoracie, z uwagi na małą obsadę kadrową. Powiatowy Inspektor przekazywał terminowo w badanym okresie Szefowi Służby Cywilnej wymagane na podstawie przepisu § 16 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej²⁷ informacje o potrzebach szkoleniowych Inspektoratu w zakresie prawa budowlanego, postępowania administracyjnego, cyfryzacji PINB oraz zbiorcze zestawień dotyczących zerowej liczby szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku.

(akta kontroli str.66-68,69-72)

²⁶ W 2021 r. szkolenia w dniu 2 czerwca i 7 grudnia 2021 r. dotyczyły: planu kontroli placów zabaw dla dzieci na podstawie zgłoszeń, kontroli obiektów wielkopowierzchniowych, wyników naboru na wolne stanowisko pracy w służbie cywilnej. szkolenie prowadziła Patrycja S. pracownik Inspektoratu, kolejne dotyczyło wyników kontroli obiektów wielkopowierzchniowych, ustalenia wysokości funduszu nagród za 2021 r., wyników naboru i szkolenia pracownika zatrudnionego, wymagań na stanowisku inspektora nadzoru, przygotowania i wysyłania informacji do zarządców nieruchomości o obowiązkach w okresie zimowym.

W 2022 r. szkolenia w dniu 2 czerwca, i 8 grudnia 2022 r. dotyczyły: planu kontroli placów zabaw dla dzieci, kontroli obiektów wielkopowierzchniowych, nowelizacji Prawa Budowlanego z uwzględnieniem budynków mieszkalnych o pow. Do 75 m² bez pozwolenia na budowę. Ogłoszenia na wolne stanowisko pracy w służbie cywilnej i zakresu wymagań na stanowisku inspektora nadzoru, kontroli noworozpoczynanych obiektów, szkolenia w zakresie BHP, wyników kontroli obiektów wielkopowierzchniowych, wysokości funduszu nagród z uwzględnieniem nieobecności, ogłoszeń o naborze na wolne stanowisko pracy w służbie cywilnej, szkolenia w zakresie ukryć i schronów na terenie miasta (pracownik Straży Pożarnej), informacji do zarządców nieruchomości o obowiązkach w okresie zimowym, wartościowania stanowisk pracy i oceny pracowników wprowadzenia elektronicznych systemów ewidencji obiektów budowlanych, zakończonych budów, poczty elektronicznej i innych zmian Prawa Budowlanego.

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 960, dalej rozporządzenie w sprawie szkoleń

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że szkolenia, a właściwie narady szkoleniowe dotyczą wyłącznie omawiania zmian w prawie budowlanym. Częste zmiany tego prawa, brak jego spójności itp., orzeczenia sądów różne w różnych ośrodkach, informacji GUNB, powodują że na inne szkolenia brak jest czasu. Z tych szkoleń nie dokonywano nagrań lub innych notatek. Uczestnicy na przesłanych zarządzeniach lub wytycznych potwierdzają przyjęcie do wiadomości i stosowania. PINB nie zapraszał do prowadzenia szkoleń osób spoza Inspektoratu, stąd nie sporządzał ocen organizatora szkoleń. Poza ww. naradami nie prowadzono innych szkoleń, stąd nie przekazywano Szefowi Służby cywilnej sprawozdań w tym zakresie. Niewątpliwie potrzeby szkoleniowe istnieją, jednak przy braku pełnego zatrudnienia i wysokich kosztach szkoleń, trudno wysłać pracowników na szkolenia wobec braku środków na inne potrzeby. Proponowane przez Szefa Służby Cywilnej szkolenia są kosztowne i przy niskiej dotacji na działalność Inspektoratu, trudno je realizować.

3.2. W kontrolowanym okresie nie organizowano szkoleń wspólnie z innymi urzędami. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że *nie było propozycji wspólnych szkoleń z innymi Urzędami. W jego ocenie, takie wspólne szkolenia powinien organizować Szef Służby Cywilnej.*

(akta kontroli str.66-68,69-72)

3.3. Powiatowy Inspektor nie ustalił indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla członków korpusu służby cywilnej, co opisano w części *stwierdzone nieprawidłowości*. Nie opracował również wewnętrznych uregulowań dotyczących polityki personalnej w Inspektoracie, nie określił formuły oraz zasad opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego. Zgodnie z zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi (obowiązującym do 11 marca 2020 r.) dyrektor generalny – a w przypadku Inspektoratu – Powiatowy Inspektor w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie standardów określi formułę oraz zasady opracowania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego w urzędzie (rozdz. V pkt 1), w zarządzeniu nr 6 Szefa S.C. to wymaganie zostało zastąpione zaleceniem.

(akta kontroli str.66)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w Inspektoracie do czasu zapewnienia pełnej obsady na stanowiskach nadzoru z uprawnieniami (obecnie trzy etaty, obsadzony jest tylko jeden etat), programów indywidualnych nie przewiduje się, ponieważ każdy wyjazd na różne szkolenia z tym związane spowoduje obciążenie dodatkową pracą pozostałych pracowników. Ze względu na braki kadrowe nie kierowano pracowników na szkolenia prowadzone przez Szefa Służby Cywilnej. Aktualnie w Inspektoracie na stanowisku inspektora nadzoru budowlanego zatrudniona jest jedna osoba i brakuje dwóch osób. W celu zatrudnienia ogłoszono opisane wcześniej nabory na wolne stanowiska pracy.

(akta kontroli str.66-67, 234)

Szefowi Służby Cywilnej terminowo²⁸ przekazywano informacje, o których mowa w § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń, dotyczące potrzeb szkoleniowych kolejno 5 (2020 r.), 5 (2-021 r.) i 5 (2022 r.) pracowników i zerowej liczby szkoleń (zewnętrznych) przeprowadzonych w roku poprzednim.

(akta kontroli str. 70-132)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁸ 30 stycznia 2020 r., 29 stycznia 2021 r. 28 stycznia 2022 r.

W latach 2019–2022 (do zakończenia kontroli NIK, tj. do dnia 9 grudnia 2022 r.) Inspektor Powiatowy wbrew obowiązkom z art. 108 ust. 1 i ust. 2 usc nie ustalił indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej. Inspektor Powiatowy podał, że przyczyną tego był brak pełnej obsady na stanowiskach nadzoru z uprawnieniami.

Powołany przepis u.s.c jednoznacznie jednak wskazuje na obowiązek ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego dla każdego członka korpusu służby cywilnej, niezależnie od okoliczności kadrowych w urzędzie.

(akta kontroli str. 66-67)

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na ograniczoną wysokość otrzymywanych środków na realizację zadań w badanym okresie, w PINB przeprowadzono jedynie cztery wewnętrzne szkolenia dla członków korpusu służby cywilnej. Powiatowy Inspektor terminowo przekazywał Szefowi Służby Cywilnej wymagane, na podstawie przepisu § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń, informacje o potrzebach szkoleniowych Inspektoratu w zakresie prawa budowlanego, postępowania administracyjnego, cyfryzacji Urzędu oraz zbiorcze zestawienia dotyczące zerowej liczby szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku.

W latach 2019–2022 (do zakończenia kontroli NIK, tj. do dnia 9 grudnia 2022 r.) Inspektor Powiatowy nie sporządził indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, wymaganych przepisami art. 108 ust. 1 i 2 u.s.c.

4. Realizacja wybranych zadań przez urząd

4.1. W opinii Powiatowego Inspektora nie jest on w stanie, przy obecnym poziomie zatrudnienia pracowników służby cywilnej skutecznie, efektywnie oraz terminowo realizować wszystkich zadań, w tym z zakresu służby cywilnej. W szczególności dotyczy to zadań w terenie z uwagi na niedobory na stanowiskach inspektorów nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 135)

4.2. W PINB nie utworzono komórki organizacyjnej do rozpatrywania skarg i wniosków; ich załatwianiem w Inspektoracie zajmowało się pięciu pracowników (pracownik ds. obsługi administracyjnej, Powiatowy Inspektor oraz trzech inspektorów nadzoru budowlanego merytorycznie prowadzących te sprawy). W latach 2019 – 2022 (I połowa roku) do PINB wpłynęło łącznie 14 958 spraw (wniosków i skarg), tj. kolejno: 4 177 (2019 r.), 4211 (2020 r.), 5250 (2021 r.), 1320 (I półrocze 2022 r.). Rocznie na jednego pracownika przypadło odpowiednio: 835, 842, 1050, 264 sprawy. W okresie epidemii Covid-19 w Inspektoracie obowiązywały zarządzenia Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego regulujące pracę urzędu w tym okresie. Na ich podstawie uruchomiono urnę, do której składano skargi i wnioski kierowane do Inspektoratu, zalecano również kierowanie spraw (skarg i wniosków) za pośrednictwem poczty, umożliwiono także wykonywanie pracownikom pracy w trybie zdalnym.

W PINB nie gromadzono danych o liczbie spraw (skarg i wniosków) niezadowolonych w terminie. W związku z epidemią COVID – 19 liczba spraw (skarg i wniosków) w porównaniu do pozostałych okresów wzrosła z 4 177 w 2019 r. do 5250 w 2021 r. W okresie pandemii COVID -19 dostosowano organizację pracy do warunków określonych przez Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego obowiązujących w budynku Urzędu Miasta, w którym zlokalizowano siedzibę Inspektoratu.

(akta kontroli str.133-135)

4.3. W zakresie terminowości i zgodności z przepisami prawa rozpatrywania skarg i wniosków badaniem objęto 20 losowo dobranych spraw (skarg i wniosków) skierowanych do PINB w latach 2019 – 2022, na podstawie których wszczęto postępowanie kontrolne i ustalono, że:

- wszystkie skargi były załatwione zgodnie z art. 237 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego²⁹ stanowiącym, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien skargę załatwić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Zgodnie z art. 237 § 4 Kpa w przypadku braku możliwości załatwienia skargi w terminie określonym w § 1 zawiadamiano stroną o późniejszym terminie rozpatrzenia skargi. W przypadku powiadomienia o późniejszym rozpatrzeniu sprawy, sprawę załatwiono w wyznaczonym terminie (na podstawie art. 36 Kpa). Terminy zawiadomienia o sposobie załatwienia spraw wynosiły od jednego (jedna sprawa) do 30 dni (jedna sprawa) średni czas zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy (230 dni/20 spraw) wynosił 11,5 dnia;
- zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały elementy wymagane art. 238 Kpa, (oznaczenie organu, wskazanie sposobu załatwienia, podpis z imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi, uzasadnienie faktyczne i prawne);
- wszystkie skargi i wnioski były przedmiotem kontroli PINB. Treść 17 (85%) skarg i wniosków weryfikowano m.in. w Starostwie Powiatowym, Sądzie Rejonowym (Wydział Ksiąg Wieczystych), Urzędzie Miasta (Urząd Stanu Cywilnego), Sądzie Administracyjnym (Baza Orzeczeń). W trzech przypadkach (2 odmowy wydania decyzji pozwolenia na użytkowanie obiektu i jeden przypadek stwierdzenia zgodności robót z pozwoleniem na budowę) nie było konieczności weryfikowania informacji;
- kontrole prowadzono w zakresie wynikającym z wniosku lub skargi,
- wszczęcie kontroli następowało w terminie od 1 do 30 dni, średnio zawiadomienie o kontroli wydawano po 11,5 dniach od wniesienia skargi lub wniosku,
- dwóch pracowników ds. administracyjnych rejestrujących korespondencję m.in. skargi i wnioski w okresie pandemii COVID -19 miało możliwość wykonywania pracy zdalnej przy zapewnieniu warunków do jej wykonywania (zapewniony sprzęt i dostęp do bazy danych).

(akta kontroli str. 133-135, 228-233)

4.4. W kontrolowanym okresie nie odnotowano ponagleń oraz skarg na przewlekłość postępowania PINB.

(akta kontroli str. 135)

4.5. W 2021 r. PINB na podstawie art. 59a ustawy Prawo budowlane w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości wynikającej z naruszenia przepisów ustawy Prawo budowlane nałożył karę w wysokości 10 tys. zł. Na postanowienie PINB inwestor złożył zażalenie. Organ odwoławczy utrzymał postanowienie w mocy i kara została zapłacona przez inwestora.

W dochodach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami należności stanowiące grzywny w celu przymuszenia, opłaty za wydanie postanowienia o nałożeniu grzywny oraz koszty upomnień wynosiły: 63 968,76 (2019 r.), 61 381,67 zł (2020 r.), 237 465,81 zł (2021 r.), 61 681,84 zł (I półrocze 2022 r.). dochody wykonane stanowiły kolejno: 205,11 zł, 2 325,43 zł, 3 066,14 zł i 3 978,28 zł. Należności pozostałe do zapłaty wynosiły odpowiednio: 63 763,65 zł, 59 056,24 zł, 234 399,67 zł i 57 703,56 zł (w tym zaległości kolejno: 58 763,65 zł, 59 056,24 zł,

²⁹ Dz. U. z 2022 poz. 2000 ze zm., dalej kpa.

66 749,84 zł i 57 703,56 zł.). W przypadku wykonania zaleceń określonych w postanowieniu, należności te ulegały umorzeniu, co miało miejsce w większości przypadków i skutkowało zwrotem wpłaconych zabezpieczeń, w wyniku tego dochody zrealizowane stanowiły niewielki procent.

(akta kontroli str.42-44, 207-227)

4.6. Powiatowy Inspektor nie został zobowiązany do sporządzenia planu działalności i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanej przez niego jednostki, o którym mowa w art. 70 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie realizację wybranych zadań PINB w zakresie rozpatrywania wniosków i skarg.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Uzupełnienia wewnętrznych procedur naboru o elementy określone w zarządzeniu nr 6 Szefa Służby Cywilnej.
2. Upowszechniania informacji o wynikach naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej na zasadach określonych w u.s.c.
3. Przygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi.
4. Kierowania osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, do odbycia służby przygotowawczej oraz przeprowadzania egzaminu kończącego tę służbę.
5. Zatrudnianie osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas określony.
6. Poddawania pierwszej ocenie nowozatrudnionych pracowników na zasadach określonych w u.s.c.
7. Ustalania dla członków korpusu służby cywilnej, indywidualnych programów rozwoju zawodowego.

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

³⁰J.t. Dz.U. 2022, poz. 2414 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

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

Poznań, 16 stycznia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Jacek Młynarczyk
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Zuzanna Kaźmierczak
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis