



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.019.04.2022

Dawid Frenquelli
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
Powiatu Warszawskiego Zachodniego
Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu
Warszawskiego Zachodniego
ul. Poznańska 129/133
05-850 Ożarów Mazowiecki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zachodniego ¹ , ul. Poznańska 129/133, 05-850 Ożarów Mazowiecki.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dawid Frenquelli, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zachodniego ² , od 15 lutego 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił również Jerzy Ostrowski, p.o. Powiatowego Inspektora, od 1 listopada 2018 r. do 14 lutego 2019 r. ³
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 19 grudnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Bartosz Pomykała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/161/2022 z 21 października 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom 1 str. 1-7)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022 (do 19 grudnia), służba cywilna w PINB funkcjonowała w sposób niezgodny z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶. Do 2019 r. (I półrocze) organizacja służby cywilnej w PINB polegała wyłącznie na prowadzeniu naborów na wolne stanowiska. Dopiero w II półroczu 2019 r. Powiatowy Inspektor zainicjował dokonywanie ocen pracowników korpusu służby cywilnej, a w 2022 r. rozpoczął kierowanie pracownikami zatrudnionymi po raz pierwszy w służbie cywilnej do odbycia służby przygotowawczej.

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) nabory na wolne stanowiska korpusu służby cywilnej przeprowadzane z naruszeniem ustawy s.c. oraz niezgodnie z obowiązującymi w PINB wewnętrznymi procedurami. Wprawdzie ogłoszenia o naborach oraz informacje o wynikach naboru publikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁷ oraz na tablicy ogłoszeń PINB, to nie wywiązywano się z ustawowego obowiązku upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w Biuletynie Informacji Publicznej PINB⁸. Naruszając postanowienia ustawy s.c., z opóźnieniem upowszechniano informacje o wynikach naboru, a także zatrudniano osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas krótszy niż ustawowo wymagany. Niezgodnie z przyjętymi wewnętrznymi procedurami inicjowano proces naboru oraz powoływano komisje przeprowadzające nabór. Ponadto większość komisji powoływano w mniej liczny od wymaganego składzie osobowym. Nie publikowano także listy kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze. Wewnętrzne procedury naboru uwzględniały wytyczne Szefa Służby Cywilnej.

Powiatowy Inspektor nie opracował programu zarządzania zasobami ludzkimi oraz wewnętrznych regulacji w zakresie organizacji służby przygotowawczej, dokonywał pierwszej

¹ Dalej: PINB, Inspektorat lub Urząd.

² Dalej: Powiatowy Inspektor.

³ W okresie od 15 kwietnia 1999 r. do 28 października 2018 r. pełnił funkcję Powiatowego Inspektora.

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

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 s.c.

⁷ Dalej: Biuletyn KPRM.

⁸ Dalej: Biuletyn PINB.

oceny i ocen okresowych w służbie cywilnej w sposób niezgodny z przepisami ustawy s.c. oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej⁹ i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej¹⁰. Powiatowy Inspektor nie dokonał oceny wszystkich podlegających jej pracowników - pierwszą oceną nie objęto jednego pracownika, a oceną okresową 11 pracowników.

Z ocenianymi pracownikami zatrudnionymi po raz pierwszy w służbie cywilnej, Powiatowy Inspektor: nie odbywał rozmowy wstępnej, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c. i nie wyznaczał terminu na złożenie sprawozdania dotyczącego realizowanych zadań, dokonywał tej oceny przed upływem 8 miesięcznego okresu od nawiązania stosunku pracy ocenianego pracownika. Dokonując oceny wstępnej nie brano pod uwagę wszystkich elementów określonych w ww. rozporządzeniu, w tym wyniku egzaminu ze służby przygotowawczej oraz sprawozdania sporządzonego przez ocenianego. Oceny pozytywne były przyznawane pomimo niespełnienia warunku, jakim jest zaliczenie egzaminu ze służby przygotowawczej oraz złożenie sprawozdania w wyznaczonym terminie. W przypadku dokonywanych ocen okresowych, Powiatowy Inspektor nie przeprowadzał z ocenianymi pracownikami rozmowy, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie oceny okresowej w s.c., a w sporządzonych arkuszach oceny okresowej, nie wpisywał wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego. Ponadto pierwszą ocenę oraz oceny okresowe sporządzano na niewłaściwych arkuszach.

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Powiatowy Inspektor nie skierował większości zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej pracowników do odbycia służby przygotowawczej, natomiast 5 pracowników skierował po upływie od 11 do 35 miesięcy od rozpoczęcia pracy w Inspektoracie. Powiatowy Inspektor terminowo wywiązywał się natomiast z obowiązku składania Szefowi Służby Cywilnej rocznych sprawozdań z realizacji zadań, które zostały następnie zaakceptowane.

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w PINB nie zapewniono właściwej organizacji rozwoju zawodowego, w tym szkoleń członków korpusu służby cywilnej, co stanowiło naruszenie zasad określonych w ustawie s.c. oraz rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej¹¹. Powiatowy Inspektor nie opracował planów szkoleniowych członków korpusu służby cywilnej w PINB na lata 2019-2022 oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w PINB. Wprawdzie zapewniono niektórym członkom korpusu służby cywilnej udział w szkoleniach, jednak nie spełniono przy tym warunków organizacji i prowadzenia szkoleń określonych w ww. rozporządzeniu. W konsekwencji braku indywidualnych programów rozwoju zawodowego, nie zapewniono 5 obecnie¹² zatrudnionym członkom korpusu służby cywilnej uczestnictwa w szkoleniach w służbie cywilnej. Powiatowy Inspektor terminowo przysyłał Szefowi Służby Cywilnej informacje o potrzebach szkoleniowych na bieżący rok oraz zbiorcze zestawienia dotyczące zorganizowanych szkoleń w roku poprzednim.

W ramach kontroli realizacji ustawowych zadań PINB, badaniem objęto 20 skarg oraz 10 obowiązkowych postępowań kontrolnych. W odniesieniu do połowy zbadanych skarg stwierdzono, że były one załatwione z przekroczeniem terminu określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³. Powiatowy Inspektor opracował plany działalności PINB na lata 2019-2022 oraz sprawozdania z wykonania planów działalności za lata 2019-2021, jednak określił w nich mierniki, które nie pozwalają na ocenę stopnia realizacji wyznaczonych celów.

Badanie dokumentacji obowiązkowych postępowań kontrolnych nie wykazało nieprawidłowości.

⁹ Dz. U. poz. 1144. Dalej: rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny w s.c.

¹⁰ Dz. U. poz. 470. Dalej: rozporządzenie w sprawie ocen okresowych w s.c.

¹¹ Dz. U. poz. 960. Dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji szkoleń.

¹² Wg stanu na 30 listopada 2022 r.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm. Dalej: k.p.a.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

1.1. W okresie objętym kontrolą w PINB nie zatrudniono pracowników oraz ekspertów na stanowiskach merytorycznych tożsamyh lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej, na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁵.

(akta kontroli tom 1 str. 13, 15)

1.2. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) korpus służby cywilnej w PINB obejmował pracowników służby cywilnej bez mianowania. W Inspektoracie nie zatrudniano osób na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Stan zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w PINB (w przeliczeniu na pełne etaty) wynosił¹⁶:

- 11,63 etatu¹⁷ według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. i w porównaniu do stanu na dzień 31 marca 2019 r. zatrudnienie zmalało o 0,2 etatu;
- 12,53 etatu¹⁸ na dzień 31 grudnia w 2020 r. i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2019 r. nastąpił wzrost zatrudnienia o 0,9 etatu;
- 12,33 etatu¹⁹ na dzień 31 grudnia w 2021 r. i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2020 r. nastąpił spadek zatrudnienia o 0,2 etatu;
- 10,13 etatu²⁰ na dzień 30 czerwca 2021 r. i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2021 r. nastąpił spadek zatrudnienia o 2,2 etatu.

(akta kontroli tom 1 str. 16-41)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) przeciętne całkowite²¹ wynagrodzenie miesięczne brutto członków korpusu służby cywilnej w PINB kształtowało²² się następująco:

- w 2019 r. dla korpusu służby cywilnej ogółem wynosiło 4,96 tys. zł; dla stanowiska specjalistycznego 5,48 tys. zł, dla stanowiska wspomagającego 4,36 tys. zł;
- w 2020 r. dla korpusu służby cywilnej ogółem wynosiło 5,36 tys. zł; dla stanowiska samodzielnego 6,77 tys. zł; dla stanowiska specjalistycznego 6,76 tys. zł, dla stanowiska wspomagającego 4,77 tys. zł;
- w 2021 r. dla korpusu służby cywilnej ogółem wynosiło 6,46 tys. zł; dla stanowiska samodzielnego 10,74 tys. zł; dla stanowiska specjalistycznego 6,90 tys. zł, dla stanowiska wspomagającego 5,65 tys. zł;
- w 2022 r. (do 30 czerwca) dla korpusu służby cywilnej ogółem wynosiło 5,33 tys. zł; dla stanowiska samodzielnego 8,66 tys. zł, dla stanowiska specjalistycznego 7,96 tys. zł, dla stanowiska wspomagającego 4,59 tys. zł.

(akta kontroli tom 1 str. 16-41)

1.3. W Inspektoracie wprowadzono wewnętrzne procedury naboru. Do 29 listopada 2021 r. obowiązywała Procedura naboru pracowników na wolne stanowiska merytoryczne w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego²³ z 7 września 1999 r., zgodnie z którą nabór na wolne stanowiska merytoryczne następował w drodze konkursu ofert. Proces naboru pracownika rozpoczynało pisemne zgłoszenie Powiatowego Inspektora składane (na dwa miesiące przed planowanym zatrudnieniem) pracownikowi ds. kadr, który

¹⁴ 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.

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2029. Dalej: ustawa o pracownikach urzędów państwowych.

¹⁶ Powiatowy Inspektor nie jest członkiem korpusu służby cywilnej.

¹⁷ Obejmujących zatrudnienie 19 pracowników (z wyłączeniem jednej osoby zatrudnionej na pełen etat, przebywającej na urlopie macierzyńskim, rodzicielskim lub wychowawczym).

¹⁸ Obejmujących zatrudnienie 19 pracowników (z wyłączeniem dwóch osób zatrudnionych pełen etat, przebywających na urlopie macierzyńskim lub rodzicielskim).

¹⁹ Obejmujących zatrudnienie 19 pracowników (z wyłączeniem dwóch osób zatrudnionych pełen etat, przebywających na urlopie macierzyńskim lub rodzicielskim).

²⁰ Obejmujących zatrudnienie 15 pracowników (z wyłączeniem jednej osoby zatrudnionej na pełen etat i przebywającej na urlopie wychowawczym).

²¹ Tj. wynagrodzenie osobowe wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

²² W przeliczeniu na pełen etat.

²³ Dalej: Procedura naboru.

przygotowywał treść ogłoszenia o konkursie (naborze) oraz opracowywał projekt zarządzenia w sprawie powołania komisji konkursowej. Procedura konkursowa przewidywała dwa etapy, tj. wstępną selekcję kandydatów dokonywaną przez komisję konkursową, w trakcie której złożone oferty sprawdzano pod względem formalnym oraz rozmowę kwalifikacyjną z osobą, której oferta uzyskała najwyższą ocenę. Zgodnie z ww. procedurą, po dokonaniu oceny ofert, lista kandydatów spełniających wymagania formalne podlegała upowszechnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, podobnie jak wyniki konkursu, po dokonaniu wyboru kandydata. Z postępowania konkursowego sporządzano protokół.

W dniu 30 listopada 2021 r. wprowadzono Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zachodniego²⁴, w którym wyróżniono 8 etapów procedury rekrutacyjnej, obejmujących: podjęcie decyzji w sprawie rozpoczęcia naboru (bez pisemnej formy); ogłoszenie o naborze; przyjmowanie dokumentów aplikacyjnych; analizę dokumentów i ogłoszenie listy kandydatów, którzy spełniają wymagania konieczne; rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami; selekcję końcową; sporządzenie protokołu z przeprowadzonego naboru; informację o wyniku naboru. W Regulaminie naboru nie wskazano minimalnej liczby członków komisji.

Wewnętrzne procedury naboru (tj. Procedura naboru i Regulamin naboru) uwzględniały wytyczne Szefa Służby Cywilnej określone w standardach zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej²⁵.

(akta kontroli tom 1 str. 42-53, 454-456, 465-466)

1.4. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w PINB przeprowadzono łącznie 13 naborów na 16 wolnych stanowisk pracy w służbie cywilnej²⁶ (jeden nabór w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej). W ramach powyższych naborów złożono łącznie 93 oferty (dwie dotyczyły zastępstwa), z których 30 (tj. 27,9%) nie spełniało kryteriów formalnych (w tym jedna oferta dotyczyła zastępstwa). Spośród przeprowadzonych naborów, 11 zakończyło się wyłonieniem kandydatów do pracy w służbie cywilnej na 13 stanowiskach (jedno dotyczyło zastępstwa). W dwóch naborach przeprowadzonych na trzy wolne stanowiska, w związku z brakiem ofert, nie dokonano wyboru kandydata.

(akta kontroli tom 1 str. 54)

1.5. Badanie 13 naborów zorganizowanych i zakończonych w latach 2019-2022 (do 30 czerwca)²⁷ wykazało, że:

- w 12 przypadkach²⁸ proces naboru zainicjowano z naruszeniem Procedury naboru, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- ogłoszenia o naborach (13 przypadków) oraz informacje o wynikach naborów (11 przypadków) opublikowano w Biuletynie KPRM²⁹ oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie PINB. Z uwagi na fakt, że Inspektorat nie posiada Biuletynu PINB, ogłoszeń oraz informacji nie upowszechniano na takiej stronie, co było wymagane przepisami ustawy s.c. oraz postanowieniami procedur wewnętrznych. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ogłoszenia o naborach zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 ustawy s.c.;
- określony w ogłoszeniach o naborach termin na złożenie dokumentów wynosił od 17 do 35 dni, a w przypadku naboru zorganizowanego w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu³⁰, termin ten wynosił 31 dni, co było zgodne z art. 28 ust. 3 ustawy s.c.;
- w związku z brakiem Biuletynu PINB, Powiatowy Inspektor nie upowszechnił listy kandydatów, którzy spełniali wymagania formalne, do czego zobowiązywały regulacje wewnętrzne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

²⁴ Zarządzeniem nr 4 Powiatowego Inspektora z dnia 30 listopada 2021 r. Dalej: Regulamin naboru.

²⁵ Wprowadzonych zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej nr 3 z 30 maja 2012 r. oraz zarządzeniem nr 6 z 12 marca 2020 r. ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 7 z 16 grudnia 2020 r. Dalej: Standardy ZZL.

²⁶ W tym: 5 naborów na 7 wolnych stanowisk w 2019 r., 3 nabory na 3 wolne stanowiska w 2020 r., 4 nabory na 5 wolnych stanowisk w 2021 r. oraz jeden nabór na jedno wolne stanowisko do w 2022 r. (30 czerwca).

²⁷ Nabory z 2019 r. nr: 43772, 43777, 54783, 54794, 55687; nabory z 2020 r. nr: 66469, 66471, 72276; nabory z 2021 r. nr: 73001, 77507, 83836, 84442; nabór z 2022 r. nr 95382.

²⁸ Naborów zorganizowanych w latach 2019-2021, w tym: nr: 43772, 43777, 54783, 54794, 55687, 66469, 66471, 72276, 73001, 77507, 83836, 84442.

²⁹ www.nabory.kprm.gov.pl.

³⁰ Nabór nr 66471.

- do rozstrzygnięcia naborów, w których złożono oferty, Powiatowy Inspektor powołał komisje do przeprowadzania naborów (11 przypadków) w składzie trzyosobowym (trzy przypadki³¹) lub dwuosobowym (7 przypadków³²), w tym każdorazowo z udziałem Powiatowego Inspektora oraz specjalisty ds. kadr. Powołanie komisji było niezgodne z Procedurą naboru, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- spośród członków komisji, jedynie specjalista ds. kadr zobowiązał się (w formie oświadczenia) do zachowania w tajemnicy informacji do których ma dostęp w związku z wykonywaniem zadań służbowych i obowiązków pracowniczych w PINB. Pracownik ten posiadał upoważnienie do przetwarzania danych osobowych;
- z przeprowadzonych naborów, w których złożono oferty (11 przypadków), sporządzono protokoły z naboru, w których zawarto elementy określone w art. 30 ust. 2 ustawy s.c.;
- w przypadku jednego naboru³³, wyboru kandydata na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego (spośród dwóch złożonych ofert, z których jedna spełniała wymagania formalne) dokonano dwa dni przed upływem ustalonego terminu składania dokumentów, określonego na dzień 31 grudnia 2020 r. Dokonanie wyboru kandydata przed terminem składania ofert potwierdza protokół z naboru z 29 grudnia 2020 r. oraz umowa o pracę zawarta 30 grudnia 2020 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w jednym przypadku informacja o wyniku naboru została upowszechniona niezwłocznie³⁴, tj. zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy s.c. oraz § 18 Procedury naboru, określającej 3 dniowy termin publikacji od rozstrzygnięcia konkursu. W pozostałych przypadkach upowszechnienie takiej informacji nastąpiło po upływie od 49 do 733 dni od dokonania wyboru kandydata³⁵ lub od daty upływu składania dokumentów, w przypadku naborów zakończonych bez wyboru kandydata³⁶, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- wybrani kandydaci, podejmujący po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej (12 przypadków), zostali zatrudnieni w PINB na podstawie umów o pracę zawartych na czas określony, wynoszący od 3 do 9 miesięcy, tj. niezgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy s.c., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 43-167, 200-201)

1.6. W związku z pytaniem dotyczącym spostrzeżeń w sprawie naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej w PINB, w szczególności w okresie epidemii COVID-19, a także największych trudności, ryzyk lub szans związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej, Powiatowy Inspektor stwierdził, że w okresie epidemii zainteresowanie kandydatów wolnymi stanowiskami w PINB było mniejsze (mniej zapytań o zatrudnienie w PINB oraz mniej ofert składanych w ramach prowadzonych postępowań rekrutacyjnych). Czynnikiem finansowym był głównym aspektem zainteresowania kandydatów, zaś niewielkie widełki mnożnikowe możliwe do zaproponowania z uwagi na budżet PINB, były powodem rezygnacji kandydatów. Niezależnie jednak od okresu prowadzenia rekrutacji, można zauważyć, że zainteresowanie podjęciem pracy poza dużą aglomeracją, jaką jest miasto stołeczne Warszawa, jest niewielkie. Powiatowy Inspektor wyjaśnił również, że nie zgłaszał powyższych uwag do Szefa Służby Cywilnej.

(akta kontroli tom 1 str. 13)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie naborów przeprowadzanych w latach 2019-2022 (do 30 czerwca), stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Procedurę wszystkich naborów (13) rozpoczęto bez pisemnego zgłoszenia przez Powiatowego Inspektora pracownikowi ds. kadr potrzeby zatrudnienia, co było wymagane § 3 Procedury naboru³⁷.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że potrzebę zatrudnienia i rozpoczęcia procedury naboru pracownika zgłaszał ustnie.

³¹ Nabory nr: 43777, 54794 oraz 55687.

³² Nabory nr: 66469, 66471, 72276, 73001, 77507, 83836, 84442.

³³ Nabór nr 72276.

³⁴ W przypadku naboru nr 83836 publikacja informacji nastąpiła w dniu do rozstrzygnięcia naboru oraz sporządzenia protokołu z naboru, tj. 13 października 2021 r.

³⁵ Nabory nr: 43777, 54794, 55687, 66469, 66471, 72276, 73001, 77507, 84442, 95382.

³⁶ Nabory nr: 43772 oraz 54783.

³⁷ Obowiązującej od września 1999 r. do 29 listopada 2021 r.

(akta kontroli tom 1 str. 55-57, 197)

2. W związku z nieutworzeniem strony Biuletynu PINB, Powiatowy Inspektor nie wywiązał się z obowiązku upowszechnienia na takiej stronie informacji związanych z prowadzonymi naborami, w tym:

- ogłoszeń o naborach (13 przypadków), co było wymagane art. 28 ust. 1 ustawy s.c., a także § 6 Procedury naboru i § 5 Regulaminu naboru;
- listy kandydatów, którzy spełniali wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze (11 przypadków), co było wymagane § 13 ust. 3 Procedury naborów oraz § 7 ust. 5 Regulaminu naborów;
- informacji o wyniku naborów (13 przypadków), co było wymagane art. 31 ust. 1 ustawy s.c., a także § 18 Procedury naboru i § 11 ust. 2 Regulaminu naboru.

Obowiązek utworzenia własnej strony Biuletynu Informacji Publicznej oraz udostępnianie w nim informacji publicznej wynika z art. 9 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁸.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że w budżecie PINB brak jest środków na etat dla pracownika, który by stworzył i prowadził, w ramach swoich obowiązków, stronę internetową.

(akta kontroli tom 1 str. 55-57, 197)

Należy wskazać, że wymóg otwartości i konkurencyjności procesu naboru wynika z art. 6 ustawy s.c., dlatego też do czasu utworzenia strony Biuletynu PINB, zasadnym wydaje się korzystanie (w zakresie naborów) z Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Powiatu Warszawskiego Zachodniego³⁹, co obecnie jest już praktykowane w zakresie upowszechniania zapytań ofertowych Inspektoratu oraz udostępniania formularzy wniosków do pobrania dla interesantów.

(akta kontroli tom 1 str. 450-451)

3. Komisje przeprowadzające nabór (10 przypadków) powoływano niezgodnie z § 10 Procedury naboru, tj. nie w drodze zarządzenia Powiatowego Inspektora. Ponadto w 7 przypadkach⁴⁰, w skład komisji wchodziło dwóch członków, co było niezgodne z § 11 Procedury naboru, stanowiącym, że komisja nie może liczyć mniej niż trzech członków.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że proces naboru pracowników został zreorganizowany z uwagi na niejawny charakter informacji o wysokości ich wynagrodzenia, dlatego też przy naborze uczestniczą jedynie te osoby, które mają pełen wgląd w dane osobowe wszystkich pracowników PINB.

(akta kontroli tom 1 str. 55-57, 197)

Odnosząc się do wyjaśnień Powiatowego Inspektora należy zauważyć, że wszelkie zmiany przyjętych w PINB wewnętrznych zasad przeprowadzania naboru, powinny być poprzedzone zmianą procedur obowiązujących w tym zakresie.

4. W przypadku naboru na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego (nr 72276), wyboru kandydata dokonano dwa dni przed upływem terminu składania dokumentów, określonego na dzień 31 grudnia 2020 r. i wskazanego w ogłoszeniu o naborze z 15 grudnia 2020 r.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że oferta wybranego kandydata była jedyną ofertą rozważaną przez komisję. Kandydat spełniał wszystkie wymagane kryteria i posiadał dodatkowe kwalifikacje, co utwierdzało go w przekonaniu, że był to najlepszy kandydat na to stanowisko. Ponadto na decyzję o pilnym zatrudnieniu tego kandydata wpływ miał zgłoszony przez niego warunek rozpoczęcia pracy z dniem 1 stycznia 2021 r. Powiatowy Inspektor stwierdził, że znalezienie osoby, która posiadałaby odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie oraz zaakceptowała proponowane warunki pracy jest bardzo trudne, dlatego też decyzja o zatrudnieniu tego kandydata została podjęta niezwłocznie po rozmowie kwalifikacyjnej, która odbyła się 28 grudnia 2020 r. Po tym terminie nie wpłynęła do PINB żadna oferta.

(akta kontroli tom 1 str. 56, 108-115, 197-198)

³⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

³⁹ Dalej: Biuletyn Starostwa.

⁴⁰ Nabory nr: 66469, 66471, 72276, 73001, 77507, 83836, 84442.

W ocenie NIK, proces organizacji przedmiotowego naboru, tj. wybór kandydata dokonany dwa dni przed upływem terminu składania dokumentów, naruszał zasadę otwartości i konkurencyjności naboru do służby cywilnej, wyrażoną w art. 6 ustawy o służbie cywilnej.

Upowszechnienia informacji o wynikach 12 z 13 badanych naborów dokonano ze zwłoką, tj. od 49 do 733 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (10 przypadków⁴¹) lub od daty upływu składania dokumentów, w przypadku naborów zakończonych bez wyboru kandydata/kandydatki (dwa przypadki⁴²), co było niezgodne z art. 31 ust. 1 ustawy s.c. (wymóg niezwłocznego upowszechnienia informacji po przeprowadzonym naborze) oraz z § 18 Procedury naboru (wymóg podania do publicznej wiadomości wyniku naboru wraz z listą osób przystępujących do naboru w terminie trzech dni od rozstrzygnięcia konkursu). Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zwłoka w publikacji informacji była wynikiem błędu pracownika ds. kadr.

(akta kontroli tom 1 str. 55-57, 199)

6. W wyniku przeprowadzonych naborów, Powiatowy Inspektor zatrudnił 12 osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, na podstawie umowy o pracę na czas określony wynoszący od 3 do 9 miesięcy. Stanowiło to naruszenie art. 35 ust. 3 ustawy s.c., zgodnie z którym w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, umowę o pracę zawiera się na czas określony wynoszący 12 miesięcy.

(akta kontroli tom 1 str. 70, 83, 91, 99, 106, 115, 124, 132, 134, 143, 152, 166)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) nabory na wolne stanowiska korpusu służby cywilnej przeprowadzono z naruszeniem ustawy s.c. oraz niezgodnie z obowiązującymi w PINB wewnętrznymi procedurami. Wprawdzie ogłoszenia o naborach oraz informacje o wynikach naboru publikowano w Biuletynie KPRM oraz na tablicy ogłoszeń PINB, to nie wywiązywano się z ustawowego obowiązku upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w Biuletynie PINB. Naruszając postanowienia ustawy o s.c., z opóźnieniem upowszechniano informacje o wynikach naboru, a także zatrudniano osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas krótszy niż wymagany i wynoszący 12 miesięcy. Niezgodnie z przyjętymi procedurami inicjowano proces naboru oraz powoływano komisje przeprowadzające nabór. Ponadto większość komisji powołano w mniejszym niż wymagany składzie osobowym. Nie publikowano także listy kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze. Stwierdzono jednocześnie, że wewnętrzne procedury naboru uwzględniały wytyczne Szefa Służby Cywilnej określone w Standardach ZZL.

⁴¹ W tym:

- w przypadku naboru nr 43777 na stanowisko specjalisty do spraw prawno-orzeczniczych, informację opublikowano w dniu 26.04.2021 r. tj. 733 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (tj. 24.04.2019 r.);
- w przypadku naboru nr 54794 na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego, informację opublikowano w dniu 26.04.2021 r. tj. 531 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (tj. 12.11.2019 r.);
- w przypadku naboru nr 55687 na stanowisko referenta do spraw administracyjno-biurowych, informację opublikowano w dniu 26.04.2021 r. tj. 529 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (tj. 14.11.2019 r.);
- w przypadku naboru nr 66469 na stanowisko głównego księgowego, informację opublikowano w dniu 26.04.2021 r. tj. 224 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (tj. 14.09.2020 r.);
- w przypadku naboru nr 66471 na stanowisko specjalisty do spraw prawno-orzeczniczych, informację opublikowano w dniu 26.04.2021 r. tj. 224 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (tj. 14.09.2020 r.);
- w przypadku naboru nr 72276 na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego, informację opublikowano w dniu 26.04.2021 r. tj. 118 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (tj. 29.12.2020 r.);
- w przypadku naboru nr 73001 na stanowisko referenta do spraw administracyjno-biurowych, informację opublikowano w dniu 26.04.2021 r. tj. 49 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (tj. 08.03.2021 r.);
- w przypadku naboru nr 77507 na stanowisko referenta do spraw administracyjno-biurowych, informację opublikowano w dniu 12.10.2021 r. tj. 120 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (tj. 14.06.2021 r.);
- w przypadku naboru nr 84442 na stanowisko specjalisty do spraw prawno-orzeczniczych, informację opublikowano w dniu 22.02.2022 r. tj. 120 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (tj. 25.10.2021 r.);
- w przypadku naboru nr 95382 na stanowisko referenta do spraw administracyjno-biurowych, informację opublikowano w dniu 30.08.2022 r. tj. 104 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (18.05.2022 r.).

⁴² W tym:

- w przypadku naboru nr 43772 na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego, informację opublikowano w dniu 25.08.2020 r. tj. 513 dni od daty upływu składania dokumentów (tj. 31.03.2019 r.);
- w przypadku naboru nr 54783 na stanowisko głównego księgowego, informację opublikowano w dniu 26.04.2021 r. tj. 543 dni od daty upływu składania dokumentów (tj. 31.10.2019 r.).

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

2.1. Powiatowy Inspektor nie przygotował programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie⁴³, wymaganego art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy s.c., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 204-205)

2.2. Powiatowy Inspektor nie opracował wewnętrznych zasad dotyczących awansowania członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska oraz realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych. W PINB nie prowadzono badania opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w Inspektoracie prowadzone są czynności związane z przygotowaniem takich regulacji, jednak zatrudniony na pół etatu pracownik ds. kadr i płac, prócz wykonywania swoich obowiązków, z powodów braków kadrowych wspiera działania związane z obsługą sekretariatu i ogólnym funkcjonowaniem PINB, dlatego też brakuje czasu na zakończenie ww. prac. PINB jest stosunkowo małą jednostką, co daje możliwość oceny atmosfery pracy, a stosunki pomiędzy pracownikami oraz ich przełożonym są oceniane na bieżąco, na podstawie obserwacji relacji interpersonalnych. Sukcesywnie przeprowadzane są również wywiady z poszczególnymi pracownikami w celu zorientowania się, czy pojawiają się kwestie wymagające jego interwencji. Wywiady te mają charakter niejawny i odbywają się indywidualnie. W sytuacji zgłoszenia problemu, który ma wpływ na funkcjonowanie Inspektoratu, podejmowane są działania zaradcze. Powiatowy Inspektor nie zaobserwował konieczności przeprowadzenia ankiet w powyższym zakresie.

(akta kontroli tom 1 str. 205)

2.3. Powiatowy Inspektor nie opracował regulacji dotyczących organizacji służby przygotowawczej w służbie cywilnej, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 205, 456, 467-468)

Spośród 13 osób zatrudnionych w PINB w latach 2019-2022 (do 30 czerwca), 12 osób zatrudniono po raz pierwszy w służbie cywilnej, natomiast jeden pracownik odbył służbę przygotowawczą zakończoną pozytywnym wynikiem z egzaminu u poprzedniego pracodawcy.

W październiku i listopadzie 2022 r. Powiatowy Inspektor skierował do odbycia służby przygotowawczej 5 osób⁴⁴. Pozostałych 7 osób (z których dwie na dzień 30 listopada 2022 r. nadal były zatrudnione w PINB), Powiatowy Inspektor nie skierował do odbycia służby, ani nie zwolnił ich z jej odbycia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 212-214, 235-236, 238-240)

W wyniku sprawdzenia organizacji służby przygotowawczej 5 pracowników⁴⁵ zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej stwierdzono, że:

- Powiatowy Inspektor skierował do odbycia służby przygotowawczej pracowników w formie decyzji, w której określił czas jej trwania oraz poinformował o zakończeniu jej egzaminem (bez określenia warunków zaliczenia egzaminu) i jej przebiegu, według planu załączonego do decyzji, stanowiącego harmonogram szkolenia/kursu zewnętrznego. Harmonogram uwzględniał tematykę związaną m.in. z zasadami funkcjonowania Unii Europejskiej i współpracą międzynarodową, konstytucyjnymi podstawami ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, systemem źródeł prawa, procedurami w administracji, systemem służby cywilnej, polityką antidyskryminacyjną, dostępem do informacji publicznej i ochroną danych osobowych, etyką, finansami publicznymi i zamówieniami publicznymi;
- skierowanie pracowników odbyło się po upływie od 11 do 35 miesięcy od dnia rozpoczęcia ich pracy w PINB;

⁴³ Dalej: Program ZZL.

⁴⁴ Zatrudnionych do 30 czerwca 2022 r.

⁴⁵ Następujących pracowników: M.K., S.Ch., D.R., J.R. oraz A.J.

- służba przygotowawcza odbyła się w formie kursu przeprowadzonego przez podmiot zewnętrzny i trwała trzy dni, w łącznym wymiarze 24 godzin;
- wszyscy pracownicy ukończyli służbę przygotowawczą, zaliczyli egzamin końcowy oraz uzyskali zaświadczenia o ukończeniu kursu.
(akta kontroli tom 1 str. 216-219, 222-229, 232-237, 243, 246-247)

2.4. W PINB nie opracowano regulacji w zakresie dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej.

Spośród 12 pracowników zatrudnionych w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) po raz pierwszy w służbie cywilnej, pierwszej ocenie podlegało 9 pracowników⁴⁶, w tym jeden pracownik, któremu termin dokonania oceny przypadał na koniec 2022 r.⁴⁷. Powiatowy Inspektor dokonał pierwszej oceny 8 pracowników, w tym jednego pracownika, któremu termin dokonania oceny przypadał na koniec 2022 r. Trzej pracownicy nie podlegali pierwszej ocenie w służbie cywilnej, ponieważ byli zatrudnieni w Inspektoracie przez okres krótszy niż minimalny 8 miesięczny okres⁴⁸ wynikający z art. 38 ust. 1 ustawy s.c.

(akta kontroli tom 1 str. 212-213, 249-251)

W wyniku sprawdzenia sposobu dokonania pierwszej oceny 8 ocenionych pracowników służby cywilnej⁴⁹ stwierdzono, że:

- z żadną z zatrudnionych osób Powiatowy Inspektor nie przeprowadził rozmowy, podczas której zapoznałby je ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej, w szczególności z elementami oceny postawy ocenianego, jego zaangażowania i relacji ze współpracownikami (§ 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.) oraz nie wyznaczył terminu na złożenie przez poszczególnych pracowników sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań (§ 3 pkt 4 i § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W konsekwencji pracownicy nie sporządzili sprawozdań, które powinny być uwzględnione przez Powiatowego Inspektora przy dokonywaniu oceny (§ 2 pkt 3 ww. rozporządzenia);
- we wszystkich przypadkach Powiatowy Inspektor dokonał pierwszej oceny wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy, tj. niezgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy s.c., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- we wszystkich przypadkach, do sporządzenia pierwszej oceny pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej, Powiatowy Inspektor wykorzystywał nieodpowiedni arkusz. Zamiast arkusza pierwszej oceny w służbie cywilnej (wzór określono w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c.), wykorzystano arkusz przeznaczony do dokonania oceny okresowej zatrudnionego na stanowisku kierownika urzędu (wzór arkusza A określono w rozporządzeniu w sprawie ocen okresowych w s.c.). W konsekwencji nieprzeprowadzenia z pracownikami rozmowy, o której mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. oraz wykorzystania niewłaściwego arkusza, Powiatowy Inspektor nie spełnił wymogu wpisania do arkusza oceny informacji wymienionych w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c., tj. terminów przeprowadzenia rozmowy wstępnej, złożenia sprawozdania oraz okresie, w którym powinna zostać dokonana, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- dokonując pierwszej oceny w służbie cywilnej, we wszystkich przypadkach Powiatowy Inspektor uwzględnił jeden z trzech elementów składowych oceny określonych w § 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.⁵⁰, przy czym pod uwagę wziął trzy z pięciu określonych kryteriów, w tym: organizację pracy i orientację na osiąganie celów, komunikację i współpracę, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto oceną objęto trzy kryteria uwzględnione w arkuszu A przewidzianym dla kierownika

⁴⁶ W tym: trzech pracowników w 2020 r., dwóch w 2021 r. oraz trzech w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁴⁷ Pracownik M.Ch.

⁴⁸ Pracownik A.D. była zatrudniona w PINB przez okres ponad 6 miesięcy, A.B. przez okres 4 miesięcy, a M.Gr. przez okres 3 miesięcy.

⁴⁹ Pracowników: M.Gl., D.R., W.S., J.R. M.K., S.Ch., A.J. oraz M.Ch., dla której termin dokonania pierwszej oceny przypadał na koniec 2022 r.

⁵⁰ Pierwszej oceny pracownika służby cywilnej dokonuje się, biorąc pod uwagę: kryteria, wynik egzaminu ze służby przygotowawczej oraz sprawozdanie sporządzone przez ocenianego.

- urzędu, tj.: zarządzanie ludźmi, podejmowanie decyzji i odpowiedzialność oraz zarządzanie strategiczne;
- Powiatowy Inspektor pozytywnie ocenił wszystkich pracowników, mimo niespełnienia przez nich warunku otrzymania takiej oceny, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
 - w jednym przypadku⁵¹ Powiatowy Inspektor sporządził w arkuszu wnioski dotyczące rozwoju zawodowego (§ 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.);
 - wszyscy oceniani pracownicy potwierdzili podpisem na arkuszu zapoznanie się z przyznaną oceną.

(akta kontroli tom 1 str. 249-255, 260-287)

2.5. W PINB nie opracowano zasad dotyczących dokonywania oceny okresowej w służbie cywilnej. Liczba pracowników podlegająca ocenie okresowej w latach 2019-2022 wynosiła, według stanu na 1 stycznia, odpowiednio: 16, 0, 11⁵² i 2. W latach objętych kontrolą, ocenie okresowej poddano 10 pracowników w 2019 r. oraz 5 pracowników w 2021 r.⁵³

(akta kontroli tom 1 str. 421)

W wyniku sprawdzenia sposobu dokonania oceny okresowej 10 pracowników s.c. (łącznie 15 ocen, tj. wszystkie dokonane w latach 2019-2022, do 30 czerwca) stwierdzono, że:

- w odniesieniu do 5 pracowników, dwukrotnie poddanych ocenie okresowej, kolejna ocena okresowa została dokonana z zachowaniem wymaganego terminu, tj. co 24 miesiące (art. 81 ust. 4 ustawy s.c.);
- we wszystkich przypadkach Powiatowy Inspektor sporządził ocenę okresową na nieodpowiednim arkuszu oceny, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w konsekwencji wykorzystania nieodpowiedniego arkusza przewidzianego dla kierownika urzędu, Powiatowy Inspektor dokonał oceny okresowej na podstawie 3 z 5 kryteriów obowiązkowych określonych dla pracownika niebędącego kierownikiem urzędu oraz nie kierującego bezpośrednio pracą innych pracowników, tj. organizacji pracy i orientacji na osiąganie celów, komunikacji i współpracy (§ 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto Powiatowy Inspektor dokonał oceny wg. trzech kryteriów uwzględnionych w arkuszu przewidzianym dla kierownika urzędu, tj.: zarządzanie ludźmi, podejmowanie decyzji i odpowiedzialność oraz zarządzanie strategiczne;
- we wszystkich przypadkach oceniani potwierdzili podpisem przeprowadzenie z nimi rozmowy o której mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.⁵⁴ (obejmującej omówienie głównych obowiązków, kryteriów obowiązkowych, oczekiwań ocenianego co do sposobu spełniania kryteriów oceny przez ocenianego), zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny na piśmie (§ 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.). We wszystkich przypadkach daty przeprowadzenia obu rozmów był takie same. Zgodnie z § 7 pkt 1 ww. rozporządzenia, rozmowę o której mowa w § 5 ust. 1, należy przeprowadzić w terminie 30 dni od dnia sporządzenia poprzedniej oceny lub od dnia zatrudnienia ocenianego na czas nieokreślony;
- Powiatowy Inspektor pozytywnie ocenił wszystkich pracowników. W żadnym arkuszu nie zawarto wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego (§ 11 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 256-259, 289-351)

2.6. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przyznania przez Powiatowego Inspektora negatywnej oceny okresowej pracownikom PINB.

(akta kontroli tom 1 str. 256-259, 288-292)

⁵¹ Pracownik: M.G.

⁵² Wliczając troje pracowników, którzy zakończyli zatrudnienie w PINB przed dokonaniem kolejnej oceny okresowej tj. S.G. (zakończyła zatrudnienie z dniem 31 marca 2021 r.), M.W. (z dniem 31 maja 2021 r.) oraz M.Gl. (z dniem 31 października 2021 r.) Poprzednia ocena ww. pracowników została dokonana w dniu 20 grudnia 2019 r.

⁵³ Tj. następujący pracownicy: S.G. (zatrudnienie zakończono z dniem 31 marca 2021 r.), M.W. (z dniem 31 maja 2021 r.) oraz M.Gl. (z dniem 31 października 2021 r.). Poprzednia ocena ww. pracowników została dokonana 20 grudnia 2019 r.

⁵⁴ Podczas rozmowy omówiono główne obowiązki, kryteria obowiązkowe, oczekiwania ocenianego co do sposobu spełniania kryteriów oceny przez ocenianego.

2.7. Według stanu na 1 listopada 2022 r. w PINB było zatrudnionych 12 osób (nie wliczając Powiatowego Inspektora). W latach 2019-2022 (do 31 października) z PINB odeszło odpowiednio 4, 3, 6 i 3 pracowników (tj. odpowiednio 21%, 15,8%, 30% i 25%), w tym 6 pracowników, którzy rozpoczęli zatrudnienie w PINB w okresie objętym kontrolą⁵⁵. W przypadku dwóch pracowników⁵⁶, ich zatrudnienie w Inspektoracie wynosiło 4 i 3 miesiące.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że jedną z głównych przyczyn odejść członków korpusu służby cywilnej z PINB był aspekt finansowy. Pracownicy argumentowali swoje odejście niskim wynagrodzeniem, które było niewspółmierne z ich oczekiwaniami.

(akta kontroli tom 1 str. 188-192, 289-292, 356)

2.8. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) żaden z zatrudnionych w PINB pracowników służby cywilnej nie posiadał mianowania ani nie ubiegał się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej.

(akta kontroli tom 1 str. 357)

2.9. W PINB nie wprowadzono zasad i kryteriów przyznawania nagród.

Z wyjaśnień i oświadczenia Powiatowego Inspektora wynika, że nagrody w PINB są przyznawane według uznania i uzależnione są od okresowych ocen członków korpusu służby cywilnej.

Łączna kwota wypłaconych pracownikom PINB nagród wynosiła: 34,5 tys. zł w 2019 r., (średnia kwota nagrody⁵⁷ 3 194,44 zł); 56,0 tys. zł w 2020 r. (średnia 4 886,56 zł); 14,0 tys. zł w 2021 r. (średnia 1 367,19 zł). Do 30 czerwca 2022 r. nie wypłacano nagród. W okresie objętym kontrolą nagrody nie były wypłacane Powiatowemu Inspektorowi.

(akta kontroli tom 1 str. 356, 360-363, 429)

2.10. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Powiatowy Inspektor, zgodnie z wymogiem art. 25 ust. 5 ustawy s.c., w terminie składał Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań za ubiegły rok. Wszystkie sprawozdania zostały zaakceptowane.

(akta kontroli tom 1 str. 364-420)

2.11. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek związany z wystąpieniem do Powiatowego Inspektora o wyrażenie zgody, o której mowa w art. 80 ustawy s.c. Pracownik zatrudniony na stanowisku specjalisty ds. prawno-orzecznictwa w PINB na 3/5 etatu (wyłoniony w wyniku przeprowadzonego naboru), wystąpił o zgodę na wykonywanie dotychczasowego zatrudnienia (na podstawie umowy o pracę na pełen etat na stanowisku radcy prawnego) w samorządowej jednostce organizacyjnej województwa mazowieckiego. We wniosku pracownik wskazał, że praca u dotychczasowego pracodawcy wykonywana jest poza godzinami pracy w PINB. Powiatowy Inspektor udzielił zgody.

(akta kontroli tom 1 str. 152, 421-423)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Powiatowy Inspektor nie przygotował programu zarządzania zasobami ludzkimi w PINB. Obowiązek przygotowania tego opracowania wynikał z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy s.c.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że Program ZLL jest w trakcie opracowywania. Obecnie na Program ZLL składają się trzy obowiązujące w PINB procedury, w tym Regulamin naborów, Regulamin organizacyjny oraz Wewnętrzna procedura antymobbingowa. Ponadto w PINB odbywają się cotygodniowe, wspólne spotkania pracowników, na których omawiane są sprawy bieżące w tym związane z przeprowadzanymi kontrolami oraz wymieniane są opinie pracowników na temat zarządzania zasobami ludzkimi, a także upowszechniane informacje o zmianach przepisów prawnych. Ze względu na brak środków na szkolenia, pracownicy działają na zasadzie wzajemnej współpracy i wymiany informacji.

(akta kontroli tom 1 str. 204-205)

⁵⁵ Tj. pracowników: M.Gl., M.W., A.Z., A.D., A.B. oraz M.Gr.

⁵⁶ Tj. pracowników A.B. i M.Gr.

⁵⁷ Wyliczona jako łączna kwota wydatków na nagrody brutto w danym roku przez średnie zatrudnienie w tym okresie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przywołane przez Powiatowego Inspektora regulacje wewnętrzne nie zawierają założeń dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi oraz określonych stanów zatrudnienia niezbędnych do realizacji zadań w PINB, dlatego też nie można uznać, że wdrożenie tych procedur jest równoznaczne z realizacją obowiązku przygotowania Programu ZZL.

2. Powiatowy Inspektor nie określił zasad organizacji służby przygotowawczej stosownie do postanowień rozdziału III ust. 6 pn. „Nabór, Zatrudnianie i Wprowadzanie do Pracy” Standardów ZZL Szefa Służby Cywilnej.

Z wyjaśnień Powiatowego Inspektora wynika, że ze względów finansowych oraz braków kadrowych, służba przygotowawcza w PINB nie była traktowana priorytetowo.

(akta kontroli tom 1 str. 205, 456, 467-468)

3. Powiatowy Inspektor nie skierował 7 pracowników zatrudnionych w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) po raz pierwszy w służbie cywilnej (z których dwie na dzień 30 listopada 2022 r. były nadal zatrudnione w PINB) do odbycia służby przygotowawczej. Obowiązek taki wynikał z art. 36 ust. 1 i 3 ustawy s.c.

Nieskierowanie osób do odbycia służby przygotowawczej, jak oświadczył Powiatowy Inspektor, był wynikiem braku środków na cele szkoleniowe. W latach 2019-2022 budżet szkoleniowy PINB był niewystarczający na pokrycie tych potrzeb, a ze środków przeznaczonych na ten cel, należało sfinansować inne szkolenia obowiązkowe, np. BHP.

(akta kontroli tom 1 str. 215, 235-236)

4. Powiatowy Inspektor nie dokonał pierwszej oceny w służbie cywilnej jednego pracownika⁵⁸. Pracownik został zatrudniony po raz pierwszy w służbie cywilnej, a jego zatrudnienie w PINB (na podstawie umów o pracę) wynosiło 13 miesięcy⁵⁹. Powyższe było niezgodne z art. 37 ust. 1 i art. 38 ust.1 ustawy s.c.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie dokonał pierwszej oceny ww. pracownika przez przeoczenie.

(akta kontroli tom 1 str. 234, 249, 355)

5. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Powiatowy Inspektor dokonał pierwszej oceny 8 pracowników zatrudnionych w służbie cywilnej niezgodnie z zasadami określonymi w ustawie s.c. oraz rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c.:

5.1. Powiatowy Inspektor nie przeprowadził z pracownikami rozmowy, podczas której powinien zapoznać ich ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej, w szczególności z elementami oceny postawy ocenianego, jego zaangażowania i relacji ze współpracownikami (§ 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.) oraz nie wyznaczył terminu na złożenie przez poszczególnych pracowników sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań (§ 3 pkt 4 i § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia). W konsekwencji oceniani pracownicy nie sporządzili sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań.

(akta kontroli tom 1 str. 253-253, 355)

5.2. Powiatowy Inspektor dokonał pierwszej oceny w służbie cywilnej 8 pracowników⁶⁰ z naruszeniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy s.c., tj. wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy. W przypadku 7 pracowników, ocenę dokonano w okresie miesiąca od zawarcia umowy o pracę, a w jednym przypadku⁶¹, po upływie 6 miesięcy.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wykorzystywany do dokonania pierwszej oceny formularz arkusza A (służący do sporządzenia oceny okresowej zatrudnionego na stanowisku kierownika urzędu) nie wymuszał dokonywania ocen pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej w ustawowym terminie.

(akta kontroli tom 1 str. 249-251, 355)

⁵⁸ Pracownik A.Z.

⁵⁹ Tj. od 2 grudnia 2019 r. do 21 grudnia 2020 r.

⁶⁰ Tj. pracowników: M.Gl., D.R., W.S., J.R. M.K., S.Ch., A.J., M.Ch.

⁶¹ Tj. pracownika M.Gl.

5.3. Powiatowy Inspektor dokonał pierwszej oceny 8 pracowników zatrudnionych w służbie cywilnej na błędnym formularzu. Zamiast arkusza określonego w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c., wykorzystano formularz oceny okresowej kierownika urzędu (arkusz A) ustalony w rozporządzeniu w sprawie ocen okresowych w s.c. W konsekwencji wykorzystania niewłaściwego arkusza, Powiatowy Inspektor nie wypełnił obowiązku wpisania do arkusza pierwszej oceny informacji o terminie przeprowadzonej rozmowy wstępnej, terminie wyznaczonym na złożenie sprawozdania oraz okresie, w którym powinna zostać dokonana pierwsza ocena (§ 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.).

Z wyjaśnień Powiatowego Inspektora wynika, że arkusz A, na którym sporządził ocenę, został przekazany przez pracownika Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego i został uznany za właściwy do dokonania pierwszej oceny i finalnie został wykorzystany w dobrej wierze.

(akta kontroli tom 1 str. 254-255, 260-2857, 355)

5.4. Dokonując pierwszej oceny w służbie cywilnej 8 pracowników, Powiatowy Inspektor nie wziął pod uwagę niektórych elementów określonych w § 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c., tj. dotyczących: rzetelności, wykorzystywania wiedzy i doskonalenia zawodowego (nieuwzględnionych w błędnie wykorzystanym arkuszu), wyniku egzaminu ze służby przygotowawczej w służbie cywilnej (w okresie poprzedzającym dokonywanie pierwszej oceny pracownicy nie zostali skierowani do odbycia służby przygotowawczej) oraz sprawozdania dotyczącego zadań realizowanych przez ocenianego pracownika służby cywilnej w trakcie przepracowanego okresu (Powiatowy Inspektor nie zobowiązał pracowników do sporządzenia i złożenia w wyznaczonym terminie sprawozdania).

(akta kontroli tom 1 str. 254-255, 260-2857)

5.5. Powiatowy Inspektor, wbrew postanowieniom § 10 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c., przyznał ocenianym pracownikom pozytywną ocenę, choć pracownicy ci przed jej dokonaniem nie zaliczyli egzaminu ze służby przygotowawczej oraz nie złożyli sprawozdania w wyznaczonym terminie, co było warunkiem jej przyznania.

(akta kontroli tom 1 str. 212-213, 235-236, 254-255, 260-287)

6. Do 2019 r. w Inspektoracie nie dokonywano ocen okresowych w służbie cywilnej. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor nie objął oceną okresową łącznie 11 pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w tym 6 pracowników⁶² w 2019 r., trzech pracowników⁶³ w 2021 r. oraz dwóch pracowników⁶⁴ w 2022 r. (do 30 października). Obowiązek sporządzania oceny okresowej pracownika służby cywilnej wynika z art. 81 ust. 1 i ust. 4 ustawy s.c.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że po objęciu stanowiska w 2019 r. wprowadził regularne dokonywanie ocen pracowników. Nieprzeprowadzenie okresowych ocen powyższych pracowników związane było z ich dłuższą absencją spowodowaną zwolnieniami lekarskimi lub urlopami wychowawczymi.

(akta kontroli tom 1 str. 249, 260-263, 289-292, 355)

7. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Powiatowy Inspektor dokonywał oceny okresowej w służbie cywilnej niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie oceny okresowej w s.c.:

⁶² Tj. następujących byłych pracowników PINB, w tym: K.G. (zatrudniony w okresie od 05 listopada 2007 r. do 30 listopada 2019 r.), A.T. (zatrudnionej od 04 listopada 2015 r. do 17 września 2022 r.), S.Ch. (zatrudnionej od 01 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2019 r.), A.B. (zatrudnionej od 01 grudnia 2018 r. do 13 maja 2021 r.), A.W. (zatrudnionej od 01 października 2006 r. do 31 maja 2019 r.) oraz K.W. (zatrudnionego od 01 stycznia 2018 r. do 31 marca 2019 r.).

⁶³ Tj. dwóch byłych pracowników PINB, w tym: A.T. (zatrudnionej od 04 listopada 2015 r. do 17 września 2022 r.) i A.B. (zatrudnionej od 01 grudnia 2018 r. do 13 maja 2021 r.) oraz jeden pracownik E.R. w przypadku, którego upłynął 24 miesięczny okres na dokonanie kolejnej oceny okresowej po ocenie dokonanej 20 grudnia 2019 r.

⁶⁴ Tj. następujących pracowników zatrudnionych obecnie w PINB, w tym: D.R. oraz W.S. w przypadku których upłynął 24 miesięczny okres na dokonanie oceny okresowej po pierwszej ocenie w służbie cywilnej dokonanej odpowiednio 30 stycznia 2020 r. i 30 października 2020 r.

7.1. W pięciu przypadkach⁶⁵ Powiatowy Inspektor nie wypełnił obowiązku przeprowadzenia z ocenianymi rozmowy, o której mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c. oraz zapoznania pracowników z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny na piśmie, w terminie określonym w § 7 pkt 1 ww. rozporządzenia, tj. 30 dni od dnia sporządzenia poprzedniej oceny. Poprzednią ocenę okresową pięciu ww. pracowników dokonano 20 grudnia 2019 r., w związku z tym termin na przeprowadzenie powyższej rozmowy upłynął 19 stycznia 2020 r. W ramach dokonania kolejnej oceny okresowej, ww. pracownicy potwierdzili przeprowadzenie przedmiotowej rozmowy w dniu 16 grudnia 2021 r. (tj. w terminie sporządzenia kolejnej oceny okresowej).

(akta kontroli tom 1 str. 289-292, 308-311, 316-351)

7.2. We wszystkich 15 przypadkach dokonania oceny okresowej, Powiatowy Inspektor sporządził ocenę okresową na niewłaściwym arkuszu, przeznaczonym dla kierownika urzędu (arkusz A), zamiast na arkuszu przeznaczonym dla pracownika nie będącego kierownikiem urzędu oraz nie kierującego bezpośrednio pracą innych pracowników (arkusz C). Wzory arkuszy do dokonania oceny okresowej dla pracowników zajmujących właściwe stanowisko zostały określone w rozporządzeniu w sprawie ocen okresowych w s.c. W konsekwencji wykorzystania niewłaściwego arkusza oceny, przy dokonywanych ocenach okresowych, Powiatowy Inspektor nie uwzględnił 2 z 5 kryteriów obowiązkowych, określonych w § 4 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c., tj. wykorzystywanie wiedzy i doskonalenie zawodowe oraz rzetelność.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nieuwzględnienie powyższych kryteriów oceny wynikało z wykorzystania niewłaściwego arkusza.

(akta kontroli tom 1 str. 260-263, 289-351, 355)

7.3. We wszystkich 15 przypadkach Powiatowy Inspektor w arkuszu oceny okresowej nie wpisał wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego, do czego zobowiązywał § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie oceny okresowej w s.c.

(akta kontroli tom 1 str. 260-263, 289-351, 355)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w PINB.

Powiatowy Inspektor nie opracował Programu ZZL oraz wewnętrznych regulacji w zakresie organizacji służby przygotowawczej. Przed 2019 r. w PINB nie kierowano pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej do odbycia służby przygotowawczej oraz nie dokonywano ich pierwszej oceny w służbie cywilnej, a w odniesieniu do pozostałych pracowników, nie dokonywano ocen okresowych. Powiatowy Inspektor po raz pierwszy dokonał oceny członków korpusu służby cywilnej w 2019 r., jednak nie objął nią wszystkich podlegających jej pracowników. Pierwszą oceną nie objęto jednego pracownika, a oceną okresową - 11 pracowników.

Powiatowy Inspektor dokonywał pierwszej oceny i ocen okresowych w służbie cywilnej w sposób niezgodny z przepisami ustawy s.c. oraz rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. i rozporządzenia w sprawie oceny okresowej w s.c. Z ocenianymi pracownikami zatrudnionymi po raz pierwszy w służbie cywilnej, Powiatowy Inspektor: nie odbywał rozmowy wstępnej, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c. i nie wyznaczał terminu na złożenie sprawozdania dotyczącego realizowanych zadań, dokonywał tej oceny przed upływem 8 miesięcznego okresu od nawiązania stosunku pracy ocenianego pracownika. Dokonując oceny wstępnej nie brano pod uwagę wszystkich elementów określonych w ww. rozporządzeniu, w tym wyniku egzaminu ze służby przygotowawczej oraz sprawozdania sporządzonego przez ocenianego. Oceny pozytywne były przyznawane pomimo niespełnienia warunku, jakim jest zaliczenie egzaminu ze służby przygotowawczej oraz złożenie sprawozdania w wyznaczonym terminie. W przypadku ocen okresowych, Powiatowy Inspektor nie przeprowadzał z ocenianymi pracownikami rozmowy, o której mowa

⁶⁵ Tj. pracowników: J.O., T.B., J.L., M.R., M.K.

w rozporządzeniu w sprawie oceny okresowej w s.c., a w sporządzonych arkuszach oceny okresowej, nie wpisywał wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego. Ponadto pierwszą ocenę oraz oceny okresowe sporządzano na niewłaściwych arkuszach.

Pracownicy zostali skierowani do służby przygotowawczej po upływie od 11 do 35 miesięcy od rozpoczęcia pracy w Inspektoracie, co stanowiło naruszenie ustawy s.c.

Powiatowy Inspektor składał w terminie Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań za ubiegły rok, które zostały następnie zaakceptowane.

OBSZAR

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w PINB nie obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące szkoleń członków korpusu służby cywilnej.

Procedurę planowania, realizacji i oceny szkoleń pracowników PINB wprowadzono w październiku 2022 r.⁶⁶, z okresem obowiązywania od 1 stycznia 2023 r. Zgodnie z procedurą, każdy pracownik ma prawo i obowiązek uzupełniać swoje kwalifikacje w formie szkoleń zewnętrznych przynajmniej raz w roku. Na podstawie opracowanych przez poszczególnych pracowników propozycji indywidualnego rozwoju na rok następny, przygotowywany jest roczny plan szkoleń w PINB. Specjalista ds. kadr i płac, w terminie do 10 stycznia kolejnego roku, sporządza informację o wykonaniu planu szkoleń.

Powiatowy Inspektor nie opracował planów szkoleń w PINB na lata 2019-2022 oraz nie sporządził indywidualnych programów rozwoju zawodowego, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 356, 430-437)

W okresie objętym kontrolą, dla pracowników PINB zorganizowano łącznie 6 szkoleń zewnętrznych z zakresu: ochrony danych osobowych (2019 r.), udostępniania danych osobowych (2019 r.), zmian w ustawie Prawo budowlane (2019 r.), rachunkowości budżetowej (2021 r.), nowych zadań kadrowych i księgowych w związku z Nowym Polskim Ładem (2022 r.) oraz ochrony informacji niejawnych (2022 r.). Łącznie szkoleniem objęto 10 pracowników PINB⁶⁷, spośród których dwóch zakończyło pracę w PINB. Ponadto w 2019 r. i 2020 r. zorganizowano dwa szkolenia wewnętrzne BHP dla nowo zatrudnionych pracowników.

Na szkolenia w PINB wydatkowano środki w wysokości: 2 165 zł w 2019 r. (co stanowiło 100% zaplanowanych wydatków na szkolenia w § 4550), 140 zł w 2020 r. (100%), 1 590 zł w 2021 r. (100%) oraz do 30 czerwca 2022 r. 360 zł (25%).

(akta kontroli tom 1 str. 438-447)

3.2. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w Inspektoracie nie organizowano szkoleń członków korpusu służby cywilnej wspólnie z innymi urzędami.

(akta kontroli tom 1 str. 13)

3.3. Spośród 13 pracowników zatrudnionych w PINB na dzień 30 listopada 2022 r., szkoleniami w latach 2019-2022 (do 30 listopada) objęto 8 osób⁶⁸. Pozostałym pięciu pracownikom nie zorganizowano szkoleń, stosownie do wymogu określonego w art. 106 ust. 1 i 2 ustawy s.c., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W trakcie kontroli NIK nie przedstawiono dokumentów⁶⁹ potwierdzających przeprowadzenie szkoleń zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie organizacji szkoleń. W myśl tych zasad, organizator szkolenia (Powiatowy Inspektor) ustala: potrzeby szkoleniowe, określa, tematykę i cele szkolenia oraz zakres dokumentacji szkolenia; wybiera podmiot

⁶⁶ Zarządzeniem nr 2/2022 Powiatowego Inspektora z dnia 27 października 2022 r.

⁶⁷ W tym dwóch pracowników zostało objętych dwoma szkoleniami.

⁶⁸ Dotyczy to następujących pracowników: M.R., W.S., M.Ch., S.Ch., M.K., D.R., J.R. oraz K.P.

⁶⁹ Do kontroli przedstawiono program jednego szkolenia (dotyczącego zmian w ustawie Prawo budowlane), certyfikat uczestnictwa w jednym szkoleniu (dotyczącym Nowego Polskiego Ładu), zaświadczenia stwierdzające odbycie jednego szkolenia (dotyczącego ochrony informacji niejawnych) oraz złożono oświadczenie dotyczące zorganizowanych przez PINB szkoleń.

dający rękojmię należytego przeprowadzenia szkolenia; kieruje do udziału w szkoleniu podległych członków korpusu służby cywilnej; zatwierdza program szkolenia (§ 7 pkt 1-5 ww. rozporządzenia); dokonuje oceny szkolenia (§ 7 pkt 6 i § 15 ww. rozporządzenia). Ponadto nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej powierzenie prowadzenia szkolenia podmiotowi, który spełnia następujące kryteria: posiada doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej; dysponuje pracownikami lub współpracownikami dającymi rękojmię należytej realizacji programu szkolenia, w szczególności posiadającymi odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie; zapewnieni bazę materialną odpowiednią dla danego szkolenia, w szczególności warunki lokalowe oraz wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt, niezbędne do realizacji programu szkolenia (§ 8 ww. rozporządzenia);
(akta kontroli str. 448-449)

3.4 Powiatowy Inspektor, wraz z rocznymi sprawozdaniami z realizacji zadań w PINB, przekazywał Szefowi Służby Cywilnej informacje o potrzebach szkoleniowych dotyczących priorytetów szkoleniowych na bieżący rok oraz zbiorcze zestawienia dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku (§ 16 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń). Wśród priorytetów szkoleniowych na 2020 r. i 2021 r. wskazano szkolenia z zakresu prawa budowlanego oraz prawa administracyjnego. Na 2022 r. nie wskazano żadnych szkoleń.
(akta kontroli tom 1 str. 379-381, 392-394, 396-402)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Powiatowy Inspektor nie opracował planów szkoleniowych korpusu służby cywilnej w PINB na lata 2019–2022 oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, do czego zobowiązują, odpowiednio art. 106 ust. 2 oraz 108 ust. 1 ustawy s.c.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną nieopracowywania planów szkoleniowych był ograniczony budżet PINB, który w pierwszej kolejności uwzględniał kwestie związane z utrzymaniem jednostki. Szkolenia pracowników odbywały się, gdy pojawiła się na to rezerwa finansowa. Powiatowy Inspektor stwierdził również, że indywidualny program rozwoju zawodowego był przez niego omawiany podczas licznych spotkań z pracownikami PINB.

(akta kontroli tom 1 str. 356, 420, 430)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że indywidualny program rozwoju zawodowego, zgodnie z powyżej przywołanymi przepisami, stanowi podstawę do kierowania członka korpusu służby cywilnej na szkolenia. Ponadto, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie oceny okresowej w s.c., w arkuszu oceny okresowej urzędnika służby cywilnej należy wskazać wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego, które powinny obejmować określenie kierunków rozwoju zawodowego ocenianego pracownika, biorąc pod uwagę obszary wiedzy i umiejętności wymagające doskonalenia oraz propozycje optymalnych formy i metod ich realizacji.

2. W latach 2019-2022 (do 30 listopada) Powiatowy Inspektor nie zapewnił pięciu obecnie zatrudnionym⁷⁰ członkom korpusu służby cywilnej wywiązania się z obowiązku wynikającego z art. 106 ustawy s.c., tj. uczestnictwa w szkoleniach w służbie cywilnej.

(akta kontroli tom 1 str. 448-449)

3. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor organizował szkolenia z niezachowaniem wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie organizacji szkoleń w zakresie realizacji zadań organizatora szkolenia (§ 7 pkt 1-5), spełnienia przez podmiot, któremu powierzono prowadzenie szkolenia kryteriów, o których mowa w § 8 oraz oceny zrealizowanych szkoleń (§ 7 pkt 1-6 i § 15).

(akta kontroli tom 1 str. 448-449)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019 - 2022 (do 30 czerwca) w PINB nie zapewniono właściwej organizacji rozwoju zawodowego, w tym szkoleń, członków korpusu służby cywilnej, co stanowiło naruszenie zasad

⁷⁰ W tym: J.O. do 14 lutego 2019 r. pełniący obowiązki Powiatowego Inspektora, a następnie zatrudniony od 15 lutego 2019 r.; T.B. zatrudniony od 1 lutego 2000 r. (z przerwą od 25 sierpnia do 1 września 2021 r.); J.A. zatrudniona od 1 września 2021 r.; J.L. zatrudniony od 1 stycznia 2002 r.; M.M.-P. zatrudniona od 15 kwietnia 2021 r.

określonych w ustawie s.c. oraz rozporządzeniu w sprawie organizacji szkoleń. Powiatowy Inspektor nie opracował planów szkoleniowych korpusu służby cywilnej w PINB na lata 2019-2022 oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w PINB.

Choć Powiatowy Inspektor zapewnił szkolenia niektórym członkom korpusu służby cywilnej, jednak nie wywiązał się z wymogów określonych dla organizatora szkolenia, w tym dotyczących wyboru podmiotu dającego rękojmię należytego przeprowadzenia szkolenia oraz dokonania oceny zrealizowanych szkoleń. W konsekwencji braku indywidualnych programów rozwoju nie zapewniono pięciu obecnie zatrudnionym członkom korpusu służby cywilnej wywiązania się z obowiązku uczestnictwa w szkoleniach w służbie cywilnej. Powiatowy Inspektor terminowo przesyłał Szefowi Służby Cywilnej informacje o potrzebach szkoleniowych na bieżący rok oraz zbiorcze zestawienia dotyczące zorganizowanych szkoleń w roku poprzednim.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd

4.1. Powiatowy Inspektor stwierdził⁷¹, że przy obecnym poziomie zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, PINB stara się realizować ustawowe zadania w sposób skuteczny, efektywny i terminowy. Z uwagi jednak na coraz większą liczbę inwestycji realizowanych w powiecie warszawskim zachodnim, a także mając na względzie niewielką liczbę pracowników, w porównaniu do obłożenia pracą zarówno inspektorów, jak i innych pracowników merytorycznych (biuro podawcze, dział orzecznicy), efektywność i terminowość są aspektami, które mogą generować konieczność szczególnej uwagi oraz ponadwymiarowego czasu pracy. Dodatkowym utrudnieniem są absencje chorobowe oraz urlopy wypoczynkowe pracowników. Pojawiająca się liczba spraw wskazuje na konieczność zatrudnienia nowych pracowników, co jednak jest ograniczone możliwościami budżetowymi PINB.

W ramach zaobserwowanych trudności i ryzyk związanych z realizacją nałożonych zadań, Powiatowy Inspektor wskazał na kwestie związane z posiadaniem tylko jednego i nie w pełni sprawnego pojazdu służbowego, co skutkuje nie zawsze terminowym dotarciem na miejsca kontroli obiektów oraz związane jest z koniecznością użytkowania przez pracowników ich prywatnych pojazdów. Dodatkową trudnością w wykonywaniu codziennych obowiązków są względy lokalowe. W maju 2022 r. uszkodzona instalacja wodna spowodowała zalanie piętra i parteru w siedzibie PINB, w wyniku którego zniszczeniu uległy sufity, część ścian i podłóg, jak również meble i sprzęt komputerowy, co miało wpływ na bieżącą pracę urzędników.

Wśród działań podejmowanych w celu wyeliminowania powyższych trudności, Powiatowy Inspektor wskazał m.in. na: kilkukrotne występowanie do Wojewody Mazowieckiego o przyznanie dodatkowych środków na zakup nowego pojazdu służbowego, wprowadzenie cotygodniowych spotkań z pracownikami, mających na celu omawianie bieżących spraw, wprowadzenie nowych regulacji, w tym w sprawie przyznawania dodatków motywacyjnych na 2021 r., rocznego planu szkoleń, wdrożenie procedury antymobbingowej, zmianę dotychczas obowiązujących aktów wewnętrznych (regulaminu organizacyjnego, regulaminu pracy, regulaminu naborów), zmianę rozkładu godzin pracy w Inspektoracie w celu dostosowania do potrzeb interesantów. Zaplanowano również m.in. zakup sprzętu komputerowego.

(akta kontroli tom 1 str. 13-14)

4.2. W latach 2019-2022 (do 26 października) sprawami związanymi z rozpatrywaniem skarg i wniosków zajmowało się od jednego do czterech pracowników⁷². Zadanie to zostało im przypisane w zakresach czynności.

⁷¹ Odpowiadając na pytania, czy w opinii Powiatowego Inspektora, przy obecnym poziomie zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej PINB jest w stanie skutecznie, efektywnie oraz terminowo realizować wszystkie nałożone na niego zadania oraz jakie zaobserwowano największe trudności, ryzyka związane z realizacją nałożonych zadań.

⁷² W tym w 2019 r. jeden pracownik (starszy inspektor nadzoru budowlanego), w 2020 r. dwóch pracowników (starszy inspektor nadzoru budowlanego oraz inspektor nadzoru budowlanego), w 2021 r. trzech pracowników (starszy inspektor nadzoru budowlanego oraz dwóch inspektorów nadzoru budowlanego) oraz w 2022 r. czworo pracowników (starszy inspektor nadzoru budowlanego, dwóch inspektorów nadzoru budowlanego oraz specjalista ds. prawno-orzecznicy).

Od 27 października 2022 r. wprowadzono nową strukturę organizacyjną PINB⁷³, w której m.in. wydzielono Wydział Inspekcji i Kontroli realizujący zadania dotyczące m.in.: prowadzenia działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających przyczyny i okoliczności powstania katastrofy budowlanej. Do pracy w Wydziale Inspekcji i Kontroli przydzielono czterech pracowników⁷⁴.

(akta kontroli tom 2 str. 1-11, 43-52)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) do PINB wpłynęło odpowiednio: 33, 90, 18 oraz 21 skarg i wniosków. Zgodnie z informacją Powiatowego Inspektora, postępowania kontrolne wobec inwestorów wszczęto odpowiednio w 32, 90, 18 oraz 16 przypadkach, co stanowiło odpowiednio 97,0%, 100%, 100% oraz 76,2% skarg. Wszystkie sprawy zostały zakończone, w tym terminowo odpowiednio: 9, 44, 11 i 5 spraw (co stanowiło 27,3%, 48,9%, 61,1% oraz 23,8,3% spraw).

(akta kontroli tom 2 str. 43-52, 54-55)

W grudniu 2021 r. w PINB wprowadzono⁷⁵ instrukcję dotyczącą procedur i zasad rozpatrywania skarg. Instrukcja zawierała ogólne zasady określone w k.p.a., w rozdziale 2 działu VIII Skargi i wnioski. Zgodnie z ww. instrukcją, skarga winna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (pkt 1) a w razie niezakończona skargi w terminie, zawiadamia się strony o niezakończonym terminie podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (pkt 1 tiret 2).

(akta kontroli tom 2 str. 56-57)

4.3. W wyniku zbadania 20 skarg przesłanych do PINB w latach 2019-2022 (do 30 czerwca), na podstawie których przeprowadzono kontrole, stwierdzono, że:

- 18 skarg złożono bezpośrednio w PINB, dwie skargi zostały przekazane Powiatowemu Inspektorowi przez Urząd Miejski w Błoniu i Starostwo Powiatu Warszawskiego Zachodniego, zgodnie z właściwością;
- 10 skarg załatwiono terminowo, w tym w 7 przypadkach⁷⁶ w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a., tj. w ciągu miesiąca, a w trzech przypadkach⁷⁷, w nowym terminie wyznaczonym przez Powiatowego Inspektora, na podstawie art. 36 k.p.a.;
- pozostałe 10 skarg załatwiono w terminie od 40 do 249 dni od daty ich wpływu do PINB. Pomimo upływu terminu załatwienia sprawy, Powiatowy Inspektor tylko w jednym przypadku⁷⁸ poinformował skarżącego o zaistnieniu zwłoki w załatwieniu sprawy, wyjaśnił przyczyny zwłoki oraz wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy, którego jednak nie dochowano⁷⁹, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 k.p.a.⁸⁰;
- w 19 przypadkach, skargi były przedmiotem kontroli doraźnych i oględzin obiektów budowlanych, działek i robót budowlanych. W trzech sprawach kontrole przeprowadzono w ciągu dwóch dni od wpływu skargi do PINB. W pozostałych sprawach kontrole i oględziny przeprowadzono po upływie od 6 do 27 dni (6 spraw), od 36 do 88 dni (7 spraw) oraz od 120 do 127 dni (2 sprawy) oraz 243 dni od wpływu skargi do PINB;
- w 19 przypadkach stwierdzono brak podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego. Natomiast w sprawie ustalenia samowoli budowlanej wszczęto postępowania administracyjne z urzędu.

(akta kontroli tom 2 str. 58-147)

⁷³ Zarządzeniem nr 1/2022 Powiatowego inspektora z dnia 27 października 2022 r. wprowadzono nowy regulamin organizacyjny PINB.

⁷⁴ W tym: starszego inspektora nadzoru budowlanego oraz trzech inspektorów nadzoru budowlanego.

⁷⁵ Zarządzeniem nr 5/2021 Powiatowego Inspektora z 7 grudnia 2021 r.

⁷⁶ Tj. w sprawach nr: 7114.1372.20, 7141.81.21, 7141.90.21, 7141.105.21, 0714. 41.22, 0714.177.20, 7141.17.21.

⁷⁷ Tj. w sprawach nr: 7141.45.20 (na podstawie Postanowienia 194/20 z 2 października 2020 r.); 7141.62.19 (na podstawie Postanowienia 237/19 z 24 września 2019 r.) oraz 7141.11.19 (na podstawie Postanowienia 47/19 z 22 lutego 2019 r.).

⁷⁸ Sprawa nr 7114.1202.20.

⁷⁹ W sprawie nr 7114.1202.20, Powiatowy Inspektor wydał Postanowienie nr 62/20 z 23 marca 2020 r., w którym wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do 31 października 2020 r. Zawiadomienie o załatwieniu skargi wystosowano do skarżącego 9 listopada 2020 r. tj. 9 dni po upływie nowego terminu.

⁸⁰ Tj. oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi.

Wszyscy pracownicy PINB, w tym załatwiający skargi i wnioski w okresie epidemii COVID-19, pracowali stacjonarnie. Obowiązujące zasady obsługi interesantów w siedzibie PINB⁸¹ nie przewidywały pracy zdalnej pracowników.

(akta kontroli tom 2 str. 54, 218-2019)

4.4. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego⁸² wydał 8 postanowień⁸³, w których uznał za zasadne złożone ponaglenia na bezczynność lub przewlekłość prowadzonych przez PINB postępowań administracyjnych, nie stwierdzając jednak, w odniesieniu do nich, rażącego naruszenia prawa. Jednocześnie w sześciu przypadkach Wojewódzki Inspektor wyznaczył dodatkowy 30 lub 45 dniowy termin (liczonych od doręczenia postanowień) na załatwienie sprawy. W pozostałych dwóch przypadkach PINB załatwił sprawę przed wydaniem przez Wojewódzkiego Inspektora postanowienia lub sprawa miała być prowadzona z urzędu, a skarżący nie miał być stroną postępowania egzekucyjnego.

Stwierdzona przez Wojewódzkiego Inspektora bezczynność Powiatowego Inspektora dotyczyła: nieprzeprowadzenia kontroli legalności wybudowania przewodów kominowych we wspólnej ścianie nieruchomości w Łomiankach bez zgody wnioskodawczyni⁸⁴, niewszczęcia postępowań: w sprawie samowoli budowlanej budynku mieszkalnego w Gołaszewie⁸⁵ i w sprawie nakazania rozbiórki budynku gospodarczego w Laskach⁸⁶, niewszczęcia postępowania kontrolnego w związku z budową budynków mieszkalnych w Duchnicach⁸⁷ oraz niewyegzekwowania wykonania obowiązku wynikającego z decyzji PINB w zakresie wykonania robót budowlanych niezbędnych do doprowadzenia budynku mieszkalnego jednorodzinne w Truskawiu do stanu zgodnego z przepisami⁸⁸. Natomiast przewlekłość prowadzenia postępowań administracyjnych stwierdzono w sprawie dotyczącej ustalenia stanu technicznego budynku mieszkalnego w Ożarowie Mazowieckim⁸⁹ i budowy budynku mieszkalnego w Święcicach⁹⁰. W jednym przypadku Wojewódzki Inspektor orzekł bezczynność i przewlekłość w sprawie budynku mieszkalnego w Łomiankach⁹¹.

(akta kontroli tom 2 str. 153-181)

W okresie objętym kontrolą, prowadzono dwa postępowania sądoadministracyjne przeciwko PINB, dotyczące nieprzekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁹² w wymaganym terminie skargi na Powiatowego Inspektora⁹³ wraz z odpowiedzią na nią oraz akt sprawy⁹⁴. Obie sprawy sądowe prowadzono w wyniku złożenia przez tego samego skarżącego dwóch wniosków⁹⁵ o wymierzenie Powiatowemu Inspektorowi grzywny w trybie art. 55 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹⁶.

⁸¹ Wprowadzone zarządzeniem Powiatowego Inspektora nr 1/20 z 31 lipca 2020 r.

⁸² Dalej: Wojewódzki Inspektor.

⁸³ W tym jedno w 2019 r., dwa w 2020 r., cztery w 2021 r. oraz jedno w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁸⁴ Wniosek z 15 lipca 2019 r., postanowienie nr 2047/2019 Wojewódzkiego Inspektora z 14 listopada 2019 r. (WOP.7641.366.2019.EGB).

⁸⁵ Wniosek z 17 listopada 2019 r., postanowienie nr 129/2020 Wojewódzkiego Inspektora z 23 stycznia 2020 r. (WOP.7641.20.2020.EGB).

⁸⁶ Wniosek z 16 grudnia 2019 r., postanowienie nr 552/2020 Wojewódzkiego Inspektora z 27 marca 2020 r. (WOP.7641.81.2020.EGB).

⁸⁷ Wniosek z 7 lutego 2021 r., postanowienie nr 1609/21 Wojewódzkiego Inspektora z 20 października 2021 r. (WOP.7641.353.2021.APH, WOP.7641.334.2021.APH).

⁸⁸ Decyzja Powiatowego Inspektora nr 84/20 z 18 lutego 2020 r., postanowienie nr 632/2022 Wojewódzkiego Inspektora z 7 kwietnia 2022 r. (WOP.7641.71.2022.KJ).

⁸⁹ Wniosek z 27 lipca 2021 r., postanowienie nr 1187/21 Wojewódzkiego Inspektora z 30 lipca 2021 r. (WOP.7641.254.2021.APH).

⁹⁰ Wniosek z 21 października 2021 r., postanowienie nr 1775/21 Wojewódzkiego Inspektora z 19 listopada 2021 r. (WOP.7641.376.2021.APH).

⁹¹ Wniosek z 25 kwietnia 2021 r., postanowienie nr 1484/21 Wojewódzkiego Inspektora z 29 września 2021 r. (WOP.7641.307.2021.ND).

⁹² Dalej: WSA.

⁹³ Skarga z 28 grudnia 2020 r. dotyczyła bezczynności Powiatowego Inspektora w sprawie rozpatrzenia wniosku z 14 sierpnia 2019 r. dotyczącego zrealizowania przez Gminę Stare Babice samowoli budowlanej w Kludynie.

⁹⁴ Wraz z zasądzeniem na rzecz skarżącego po 100 zł tytułem uiszczzonego wpisu sądowego od wniosku.

⁹⁵ Wnioski o wymierzenie grzywny złożono bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie pismami z dnia 1 marca 2021 r. oraz 6 września 2021 r.

⁹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm. Dalej: p.p.s.a

Zgodnie z uzasadnieniem pierwszego z postanowień WSA⁹⁷, na podstawie którego wymierzono grzywnę w wysokości 1,0 tys. zł, Powiatowy Inspektor nie przekazał do sądu administracyjnego skargi, ponieważ przekazał ją do Wojewódzkiego Inspektora w celu wyczerpania środka zaradczego przed jej wniesieniem do sądu administracyjnego (art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.) oraz z uwagi na załatwienie sprawy (wydano decyzję umarzającą postępowanie). WSA uznało, że obowiązek przekazania skargi na bezczynność do sądu administracyjnego wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę ma charakter bezwzględny i nie jest zależny od wyniku dokonywanych przez organ samodzielnie ustaleń odnoszących się do oceny dopuszczalności skargi (art. 54 § 2 p.p.s.a.), w szczególności rozważenia, czy skarżący przed wniesieniem skargi dopełnił wymogu opisanego w art. 53 § 2b p.p.s.a.

Z uzasadnienia drugiego z postanowień WSA⁹⁸, na podstawie którego wymierzono ponownie grzywnę w wysokości 1,0 tys. zł wynika, że Powiatowy Inspektor, choć przekazał WSA przedmiotową skargę wraz z odpowiedzią na nią i aktami sprawy, to nie zachował 30 dniowego, wyznaczonego terminu⁹⁹ (art. 54 § 2 p.p.s.a.).

Grzywny zostały zapłacone przez PINB w dniu 15 lipca 2021 r. oraz 24 marca 2022 r.
(akta kontroli tom 2 str. 153, 182-193)

4.5. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) inspektorzy nadzoru budowlanego przeprowadzili odpowiednio 12, 28, 2 i 5 obowiązkowych kontroli, o których mowa w art. 59a ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁰, zakończonych nałożeniem kary pieniężnej na inwestora. Łączna kwota nałożonych kar wynosiła 25,0 tys. zł w 2019 r., 62,5 tys. zł w 2020 r., 2,0 tys. zł w 2021 r. oraz 13,5 tys. zł w 2022 (do 30 czerwca).

PINB nie posiadał informacji dotyczących dokonywanych wpłat z tytułu wszystkich nałożonych kar. Działania w zakresie monitorowania wpłat oraz egzekucji niezapłaconych kar prowadził Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie¹⁰¹, który każdorazowo otrzymywał do wiadomości postanowienia Powiatowego Inspektora nakładające kary finansowe.
(akta kontroli tom 2 str. 153, 182-193)

Badanie 10 postępowań kontrolnych¹⁰² prowadzonych w zakresie określonym w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane wykazało, że:

- postanowienia Powiatowego Inspektora nakładające kary pieniężne na łączną kwotę 67,0 tys. zł były przekazywane do wiadomości MUW;
- w przypadku dwóch kar, w łącznej wysokości 11,0 tys. zł¹⁰³, PINB posiadał informacje o dokonanych wpłatach. Informacje pozyskano z MUW w związku z wymianą korespondencji dotyczącą skutecznego dostarczenia ukaranym postanowień nakładających kary. W pozostałych przypadkach PINB nie miał takich informacji;
- zażalenia od nałożonej kary złożono do PINB w dwóch sprawach. W pierwszym przypadku Wojewódzki Inspektor stwierdził brak podstaw do wymierzenia przez Powiatowego Inspektora kary z tytułu ustalonych w trakcie kontroli obowiązkowej nieprawidłowości w zakresie 59a ust. 2 pkt 1, pkt 2d i pkt 2e ustawy Prawo budowlane i uchylił w całości zaskarżone postanowienie nakładające na inwestora karę oraz umorzył postępowanie I instancji w przedmiocie nałożenia kary (w wysokości 12,0 tys. zł). Wojewódzki Inspektor nie uznał za nieprawidłowość odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego. W drugim przypadku, Powiatowy Inspektor uznał stwierdzone podczas kontroli odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego za nieistotne,

⁹⁷ Postanowienie z 11 czerwca 2021 r. sygn. akt VII SO/Wa 6/21.

⁹⁸ Postanowienie z 16 lutego 2022 r. sygn. akt VII SO/Wa 16/21.

⁹⁹ Na wezwanie WSA z 22 września 2021 r., Powiatowy Inspektor przekazał wymagane dokumenty 28 października 2021 r.

¹⁰⁰ Dz. U. 2021 r. poz. 2351, ze zm. Dalej: ustawa Prawo budowlane. Kontrole te obejmowały: sprawdzenie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu (pkt 1) oraz sprawdzenie zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym (pkt 2) w zakresie: charakterystycznych parametrów technicznych, w tym powierzchni zabudowy; wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji (lit. a); wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego (lit. b); geometrii dachu - kąta nachylenia, wysokość kalenicy i układ połaci dachowych (lit. c); wykonania urządzeń budowlanych (lit. d); wykonania instalacji zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem (lit. e).

¹⁰¹ Dalej: MUW.

¹⁰² Tj. spraw o numerach: 7114.129.19, 7114.906.18, 7114.764.18, 7114.93.19, 7114.93.19, 7114.39.19, 7114.415.19, 7114.37.13, 7114.1181.18, 7114.513.18.

¹⁰³ Dotyczy sprawy nr 7114.129.19 (1,0 tys. zł) i 7114.906.18 (10,0 tys. zł).

uwzględnił dostarczone dokumenty (brakujące w trakcie kontroli) i kierując się słusznym interesem strony uchylił własne postanowienie w całości¹⁰⁴.

(akta kontroli tom 2 str. 220-285)

4.6. W latach 2019-2022 (do 26 października) w PINB nie przyjęto wewnętrznych regulacji w zakresie kontroli zarządczej. W trakcie kontroli NIK, w 27 października 2022 r., Powiatowy Inspektor wprowadził regulamin kontroli zarządczej¹⁰⁵ wraz z polityką zarządzania ryzykiem, które obejmowały organizację systemu kontroli zarządczej (w tym rodzaje i charakter kontroli, osoby ją realizujące oraz ogólne cele i zadania PINB) oraz jej standardy (obszary kontroli zarządczej). Za monitorowanie systemu kontroli zarządczej odpowiada Powiatowy Inspektor oraz główna księgowa PINB.

Powiatowy Inspektor nie sporządzał oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w poszczególnych latach objętych kontrolą. W PINB nie sporządzano rocznych sprawozdań wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

(akta kontroli tom 2 str. 151, 198-210)

W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor, zgodnie z art. 70 ust. 1-2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁶, sporządzał roczne plany działalności PINB na lata 2019-2022. W każdym planie działalności PINB wskazano te same cele¹⁰⁷, te same mierniki każdego celu¹⁰⁸ te same zadania służące realizacji celów¹⁰⁹. Do wszystkich mierników celu wskazano planowaną wartość do osiągnięcia na koniec danego roku na poziomie 100%¹¹⁰, co uniemożliwia dokonania oceny realizacji zaplanowanych celów na dany rok, szczególnie że w sprawozdaniach z wykonania planów działalności PINB na lata 2019-2021, osiągnięte na koniec poszczególnego roku wartości mierników również były na poziomie 100%. We wszystkich sprawozdaniach zamieszczono ten sam opis podjętych zadań służących realizacji celów¹¹¹.

(akta kontroli tom 2 str. 211-217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 20 badanych skarg, 10 zostało załatwionych z przekroczeniem terminu określonego w art. 237 § 1 k.p.a., zobowiązującego do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Sprawy te zostały załatwione (tj. wystosowano

¹⁰⁴ Decyzją 123/20 z 17 marca 2020 r.

¹⁰⁵ Zarządzeniem nr 3/2022 Powiatowego Inspektora z dnia 27 października 2022 r.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm. Dalej: ufp.

¹⁰⁷ Tj. nadzór procedur związanych z przyjęciem obiektów budowlanych do użytkowania w trybie art. 54 ustawy Prawo budowlane (cel nr 1); nadzór procedur związanych z udzieleniem pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych w trybie art. 55 ustawy Prawo budowlane w oparciu o art. 59 ustawy Prawo budowlane (nr 2) oraz nadzór nad przestrzeganiem procedur oraz przepisów w zakresie prowadzenia robót budowlanych oraz użytkowania obiektów budowlanych (nr 3).

¹⁰⁸ Następujące mierniki do celu nr 1: ilość podjętych działań weryfikujących kompletność przedłożonej dokumentacji (%), ilość podjętych działań kontrolnych mających na celu wyjaśnienie rozbieżności wynikających z przedłożonej dokumentacji (%) oraz ilość podjętych działań mających na celu sprawdzenie zgodności przedłożonej dokumentacji ze stanem faktycznym inwestycji (%); do celu nr 2: ilość podjętych działań weryfikujących kompletność przedłożonej dokumentacji (%) oraz ilość podjętych działań kontrolnych w oparciu o art. 59c ustawy Prawo budowlane oraz do celu nr 3: ilość podjętych działań w zakresie kompetencji PINB określonych w art. 83 ustawy Prawo budowlane.

¹⁰⁹ Następujące zadania służące realizacji celu nr 1: kontrola zgodności dokumentacji z art. 57 ustawy Prawo budowlane, kontrola zgłaszanych inwestycji - w wyniku rozbieżności w dokumentacji oraz kontrola zgłaszanych Inwestycji - wybiórcze inwestycje; celu nr 2: kontrola zgodności dokumentacji z art. 57 ustawy Prawo budowlane oraz kontrola zgodności inwestycji w oparciu o art. 59a oraz celu nr 3: przestrzeganie terminowości rozpatrywania wpływających skarg i wniosków, weryfikacja konieczności podjęcia działań w zakresie właściwości PINB, tworzenie harmonogramu kontroli, wszczynanie postępowań administracyjnych w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie prowadzenia robót budowlanych lub użytkowania obiektów budowlanych.

¹¹⁰ Określającą stopień realizacji celu.

¹¹¹ W tym zadań służących do osiągnięcia celu nr 1, tj. sprawdzenie kompletności każdego przedłożonego w inspektoracie zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych, wzywianie inwestorów do uzupełnienia dokumentacji w sytuacji gdy stwierdzono niekompletność dokumentacji oraz przeprowadzanie czynności kontrolnych mających na celu wyjaśnienie rozbieżności wynikających ze złożonej dokumentacji oraz wybiórczą weryfikację zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym inwestycji; celu nr 2, tj.: sprawdzenie kompletności każdego przedłożonego w Inspektoracie wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, wzywianie inwestorów do uzupełnienia dokumentacji w sytuacji gdy stwierdzono jej niekompletność oraz przeprowadzanie kontroli obowiązkowych inwestycji oraz celu nr 3, tj.: bieżąca analiza każdego złożonego w Inspektoracie pisma i określenie zasadności podjęcia działań przez PINB, określenie sposobu załatwienia sprawy, pisemne wyznaczenie terminów niezbędnych kontroli oraz prowadzenie stosownych do stwierdzonych nieprawidłowości postępowań administracyjnych - wszczęcie postępowań, nakładanie obowiązków, wydawanie orzeczeń.

zawiadomienie o załatwieniu sprawy) w terminie od 40 do 123 dni od daty ich wpływu do PINB, a w jednym przypadku po 249 dniach. W przypadku jednej sprawy, Powiatowy Inspektor, zgodnie z art. 237 § 1 w zw. z art. 36 k.p.a., poinformował skarżącego o zaistnieniu zwłoki w załatwieniu sprawy, wyjaśnił przyczyny zwłoki oraz wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy, którego jednak nie dochowano¹¹². W pozostałych 9 przypadkach¹¹³, Powiatowy Inspektor nie wypełnił obowiązku informacyjnego po upływie terminu na załatwienie sprawy.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że sprawy załatwiono w takich terminach z uwagi na konieczność występowania do innych organów celem uzyskania informacji niezbędnych do prowadzenia sprawy, braki kadrowe oraz napotykanne trudności, tj. brak sprawnego samochodu. Powiatowy Inspektor wyjaśnił również, że obecnie, po wpłynięciu do PINB skargi lub wniosku, sprawa jest dekretowana do Wydziału Inspekcji i Kontroli celem wyznaczenia terminu wizji lokalnej lub kontroli oraz podejmowania czynności bez zbędnej zwłoki, tj. z zachowaniem terminów określonych w k.p.a.

(akta kontroli tom 2 str. 58-117, 151-152)

2. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor nie sporządzał oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, o których mowa w art. 70 ust. 3 i 4 w zw. z art. 68-69 upf.

W związku z pytaniem o przyczynę niesporządzania ww. oświadczeń, Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zasady organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w PINB ustalono w regulaminie kontroli zarządczej w PINB wprowadzonym 27 października 2022 r.

(akta kontroli tom 2 str. 151)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zaznaczyć, że oświadczenie o stanie kontroli zarządczej oraz regulamin kontroli zarządczej w PINB nie są tożsamymi dokumentami. Regulamin kontroli zarządczej w PINB jest zbiorem zasad obowiązujących w urzędzie, natomiast oświadczenie jest oceną stanu kontroli zarządczej w danym roku.

3. W rocznych planach działalności PINB na lata 2019-2022 oraz w sprawozdaniach z ich wykonania w sposób nierzetelny określono planowane i osiągnięte wartości mierników służących do oceny stopnia osiągnięcia celu. W odniesieniu do każdego miernika określono planowaną i osiągniętą jego wartość na poziomie 100%, co w konsekwencji uniemożliwia dokonanie oceny stopnia realizacji zaplanowanych celów na dany rok.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wskazania planowanego poziomu osiągnięcia realizowanych celów w ujęciu procentowym dokonano omyłkowo.

(akta kontroli tom 2 str. 211-217)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiatowy Inspektor wprowadził Procedurę i zasady rozpatrywania skarg w grudniu 2021 r., oraz powołał w październiku 2022 r. Wydział Inspekcji i Kontroli.

W połowie zbadanych skarg stwierdzono, że były one załatwione z przekroczeniem terminu określonego w art. 237 § 1 k.p.a. Przewlekłość i beczynność postępowań prowadzonych przez PINB, stwierdzał Wojewódzki Inspektor, nie wskazując przy tym na rażące naruszenie prawa. Powiatowy Inspektor opracował plany działalności PINB na lata 2019-2022 oraz sprawozdania z wykonania planów działalności za lata 2019-2021 w sposób nierzetelny. W planach działalności PINB oraz sprawozdaniach z ich wykonania określono mierniki, które

¹¹² W sprawie nr 7114.1202.20, Powiatowy Inspektor wydał Postanowienie nr 62/20 z 23 marca 2020 r., w którym wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do 31 października 2020 r. Zawiadomienie o załatwieniu skargi wystosowano do skarżącego 9 listopada 2020 r. tj. po upływie 249 dni od wpływu do PINB skargi tj. 5 marca 2020 r. oraz 9 dni po upływie nowego terminu wyznaczonego przez Powiatowego Inspektora.

¹¹³ Tj. następujących sprawach nr: 7141.104.21 (zawiadomienie z 19 stycznia 2022 r. o załatwieniu skargi wystosowano po upływie 72 dni od wpływu do PINB skargi tj. 8 listopada 2021 r.); 7141.105.21 (zawiadomienie z 21 stycznia 2021 r. o załatwieniu skargi wystosowano po upływie 56 dni od wpływu do PINB skargi tj. 26 listopada 2021 r.); 7141.14.22 (zawiadomienie z 19 kwietnia 2022 r. o załatwieniu skargi wystosowano po upływie 56 dni od wpływu do PINB skargi tj. 22 lutego 2022 r.); 7141.100.18 (zawiadomienie z 8 lipca 2020 r. o załatwieniu skargi wystosowano po upływie 40 dni od wpływu do PINB skargi tj. 29 maja 2020 r.); 7143.37.15 (zawiadomienie z 3 października 2019 r. o załatwieniu skargi wystosowano po upływie 66 dni od wpływu do PINB skargi tj. 29 lipca 2019 r.); 7114.848.16 (zawiadomienie z 6 czerwca 2019 r. o załatwieniu skargi wystosowano po upływie 70 dni od wpływu do PINB skargi tj. 28 marca 2019 r.); 7143.46.19 (zawiadomienie z 24 października 2019 r. o załatwieniu skargi wystosowano po upływie 66 dni od wpływu do PINB skargi tj. 19 sierpnia 2019 r.); 7141.78.19 (zawiadomienie z 23 stycznia 2020 r. o załatwieniu skargi wystosowano po upływie 85 dni od wpływu do PINB skargi tj. 30 października 2019 r.); 7141.78.19 (zawiadomienie z 11 czerwca 2021 r. o załatwieniu skargi wystosowano po upływie 123 dni od wpływu do PINB skargi tj. 8 lutego 2021 r.).

nie pozwalają na ocenę stopnia realizacji wyznaczonych celów. Badanie dokumentacji obowiązkowych postępowań kontrolnych nie wykazało nieprawidłowości.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Utworzenie i prowadzenie własnej strony Biuletynu PINB.
2. Niezwłoczne upowszechnianie informacji o naborach, listy kandydatów, którzy spełniali wymagania formalne oraz informacji o wyniku naboru z wykorzystaniem Biuletynu KPRM, Biuletynu PINB oraz tablicy ogłoszeń w siedzibie Inspektoratu.
3. Zatrudnianie osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej na podstawie o umowę o pracę na czas określony wynoszący 12 miesięcy.
4. Opracowanie i wdrożenie programu zarządzania zasobami ludzkimi.
5. Określenie zasad organizacji służby przygotowawczej.
6. Skierowanie wszystkich osób zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej do odbycia służby przygotowawczej, przeprowadzanie z nimi rozmowy o której mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. oraz objęcie ich w wymaganym terminie pierwszą oceną.
7. Przeprowadzanie z pracownikami podlegającymi ocenie okresowej rozmowy o której mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. oraz zapoznanie pracowników z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny na piśmie, w terminie określonym w § 7 pkt 1 ww. rozporządzenia.
8. Sporządzanie pierwszej oceny oraz ocen okresowych na właściwych arkuszach określonych w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c. oraz w rozporządzeniu w sprawie ocen okresowych w s.c.
9. Sporządzanie w arkuszu oceny okresowej wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego.
10. Ujmowanie potrzeb szkoleniowych na dany rok w planach szkoleniowych korpusu służby cywilnej.
11. Ustalenie, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, indywidualnego programu rozwoju zawodowego zgodnie z art. 108 ustawy s.c.
12. Zapewnienie członkom korpusu służby cywilnej możliwości wywiązania się z obowiązku wynikającego z art. 106 ust. 1 ustawy s.c.
13. Organizowanie szkoleń z zachowaniem wymogów dotyczących organizatora szkolenia oraz określonych w rozporządzeniu w sprawie organizacji szkoleń.
14. Zapewnienie rozpatrywania skarg w terminach określonych w k.p.a.
15. Sporządzanie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w PINB za każdy rok i publikowanie ich w Biuletynie PINB.
16. Sporządzanie rocznych planów działalności PINB i sprawozdań z ich realizacji w sposób rzetelny, poprzez ujmowanie w nich weryfikowalnych mierników.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 25 stycznia 2023 r.

Kontroler

Bartosz Pomykała

Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

z up.


Urszula Klimska
p.o. Wicedyrektora

