



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.006.06.2022

Pan
Andrzej Szweda-Lewandowski
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (dalej: GDOŚ lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Szweda-Lewandowski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 15 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie.3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.4. Realizacja wybranych zadań przez urząd.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 9 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/97/2022 z 28 września 2022 r.2. Zbigniew Wrona, radca Prezesa NIK, upoważnienie do kontroli nr KAP/95/2022 z 28 września 2022 r.3. Grzegorz Grygoruk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/96/2022 z 28 września 2022 r. <p>(akta kontroli str. 1-6, 30)</p>

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, w GDOŚ zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te w większości były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie, z wyjątkiem ośmiu stwierdzonych nieprawidłowości. Realizacja wybranych zadań wykonywanych przez GDOŚ przebiegała na ogół prawidłowo, jednak w większości zbadanych spraw miały miejsce znaczne opóźnienia przy prowadzeniu postępowań odwoławczych od decyzji/postanowień Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd prawidłowo realizował zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Opracowany *Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na lata 2018-2020* (dalej: Program ZZL) zawierał wszystkie elementy wymagane zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi (zwane dalej zarządzeniem Szefa S.C. nr 3 w sprawie standardów ZZL) oraz zarządzeniem nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi (zwane dalej zarządzeniem Szefa S.C. nr 6 w sprawie standardów ZZL)³, w szczególności diagnozę zarządzania zasobami ludzkimi w GDOŚ. Objęte szczegółowym badaniem naboru, poza jednym przypadkiem, zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴ (zwana dalej ustawą o służbie cywilnej lub u.s.c.). We właściwy sposób zorganizowano także przebieg służby przygotowawczej osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. Prawidłowo i terminowo wywiązywano się z obowiązków związanych z przeprowadzeniem pierwszej oceny w służbie cywilnej. Dla każdego pracownika w GDOŚ opracowano indywidualny program rozwoju zawodowego (dalej: IPRZ). Zapewniono również odpowiednie warunki dla podnoszenia kwalifikacji zawodowych poprzez określenie i realizację planów szkoleniowych uwzględniających potrzeby pracowników. Terminowo składano Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej. Analiza czterech wybranych zadań wykonywanych przez GDOŚ wykazała, iż Urząd realizował je prawidłowo, jednak wystąpiły znaczne opóźnienia w terminach na załatwienie sprawy w postępowaniach odwoławczych prowadzonych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, przewidzianych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (zwana dalej Kpa), co spowodowane było m.in. skomplikowanym charakterem spraw oraz znaczną fluktuacją kadr.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- dokonaniu w jednym z naborów w GDOŚ oceny spełnienia przez kandydatów wymogów formalnych i zaproszeniu ich na rozmowę kwalifikacyjną przed upływem terminu na składanie ofert, co było niezgodne z § 6 ust. 3 i 4 Zarządzenia Nr 3 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia zasad organizowania i przeprowadzania rekrutacji wewnętrznej i naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, rekrutacji zewnętrznej na stanowiska poza korpusem służby cywilnej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz zasad wprowadzania

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oba zarządzenia opublikowano na stronie: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/standardyzzl>.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

nowo zatrudnionych pracowników do pracy (zwane dalej zarządzeniem nr 3 z 2021 r. w sprawie rekrutacji wewnętrznej i naboru) oraz naruszało zasadę otwartości i konkurencyjności wyrażoną w art. 6 u.s.c.;

- skierowaniu pracownika do służby przygotowawczej w terminie uniemożliwiającym jej ukończenie nie później niż z upływem ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika, co było niezgodne z art. 36 ust. 4 u.s.c.;
- nieprzygotowaniu Programu zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2021 i 2022, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c.;
- nieterminowym przyznaniu kolejnego stopnia służbowego jednemu z pracowników, który uzyskał dwie kolejne następujące po sobie pozytywne oceny okresowe na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, tj. blisko dwa miesiące po upływie 30-dniowego terminu określonego w art. 89 ust. 2 u.s.c.;
- nieterminowym przeprowadzeniu rozmowy z dwoma ocenianymi pracownikami i zapoznaniu ich z kryteriami oceny i terminem sporządzenia ocen na piśmie, tj. 42 i 74 dni po terminie określonym w § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej⁶ (zwane dalej rozporządzeniem w sprawie ocen okresowych);
- uchybieniu miesięcznemu terminowi na załatwianie skarg i wniosków, poprzez rozpatrzenie dwóch z 20 zbadanych skarg w terminie 56 i 145 dni od dnia wpływu do GDOŚ, co było niezgodne z art. 237 § 1 Kpa;
- uchybieniu miesięcznemu terminowi na rozpatrzenie odwołania/zażalenia od decyzji/postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, poprzez załatwienie 21 z 22 zbadanych spraw w terminach od 35 do 643 dni od dnia wpływu do GDOŚ, co było niezgodne z art. 35 § 3 Kpa;
- niezawiadomieniu stron postępowania o niezakończonym w terminie w przypadku 11 z 22 zbadanych postępowań odwoławczych od decyzji/postanowień Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska, a także na zawiadomieniu stron postępowania o niezakończonym w terminie po upływie miesięcznego terminu na rozpatrzenie odwołania/zażalenia w przypadku 9 z 22 zbadanych postępowań, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nabór na wolne stanowiska w służbie cywilnej

1.1. W okresie objętym kontrolą w GDOŚ nastąpił wzrost zatrudnienia pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o *pracownikach urzędów państwowych*⁸ (zwana dalej u.p.u.p.), z 14 osób na koniec 2019 r. do 22 osób na 30 czerwca 2022 r.⁹ W latach 2019-2022 (I połowa) liczba obsadzonych stanowisk pracy w trakcie roku przez osoby zatrudnione na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych wynosiła odpowiednio 5, 10, 10 i 6. Osoby

⁶ Dz. U. poz. 470.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2290, ze zm.

⁹ Na dzień 31 grudnia 2020 r. stan zatrudnienia na podstawie u.p.u.p (w przeliczeniu na pełne etaty) wynosił 18,25 osoby, a na dzień 31 grudnia 2021 r. – 21,25 osoby.

zatrudnione na podstawie ww. ustawy zajmowały następujące stanowiska: sekretarka, administrator, administrator systemu, ekspedytor poczty, kierowca, zaopatrzeniowiec, starszy administrator, ekspert.

(akta kontroli str. 7-29, 41, 108-267, 414-766)

1.2. W GDOŚ stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej (w przeliczeniu na pełne etaty) na koniec roku 2019, 2020 i 2021 r. wynosił odpowiednio: 138,76; 135,00 i 146,75; a w I połowie 2022 r. – 153,20 etatów, z tego odpowiednio 133,76; 130,00; 141,75 i 148,20 etatów pracowników służby cywilnej oraz po pięć etatów urzędników służby cywilnej w każdym roku.

Liczba stanowisk pracy zwolniona przez pracowników służby cywilnej¹⁰ w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy wynosiła w latach 2019 – 2021 kolejno 38, 39 i 23, a w I półroczu 2022 r. – 17, co stanowiło odpowiednio: 28,4%; 30,1%; 16,5% i 11,5% stanu zatrudnienia ogółem w korpusie s.c. W GDOŚ liczba obsadzonych stanowisk pracy w trakcie roku wynosiła: 37 w 2019 r., 37 w 2020 r., 22 w 2021 r. i 16 w I połowie 2022 r. (dotyczyła wyłącznie pracowników służby cywilnej).

Przeciętne wynagrodzenia całkowite brutto w GDOŚ w latach 2019-2022 (I połowa) w korpusie służby cywilnej wynosiły odpowiednio 7 739,00 zł; 8 207,00 zł; 8 883,23 zł; 8 998,41 zł, z tego: wyższe stanowiska w s.c. – 13 076,14 zł; 17 016,88 zł; 16 027,34 zł; 18 413,54 zł; stanowiska średniego szczebla zarządzania – 13 479,00 zł; 12 583,00 zł; 14 018,33 zł; 15 428,85 zł; stanowiska koordynujące – 9 275,00 zł; 9 685,00 zł; 11 004,74 zł; 8 879,03 zł; stanowiska samodzielne – 8 164,00 zł; 8 703,00 zł; 9 052,70 zł; 6 881,30 zł; stanowiska specjalistyczne – 6 123,00 zł; 6 404,00 zł; 6 782,02 zł; 6 266,05 zł; stanowiska wspomagające – 5 319,00 zł; 5 615,00 zł; 5 697,12 zł; 5 070,29 zł.

(akta kontroli str. 7-29, 39, 40, 108-293)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej w GDOŚ: Zarządzenie Nr 3 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie *wprowadzenia zasad organizowania i przeprowadzania rekrutacji wewnętrznej i naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz zasad wprowadzania nowo zatrudnionych pracowników do pracy* (dalej: zarządzenie nr 3 z 2018 r. w sprawie rekrutacji wewnętrznej i naboru) oraz zarządzenie nr 3 z 2021 r. w sprawie rekrutacji wewnętrznej i naboru. Przyjęte regulacje, stosownie do postanowień zarządzeń Szefa S.C. nr 3 i nr 6 w sprawie standardów ZZL zapewniały aby m.in.: metody i techniki oraz sposoby dokonywania ocen w naborze zostały określone przed jego ogłoszeniem; sformułowano jednoznaczne kryteria uczestnictwa w kolejnych etapach naboru; wskazano próg zaliczający badane kompetencje, odpowiadający poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku; ogłoszenia o naborze były zgodne z opisem stanowiska pracy; umożliwić kandydatom spełniającym wymagania formalne udział w kolejnym etapie naboru następującym po weryfikacji dokumentów pod względem formalnym; wybór kandydatów następował wyłącznie w oparciu o wymagania określone w ogłoszeniu o naborze; stosowane były pytania lub zadania nakierowane na ocenę tych samych kompetencji w oparciu o tę samą metodę i technikę, gwarantującą porównywalność wyników wszystkich kandydatów; dokumentowane były wszystkie czynności i zdarzenia, mające wpływ na przebieg naboru i jego wynik.

¹⁰ Liczba stanowisk pracy zwolniona przez urzędników służby cywilnej w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) wynosiła 0.

Do ww. zarządzeń wprowadzono również elementy zalecane w zarządzeniach Szefa S.C. nr 3 i 6 w sprawie standardów ZZL, w tym m.in. przeprowadzanie rozmowy kwalifikacyjnej w każdym naborze; stosowanie zróżnicowanych metod i technik dostosowanych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy; udział przedstawiciela komórki do spraw kadr w procesie naboru, jako kompetentnego partnera i doradcy, który czuwa nad zgodnością podejmowanych działań z zasadami naboru do służby cywilnej oraz wewnętrznymi procedurami naboru. Ponadto zarządzenie nr 3 z 2021 r. w sprawie rekrutacji wewnętrznej i naboru przewidywało umożliwienie kandydatom udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności. Zarówno zarządzenie nr 3 z 2018 r., jak i zarządzenie nr 3 z 2021 r. w sprawie rekrutacji wewnętrznej i naboru nie przewidywały umieszczenia w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego.

(akta kontroli str. 767-786, 790-794, 2400-2419)

1.4. W okresie objętym kontrolą w GDOŚ zostało przeprowadzonych łącznie 221 naborów na 140 stanowisk, w tym: w 2019 r. – 64 nabory na 32 stanowiska, w 2020 r. 50 naborów na 19 stanowisk, w 2021 r. 63 nabory na 53 stanowiska oraz 44 nabory na 36 stanowisk w 2022 r. (I połowa). Liczba stanowisk objętych naborami w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. wynosiła cztery w 2019 r., pięć w 2020 r., siedem w 2021 r. i sześć w 2022 r. (I połowa).

W odpowiedzi na ogłoszone nabory złożone zostały 1192¹¹ oferty (odpowiednio: 301, 368, 295, 228), spośród których 346¹² (odpowiednio: 69, 140, 98, 39) nie spełniało kryteriów formalnych. W 94¹³ przypadkach (odpowiednio: 23, 14, 30, 27) nabór zakończył się wyłonieniem kandydata. W drodze konkursu obsadzono łącznie 85¹⁴ stanowisk (odpowiednio: 23, 14, 27, 21). Nabory zakończone wyłonieniem kandydata stanowiły odpowiednio: 36%, 28%, 48% i 61% ogółu ogłoszonych naborów. Odsetek stanowisk obsadzonych przez kandydatów wyłonionych w drodze konkursu wynosił odpowiednio: 72%, 74%, 51%, 58%.

(akta kontroli str. 7-29, 42, 58-75, 242-293)

1.5. Analiza prawidłowości przeprowadzenia naborów na próbie 22 procesów rekrutacyjnych¹⁵ (po pięć z 2019 r. i 2022 r. (I półrocze) oraz po sześć z lat 2020 i 2021) wykazała, że we wszystkich analizowanych naborach, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.s.c., ogłoszenia o naborze opublikowano w miejscu powszechnie dostępnym w GDOŚ (na tablicy ogłoszeń w siedzibie GDOŚ przy ul. Wawelskiej 52/54), w BIP Urzędu i BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. We wszystkich objętych szczegółowym badaniem sprawach, ogłoszenia o naborze zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c., tj. m.in.: a) nazwę i adres urzędu, b) określenie stanowiska pracy, c) wymagania związane ze stanowiskiem pracy, zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe, d) zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy, e) wskazanie wymaganych dokumentów, f) termin i miejsce składania dokumentów. We wszystkich naborach, zgodnie z art. 28 ust. 3 u.s.c., termin na złożenie dokumentów

¹¹ Z tego liczba nadesłanych ofert na stanowiska w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. wynosiła 151 (odpowiednio: 35, 28, 33, 55).

¹² Z tego liczba ofert niespełniających kryteriów formalnych na stanowiska w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. wynosiła 23 (odpowiednio: cztery, sześć, 10, trzy).

¹³ Z tego liczba naborów zakończonych wyłonieniem kandydata na stanowiska w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. wynosiła 17 (odpowiednio: cztery, cztery, cztery, pięć).

¹⁴ Z tego liczba stanowisk obsadzonych przez kandydatów wyłonionych w drodze konkursu na stanowiska w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. wynosiła 16 (odpowiednio: cztery, pięć, cztery, trzy).

¹⁵ Dobór próby niestatystyczny, według profesjonalnego osądu kontrolera.

określony w ogłoszeniu nie był krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia.

(akta kontroli str. 58-75, 767-786, 798-826)

1.6. Szczegółowe badanie 22 przeprowadzonych naborów wykazało, że w każdym przeprowadzonym procesie rekrutacyjnym Dyrektor Generalna GDOŚ (dalej: DG GDOŚ), zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniach nr 3 z 2018 r. i nr 3 z 2021 r. w sprawie rekrutacji wewnętrznej i naboru: powoływała komisję ds. przeprowadzenia naboru, w skład której wchodził przedstawiciel komórki ds. kadr w Urzędzie; członkowie komisji składali oświadczenie o zachowaniu bezstronności oraz zachowaniu w tajemnicy informacji o kandydatach uzyskanych w trakcie naboru; został sporządzony protokół, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 30 ust. 2 u.s.c. Komisja rozpatrywała jedynie oferty spełniające kryteria i wymagania określone w ogłoszeniu o naborze.

W jednym z 22 objętych szczegółowym badaniem naborów dokonano oceny formalnej kandydatów i zaproszono ich na rozmowę kwalifikacyjną jeszcze przed upływem terminu wskazanego w ogłoszeniu o wolnym stanowisku pracy na składanie dokumentów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 414-432, 767-786, 798-826)

1.7. Na podstawie próby 22 naborów stwierdzono, że Dyrektor Generalna GDOŚ niezwłocznie¹⁶ po przeprowadzonym naborze upowszechniała informację o wynikach naboru poprzez umieszczenie jej w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w BIP Urzędu, w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie GDOŚ (na tablicy ogłoszeń w siedzibie GDOŚ przy ul. Wawelskiej 52/54). Informacja o wynikach naboru zawierała elementy określone w art. 31 u.s.c., tj. nazwę i adres urzędu, określenie stanowiska pracy, imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Dyrektor Generalna zatrudniała na wolne stanowisko jedną z osób wskazanych przez komisję konkursową. W wyniku zakończenia 22 naborów w siedmiu przypadkach zatrudniono kandydatów z najwyższą ilością punktów. W sześciu naborach zaproponowano pracę kandydatom z najwyższą ilością punktów, ale ci zrezygnowali. W pięciu przypadkach nabór został anulowany m.in. z powodu błędnej nazwy departamentu w ogłoszeniu o naborze, a cztery nabory zakończyły się bez wyłonienia kandydata. W żadnym przypadku nie wystąpiły okoliczności wskazane w art. 33 u.s.c., tj. w przypadku konieczności ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy, na który przeprowadzony był nabór, DG GDOŚ nie skorzystała z możliwości zatrudnienia kolejnego kandydata z najwyższą ilością punktów.

(akta kontroli str. 767-786, 798-826)

1.8. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. w GDOŚ zatrudnionych było 13 osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w tym 10 spośród pracowników służby cywilnej i trzy osoby spoza korpusu s.c. Na koniec 2020 r. było to 12 osób, w tym 11 spośród pracowników służby cywilnej i jedna spoza korpusu s.c., a w 2021 r. było to 14 osób (w tym 12 pracowników służby cywilnej i dwie spoza korpusu s.c.). Według stanu na 30 czerwca 2022 r. na wyższych stanowiskach w GDOŚ zatrudnionych było 12 osób, w tym 10 spośród pracowników służby cywilnej i dwie spoza korpusu s.c. W okresie objętym kontrolą w GDOŚ łącznie dokonano 15 powołań na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, z czego w 2019 r. było to sześć powołań (wszystkie spośród pracowników służby cywilnej), w 2020 r. pięć powołań

¹⁶ Od jednego do 66 dni (w dwóch przypadkach w 2019 r. opublikowanie wyników naboru nastąpiło po 43 i 66 dniach od rozstrzygnięcia naboru, tj. w momencie rozpoczęcia pracy przez pracownika).

(wszystkie spośród pracowników służby cywilnej), w 2021 r. trzy powołania (jedno spośród pracowników służby cywilnej i dwa spoza korpusu s.c.), a w 2022 r. (do 30 czerwca) jedno powołanie spośród osób spoza korpusu s.c. Badanie dokumentów osób powołanych na wyższe stanowiska¹⁷ wykazało, że wszystkie te osoby spełniały wymagania wskazane w art. 53 ust. 1 u.s.c. Dodatkowo, w stosunku do czterech osób powołanych na wyższe stanowisko w s.c. po dniu 16 grudnia 2020 r. zbadano zgodność ich powołania z zarządzeniem nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie standardów ZZL¹⁸. W aktach osobowych ww. osób znajdowały się formularze do weryfikacji spełniania wymagań umożliwiających powołanie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. W powyższych formularzach podpisanych przez Dyrektora Generalną oraz Dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego zaznaczono, że w trzech przypadkach posiadanie kompetencji kierowniczych stwierdzono na podstawie rozmowy z kandydatem oraz wywiadu behawioralnego. W jednym przypadku posiadanie kompetencji kierowniczych stwierdzono na podstawie wcześniejszego zatrudnienia na wyższym stanowisku w służbie cywilnej oraz rozmowy z kandydatem.

(akta kontroli str. 7-29, 31, 77, 78, 787-789, 2381-2385)

1.9. W okresie objętym kontrolą, w GDOŚ zatrudniono osiem osób na stanowiskach ekspertów poza korpusem służby cywilnej. Były to stanowiska: eksperta w Zespole do spraw Promocji w Biurze Dyrektora Generalnego (dalej: jako ekspert do spraw promocji), eksperta do spraw mediów i PR w Zespole do spraw Promocji w Biurze Dyrektora Generalnego, eksperta w Zespole do spraw Informatyki w Biurze Dyrektora Generalnego (dalej: jako ekspert do spraw informatyki), eksperta w Wydziale do spraw Szkód w Środowisku i Ochrony Przyrody w Departamencie Orzecznictwa Administracyjnego (dalej: jako ekspert do spraw ochrony środowiska) eksperta w Wydziale do spraw Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach w Departamencie Ocen Oddziaływania na Środowisko (dalej: jako ekspert w DOOŚ).

Porównanie zakresów obowiązków osób zatrudnionych na wyżej wymienionych stanowiskach ekspertów z zakresami obowiązków członków korpusu s.c. zatrudnionych w tych samych komórkach organizacyjnych wykazało, że w żadnym przypadku nie były one całkowicie zbieżne. W przypadku dwóch ekspertów do spraw promocji, eksperta do spraw mediów i PR oraz dwóch ekspertów do spraw ochrony środowiska ich zakresy obowiązków nie pokrywały się z obowiązkami pozostałych pracowników zatrudnionych w tych samych komórkach organizacyjnych. W przypadku dwóch ekspertów do spraw informatyki ich zakresy obowiązków były zbieżne w zakresie czterech z siedmiu powierzonych zadań, a w przypadku eksperta w DOOŚ jego zakres obowiązków był zbieżny w czterech z ośmiu powierzonych zadań.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że w GDOŚ zatrudnianie osób poza korpusem ma charakter sporadyczny, a osoby zatrudnione na stanowisku eksperta stanowią zaledwie 2% pracowników Urzędu. (...) Stanowiska pomocnicze, w tym ekspert mają na celu wsparcie pracowników merytorycznych komórek organizacyjnych Urzędu. Ponadto ze względu na fakt, iż nabór do służby cywilnej trwa około miesiąca lub dłużej, w związku z uzasadnionymi potrzebami Urzędu, wynikającymi np. z dużej ilości realizowanych spraw bieżących oraz dłuższymi usprawiedliwionymi absencjami pracowników zatrudnionych w korpusie służby cywilnej, zasadnym jest zatrudnienie pracowników poza korpusem służby cywilnej, gdyż procedura ich zatrudnienia jest

¹⁷ Badaniu poddano dokumenty wszystkich osób powołanych na wyższe stanowiska w GDOŚ w okresie objętym kontrolą.

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/standardyzl>.

znacznie krótsza. (...) Taka forma zatrudniania pracowników w Urzędzie nie jest ograniczona przepisami prawa i nie pomija zasady otwartości i konkurencyjności naboru, gdyż GDOŚ poszukuje ww. osób na portalach pracowniczych (m.in. Pracuj.pl). (...) Eksperci co do zasady nie są pracownikami merytorycznymi, tak jak osoby zatrudnione na stanowiskach specjalistycznych samodzielnych czy koordynujących w służbie cywilnej, gdy jednak posiadają odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe, ich umiejętności i zdobyta wiedza są wykorzystywane przy wykonywaniu zadań merytorycznych. Ponadto Dyrektor Generalna wskazała, że konieczność zatrudnienia osób na ww. stanowiskach ekspertów podyktowana była m.in. problemami kadrowymi Urzędu (wynikającymi głównie z epidemii COVID-19), posiadaniem przez te osoby pożądaných przez GDOŚ umiejętności, których nie posiadały osoby zatrudnione w urzędzie w korpusie służby cywilnej oraz szybki rozwój cyfryzacji GDOŚ, spowodowany pandemią COVID-19 i nagłym przejściem Urzędu w tryb pracy zdalnej (dotyczy w osób zatrudnionych na stanowiskach ekspertów do spraw informatyki).

(akta kontroli str. 414-716)

1.10. W sprawie zagrożeń lub szans związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej Dyrektor Generalna wskazała następujące czynniki wpływające na nieefektywność procesów rekrutacyjnych: niekonkurencyjność wynagrodzeń oferowanych w GDOŚ w porównaniu z sektorem prywatnym i ministerstwami oraz brak na rynku pracy osób posiadających właściwe kwalifikacje do pracy w GDOŚ. Poinformowała też, że GDOŚ podejmuje szereg działań mających na celu utrzymanie stanu zatrudnienia, w szczególności skupiając się na zatrzymaniu doświadczonych, wykwalifikowanych ekspertów oraz pozyskiwaniu nowych perspektywicznych pracowników. W tym celu podpisano umowy o współpracy z Wydziałem Biologii Uniwersytetu Warszawskiego i Wydziałem Instalacji Budowlanych Hydrotechniki i Inżynierii Środowiska Politechniki Warszawskiej, na podstawie których realizowane są wspólne projekty i praktyki studenckie. Ponadto GDOŚ wystąpił do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o dodatkowe środki z rezerwy budżetu państwa. Ministerstwo przekazało w 2021 r. dodatkowe kwoty na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla GDOŚ oraz na zwiększenie limitu wynagrodzeń wraz z pochodnymi GDOŚ, które pozwoliły na utworzenie 22 nowych miejsc pracy.

Ponadto DG GDOŚ zwróciła uwagę, że w okresie epidemii COVID-19 unaoczniała się potrzeba przeprowadzania rekrutacji w formie elektronicznej. Wskazała, że *do chwili obecnej Szef Służby Cywilnej nie opracował ogólnych zasad przeprowadzania naborów w formie zdalnej, a ocenę możliwości technicznych i zasadności zorganizowania rekrutacji w formule zdalnej pozostawił do decyzji Dyrektora Generalnego Urzędu, nie znowelizowano także przepisów ustawy o służbie cywilnej tak, aby dokumenty elektroniczne były podstawową formą aplikowania na stanowiska w służbie Cywilnej, o czym niejednokrotnie informowano Szefa Służby Cywilnej na spotkaniu z dyrektorami generalnymi urzędów administracji państwowej.*

(akta kontroli str. 389-395, 795-797)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku jednego z 22 objętych szczegółowym badaniem naborów na wolne stanowisko pracy przeprowadzonych w GDOŚ dokonano oceny formalnej kandydatów i zaproszono ich na rozmowę kwalifikacyjną jeszcze przed upływem terminu na składanie ofert, co było niezgodne z § 6 ust. 3 i 4 zarządzenia nr 3 z 2021 r. w sprawie w sprawie rekrutacji wewnętrznej i naboru. Ocena ta powinna zostać

dokonana po upływie terminu na składanie ofert, a kandydaci spełniający wymagania formalne powinni być zaproszeni do kolejnego etapu naboru.

W ogłoszeniu o ww. naborze termin na składanie ofert został określony do dnia 10 sierpnia 2022 r. Z wyjaśnień wynika, że dokonano dwóch ocen formalnych ofert złożonych przez kandydatów. Pierwszej oceny formalnej dokonano przed dniem 10 sierpnia 2022 r. (nie sporządzono dokumentu z tej czynności). Oceniono wtedy oferty, które wpłynęły do GDOŚ do dnia 8 sierpnia 2022 r. Osoby, których oferty spełniały wymagania były w dniu 9 sierpnia 2022 r. zapraszane na rozmowę kwalifikacyjną na dzień 11 sierpnia 2022 r. Drugiej oceny formalnej dokonano w dniu 11 sierpnia 2022 r. Z tej czynności sporządzono kartę oceny formalnej złożonych przez kandydatów ofert, w tym ofert, których oceny formalnej faktycznie dokonano w dniu 8 sierpnia 2022 r. Karta oceny została podpisana przez członków Komisji w dniu 11 sierpnia 2022 r. Z ww. karty oceny formalnej wynika, że rozmowa kwalifikacyjna była przeprowadzona 11 sierpnia 2022 r. o godz. 10:00 i że tylko jedna z trzech osób, których oferty spełniły wymogi formalne mogła się na niej stawić. Tego samego dnia podpisane zostały przez członków Komisji rekrutacyjnej pozostałe dokumenty naboru, w następującej kolejności: protokół z prac Komisji, oświadczenie, o którym mowa w § 3 ust. 5 zarządzenia nr 3 z 2021 r.¹⁹, arkusz ocen kandydatów zaproszonych do rozmowy kwalifikacyjnej. Z wydruku z systemu EZD wynika, że wybór kandydata przez Dyrektora Generalną GDOŚ również nastąpił tego samego dnia.

Jak wyjaśniono, w celu usprawnienia procesów rekrutacji pracownicy Zespołu ds. HR dokonują selekcji tzw. wstępnej ofert na bieżąco oraz selekcji ostatecznej gdy termin publikacji ogłoszenia upłynie. Tym samym w naborze BDG-42/2022 selekcji aplikacji dokonano dwukrotnie – zarówno w trakcie publikacji ogłoszenia jak i po jego zakończeniu. Ostateczna ocena została przeprowadzona w dniu 11.08.2022 r. (...) Osoby, których oferty spełniły wymagania formalne i których aplikacje wpłynęły nie później niż do dnia 8 sierpnia 2022 r. zostały zaproszone na rozmowę kwalifikacyjną w dniu 9 sierpnia 2022 r. po dokonaniu oceny formalnej aplikacji. (...) Założono również, że w przypadku gdyby ostatniego dnia publikacji ogłoszenia, tj. 10 sierpnia 2022 r. wpłynęły kolejne aplikacje termin rozmów kwalifikacyjnych zostanie przesunięty. Ponieważ żadna dodatkowa oferta nie wpłynęła ostatniego dnia publikacji ogłoszenia, termin rozmowy kwalifikacyjnej pozostał bez zmian. Wskazano również, że rozmowę kwalifikacyjną zdecydowano się przeprowadzić już 11 sierpnia 2022 r. o godz. 10.00 z uwagi na pilną potrzebę zatrudnienia odpowiedniego kandydata na przedmiotowe stanowisko. Z doświadczeń uzyskanych w latach poprzednich wynikało bowiem, że w przypadku zwłoki w organizowaniu rozmów kwalifikacyjnych kandydaci często rezygnują z udziału w rozmowach kwalifikacyjnych lub podejmują zatrudnienie u innego pracodawcy. Ponadto, w sezonie wakacyjnym wiele osób uzależnia możliwość uczestniczenia w rozmowie kwalifikacyjnej od planów urlopowych.

NIK zwraca uwagę, że kandydaci do pracy potrzebują czasu na przygotowanie się do rozmowy kwalifikacyjnej, zarówno merytorycznie, jak i organizacyjnie (wystąpienie o urlop, zaplanowanie transportu). Zdaniem NIK, okres niespełna dwóch dni, który przewidział GDOŚ na te czynności był niewystarczający i mógł być powodem, dla którego pozostali kandydaci zrezygnowali ze stawienia się na rozmowę kwalifikacyjną. Ponadto należy zauważyć, że w sytuacji wpłynięcia aplikacji w dniu 10

¹⁹ Oświadczenie członka komisji rekrutacyjnej, że: nie jest małżonkiem kandydata lub pracownika biorącego udział w naborze lub jego krewnym do trzeciego stopnia włącznie, lub powinowatym do drugiego stopnia włącznie, lub pozostaje z kandydatem w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli; nie pozostaje wobec kandydata w takim stopniu prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności podczas naboru; zobowiązuje się do zachowania w tajemnicy informacji o kandydatach uzyskanych w trakcie naboru.

sierpnia 2022 r. po godzinach pracy Urzędu, kandydaci zaproszeni na rozmowę kwalifikacyjną dowiedzieliby się o wyznaczeniu terminu tej rozmowy już w dniu 11 sierpnia 2022 r., czyli w dniu jej przeprowadzania. Mogłoby to rodzić po ich stronie pewne konsekwencje, np. brak możliwości odwołania lub przeniesienia urlopu na inny dzień, albo nieuzasadnione poniesienie kosztów transportu.

W ocenie NIK, proces organizacji przedmiotowego naboru przez GDOŚ, tj. wyznaczenie rozmowy kwalifikacyjnej na dzień 11 sierpnia 2022 r. pomimo tego, że w tym terminie na tę rozmowę mógł stawić się tylko jeden z kandydatów spełniających wymagania formalne, naruszał zasadę otwartości i konkurencyjności naboru do służby cywilnej, wyrażoną w art. 6 ustawy o służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 414-432, 767-786, 798-826)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez GDOŚ zadań związanych z prowadzeniem naborów na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej. Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca dokonania oceny formalnej kandydatów i zaproszenia ich na rozmowę kwalifikacyjną przed upływem terminu na składanie ofert miała charakter jednostkowy i nie wpłynęła na obniżenie oceny tego obszaru. Obowiązujące w kontrolowanym okresie w Urzędzie wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej spełniały wymogi określone w zarządzeniach Szefa S.C. nr 3 i 6 w sprawie standardów ZZL. W GDOŚ zapewniono, aby ogłoszenia o naborach na wolne stanowiska pracy jak i o ich wyniku zawierały wszystkie wymagane w ustawie o służbie cywilnej elementy i były upowszechniane poprzez publikację w BIP Urzędu i BIP KPRM oraz w miejscach ogólnie dostępnych w Urzędzie. Terminy wyznaczone na składanie dokumentów w naborach były zgodne z ustawą o służbie cywilnej. Sporządzano protokoły z naborów zawierające wszystkie wymagane w ustawie o służbie cywilnej informacje.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w GDOŚ

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 25 ust. 6 u.s.c., w latach 2019-2020 Dyrektor Generalna GDOŚ każdorazowo wyznaczała, w uzgodnieniu z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, zastępujące ją osoby. O ustanowieniu zastępstwa niezwłocznie zawiadamiała Szefa Służby Cywilnej. Do 31 października 2019 r. Dyrektor Generalną GDOŚ zastępowała Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego. Od 7 listopada 2019 r. do 20 stycznia 2020 r. DG GDOŚ zastępował Dyrektor Departamentu Orzecznictwa Administracyjnego, a od 20 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego.

(akta kontroli str. 294-303)

2.2. W GDOŚ przygotowano *Program zarządzania zasobami ludzkimi w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na lata 2018-2020*. Program ZZL zawierał elementy określone w zarządzeniu Szefa S.C. nr 3 w sprawie standardów ZZL i zarządzeniu Szefa S.C. nr 6 w sprawie standardów ZZL, w szczególności priorytety w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, obszary zarządzania ludźmi, cele roczne i harmonogram działań do 2020 r. W założeniach Programu ZZL wskazano m.in., że:

- opracowanie i wdrożenie Programu służyć zwiększeniu efektywności i skuteczności zarządzania kadrami oraz podejmowaniu działań w tym zakresie,
- Program ZZL zawiera diagnozę zarządzania zasobami ludzkimi w GDOŚ i wynikające z niej priorytety, cele i konkretne działania możliwe do wykonania

- w Urzędzie w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w okresie nie krótszym niż 3 lata,
- Program ZZL obejmuje obszary zarządzania w zakresie organizacji, naboru i wprowadzenia do pracy, motywowania, rozwoju i szkolenia, zakończenia stosunku pracy.

W Programie ZZL nie określono niezbędnego do realizacji zadań Urzędu stanu zatrudnienia urzędników i pracowników służby cywilnej. Ustalono, że w latach 2021-2022 nie przygotowano nowego programu zarządzania zasobami ludzkimi, a realizacja obowiązującego w okresie od 2018 r. do 2020 r. Programu zakończyła się 31 grudnia 2020 r. i nie była przedłużana na kolejne lata. Program ten nie był również aktualizowany (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).
(akta kontroli str. 83-99)

2.3. W GDOŚ nie opracowano wewnętrznych zasad awansowania członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. 67% osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w GDOŚ zostało powołanych na ww. stanowiska w ramach awansu wewnętrznego. DG GDOŚ poinformowała, że *każdorazowo przed powołaniem na wyższe stanowisko brane są pod uwagę kwalifikacje, wiedza, doświadczenie oraz umiejętności zarządcze członków korpusu służby cywilnej, zatrudnionych w GDOŚ oraz sprawdzane kompetencje kierownicze.*

(akta kontroli str. 24)

2.4. W latach 2019-2022 w Urzędzie w zakresie zasad realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych obowiązywały m.in. zarządzenia nr 3 z 2018 r. i nr 3 z 2021 r. w sprawie rekrutacji wewnętrznej i naboru, zarządzenie nr 4 Dyrektora Generalnego GDOŚ z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie *zasad przeprowadzania służby przygotowawczej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska* (dalej: zarządzenie w sprawie służby przygotowawczej), zarządzenie Nr 39 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 19 października 2010 r. w sprawie *zasad rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*. Zasady te zostały zamieszczone w intranecie. W celu ustandaryzowania procesów kadrowych, w GDOŚ wprowadzono ujednolicone wzory wniosków o zmianę stanowiska i wynagrodzenia w Elektronicznym Systemie Zarządzania Dokumentacją (EZD), co według DG GDOŚ zapewnia obiektywne, przejrzyste i równe zasady procedowania wniosków. Odnośnie badania w GDOŚ opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi DG GDOŚ poinformowała, że *na początku 2022 r. wysłano do pracowników GDOŚ anonimową ankietę badającą ich zaangażowanie i satysfakcję z pracy. Zastosowanym narzędziem badawczym był test Gallupa, czyli pytania dotyczące stopnia zaangażowania w pracę i zadowolenia pracowników. Badanie poruszało kwestie doceniania pracowników, atrakcyjności pracodawcy, możliwości rozwoju zawodowego jak również relacji z przełożonymi i zespołem. W ankiecie uczestniczyło blisko 40% osób a większość udzielonych odpowiedzi była pozytywna. Mając na względzie zwiększenie atrakcyjności GDOŚ jako pracodawcy oraz pozyskiwanie „talentów”, Dyrektor Generalny zdecydował się na rozpoczęcie procesu budowania strategii employer brandingowej (EB)²⁰, której celem jest budowanie i promowanie pozytywnej marki GDOŚ wśród kandydatów jak i pracowników. W ramach budowania strategii EB przeprowadzono wewnętrzne badanie marki pracodawcy, poprzedzające*

²⁰ Employer branding (EB, z ang. budowanie marki pracodawcy) – działania firmy mające na celu budowanie firmy postrzeganej jako „pracodawca z wyboru”.

przygotowanie strategii zarządzania kapitałem ludzkim. Ankiety przygotował wykonawca zewnętrzny, co pozwoliło na zapewnienie bezstronności, obiektywności i anonimowości badania. Wypełniając ankietę pracownicy mogli wypowiedzieć się na temat mocnych i słabych strony GDOŚ jako pracodawcy, poziomu zaangażowania pracowników, kultury organizacyjnej oraz doceniania w miejscu pracy. W ankiecie wzięło udział 69% pracowników GDOŚ. Wnioski z badania pomagają budować profesjonalny wizerunek GDOŚ zarówno wśród pracowników jak i kandydatów do pracy, w tym zatrzymać najlepszych pracowników oraz pozyskać talenty na rynku pracy. We wcześniejszych latach w GDOŚ nie badano opinii pracowników w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 25, 767-786, 847-855)

2.5. W okresie objętym kontrolą z 57 osób zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej 55²¹ zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej. Żaden z przyjętych pracowników nie został zwolniony z odbycia służby przygotowawczej. Czas trwania służby przygotowawczej wynosił od czterech do 20 dni. Do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą przystąpiły łącznie 52 osoby²², z tego 47 to osoby zatrudnione w okresie objętym kontrolą²³.

Zasady odbywania służby przygotowawczej w Urzędzie zostały określone w zarządzeniu w sprawie służby przygotowawczej. Określono w nim wzory formularzy (opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony dotycząca programu służby przygotowawczej, potwierdzenia przez bezpośredniego przełożonego praktycznego przygotowania pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych, zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej), formę egzaminu wraz ze sposobem jego zdawania oraz tematyki służby przygotowawczej (10 obszarów tematycznych²⁴), tj. elementy zalecane w zarządzeniu nr 6 Szefa S.C. w sprawie standardów ZZL. Zarządzenie w sprawie służby przygotowawczej nie było aktualizowane.

Ustalono, że od 2018 roku służba przygotowawcza była zlecana Krajowej Szkole Administracji Publicznej w formie e-learningu. DG GDOŚ poinformowała, że *odbywanie służby przygotowawczej w KSAP odbywało się zgodnie z zasadami ustanowionymi przez szkołę. Powyższe zasady wskazywały m. in. długość trwania kursu (przejście uczestnika w ciągu 2 tygodni przez cały e-kurs, wszystkie trzy szkolenia lub w ciągu 7 dni przez pojedyncze szkolenie) i jaki jest możliwy czas podejścia do egzaminu (egzamin on-line jest dostępny przez 7 dni i może być przeprowadzony tylko raz (nie ma możliwości powtórzenia)). Zgodnie z § 2 ust. 1 Regulaminu korzystania z Elektronicznej Platformy Szkoleniowej KSAP, pracodawca jedynie zgłasza pracownika do odbycia kursu.*

Badanie prawidłowości prowadzenia służby przygotowawczej w GDOŚ przeprowadzono na wybranej celowo próbie 20 pracowników, którzy po raz pierwszy

²¹ W 2019 r. – 23 osoby, w 2020 r. – 13 osób, w 2021 r. – 11 osób i w 2022 r. (do 30 czerwca) – osiem osób. Dwie osoby rozwiązały stosunek pracy przed odbyciem służby przygotowawczej lub przebywały na długotrwałych usprawiedliwionych nieobecnościach uniemożliwiających odbycie służby przygotowawczej.

²² Różnica pomiędzy liczbą osób zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej - 55, a przystępujących do egzaminu – 52, wynikała m.in. z faktu, że osoby podlegające służbie przygotowawczej odeszły przed odbyciem służby przygotowawczej z pracy lub przeszły na urlop macierzyński.

²³ Do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą w 2019 r. przystąpiły dwie osoby zatrudnione w 2018 r., w 2020 r. cztery osoby zatrudnione w 2019 r., w 2021 r. i 2022 r. (do 30 czerwca) po jednej osobie zatrudnionej w poprzednim roku.

²⁴ Konstytucyjne podstawy ustroju RP. System źródeł prawa; Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej, w tym podstawy prawne funkcjonowania GDOŚ; System służby cywilnej; Dostęp do informacji publicznej; Ochrona danych osobowych; Ochrona i dostęp do informacji niejawnych; Finanse publiczne i zamówienia publiczne; Podstawowe zasady funkcjonowania Unii Europejskiej i współpraca międzynarodowa; Równe traktowanie i polityka antidyskryminacyjna.

zostali zatrudnieni w służbie cywilnej i odbyli służbę przygotowawczą. Szczegółowe badanie wykazało, że:

- DG GDOŚ, kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, określał w „Programie służby przygotowawczej nowozatrudnionego pracownika” jej zakres i czas trwania na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony;
- służba przygotowawcza trwała od 4 do 20 dni i każdorazowo kończyła się egzaminem i wydaniem zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej;
- w przypadku jednego pracownika służba przygotowawcza ukończona została po upływie ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w żadnym z badanych przypadków nie stwierdzono odstępstw od uregulowań zawartych w zarządzeniu w sprawie służby przygotowawczej.
(akta kontroli str. 32, 304-309, 827-831, 1029-1038, 1132-1141)

2.6. Pierwszej ocenie podlegało 59²⁵ pracowników, w tym 25 w 2019 r., 10 w 2020 r., 14 w 2021 r. i ośmiu w 2022 r. (I połowa). Pierwszej ocenie do 30 czerwca 2022 r. poddano 48 pracowników (w tym odpowiednio 19 w 2019 r., 17 w 2020 r., ośmiu w 2021 r. i czterech²⁶ w 2022 r. (I połowa). Wszyscy pracownicy podlegający pierwszej ocenie uzyskali ocenę pozytywną i zostały z nimi zawarte umowy na czas nieokreślony.

Badanie na próbie 21 pierwszych ocen pracowników GDOŚ wykazało, że:

- wstępne rozmowy w sprawie oceny były dokonywane przez bezpośrednich przełożonych pracowników w terminie do 21 dni od nawiązania stosunku pracy (§ 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej w sprawie pierwszej oceny²⁷);
- bezpośredni przełożeni wyznaczali terminy na złożenie przez pracowników sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań (§ 3 ust. 4 ww. rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny), wpisywali do arkusza pierwszej oceny terminy przeprowadzenia rozmowy wstępnej i złożenia sprawozdania oraz okres, w którym powinna zostać dokonana pierwsza ocena (§ 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny);
- podczas oceniania przełożony pracownika we wszystkich przypadkach przeprowadzał rozmowę oceniającą, wystawiał w arkuszu oceny cząstkowe oraz ocenę łączną i przyznawał ocenę pozytywną lub negatywną, w konsekwencji wszyscy pracownicy zostali ocenieni pozytywnie (§ 7 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny);
- we wszystkich przypadkach oceny zostały dokonane po złożeniu sprawozdań przez pracowników i w terminach wskazanych w arkuszach ocen (§ 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny);

²⁵ W tej liczbie mieści się dwóch pracowników przyjętych do pracy w 2018 r., którzy ocenę otrzymali w 2019 r.

²⁶ Do dnia 30 czerwca 2022 r. nie zostały jeszcze ocenione 3 osoby zatrudnione w 2021 r. i 8 zatrudnionych w 2022 r.

²⁷ Dz. U. poz. 1144, dalej: rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny.

- w każdej rozmowie oceniającej uczestniczył kierujący komórką, w której zatrudniony był oceniany (§ 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny);
- oceny zostały dokonane w terminie określonym w art. 38 ust. 1 u.s.c., tj. nie wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę ocenianego. Nie wystąpiły przypadki przedłużenia terminu dokonania oceny, ani też zawieszenia oceny ze względu na epidemię;
- w 17 (z 20) przypadkach skorzystano z możliwości określonej w § 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny i do arkuszy ocen wpisano wnioski dotyczące rozwoju zawodowego ocenianego. DG GDOŚ wyjaśniła, że w arkuszach ocen okresowych ww. trzech pracowników GDOŚ nie zostały wpisane wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego, ponieważ zostały one zawarte w Indywidualnym Programie Rozwoju Zawodowego, który w tych przypadkach został dołączony do arkusza oceny okresowej i jest narzędziem dedykowanym temu obszarowi.

(akta kontroli str. 33, 832-833)

2.7. Ocenie okresowej podlegało 146 pracowników, w tym 40 w 2019 r., 38 w 2020 r., 36 w 2021 r. i 32 w 2022 r. (do 30 czerwca). W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) ocenie tej poddanych zostało 138 członków korpusu służby cywilnej (40 w 2019 r., 38 w 2020 r., 36 w 2021 r. i 24 do 30 czerwca 2022 r.), z tego 131 pracowników służby cywilnej (38 w 2019 r., 36 w 2020 r., 34 w 2021 r. i 23 do 30 czerwca 2022 r.) i siedmiu urzędników służby cywilnej (po dwóch w latach 2019-2021 i jeden w 2022 r.). Wszyscy ww. członkowie korpusu służby cywilnej uzyskali ocenę pozytywną.

Badanie prawidłowości dokonania oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej w GDOŚ dokonane na próbie 21 ocen wykazało, że ocen dokonywano zgodnie z zasadami określonymi w u.s.c oraz zgodnie z zasadami i sposobem przeprowadzania oceny w służbie cywilnej określonymi w rozporządzeniu w sprawie ocen okresowych. W szczególności oceny zostały dokonane przez osoby uprawnione (§ 2 ust. 1), na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego (§ 2 ust. 2 i § 4), oceniany każdorazowo potwierdzał podpisem zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny (§ 6), sporządzenie oceny na piśmie polegało na przyznaniu ocen częściowych do każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych według skali ocen (§ 11 ust. 1 pkt 1), do arkusza oceny wpisywano wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego (§ 11 ust. 1 pkt 5), we wszystkich przypadkach z ocenianymi zostały przeprowadzone rozmowy oceniające (§ 10), w dwóch przypadkach termin oceny został przesunięty ze względu na wykonywanie przez pracownika pracy w trybie zdalnym. Szczegółowe badanie wykazało, że w przypadku dwóch pracowników nie dokonano w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny czynności, o których mowa w § 5 i 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 34, 834-835)

Zasady przyznawania nagród w GDOŚ zostały uregulowane w zarządzeniu nr 8 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 1 października 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nagród

pieniężnych pracownikom Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska²⁸ (dalej: zarządzenie nr 8 w sprawie przyznawania nagród). Według tych zasad w GDOŚ nagrody przyznawane są okresowo za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej pracownikom, którzy w okresie, za który przyznawane są nagrody, znacząco wspomagali wykonywanie zadań komórki organizacyjnej GDOŚ, w której są zatrudnieni i spełniają szczegółowo określone w ww. rozporządzeniu kryteria. Dyrektorzy biur i departamentów składają do DG GDOŚ wnioski o przyznanie nagród podległym pracownikom. Z ustaleń kontroli wynika, że awans stanowiskowy i podwyżkę pracownikowi GDOŚ przyznaje Dyrektor Generalny GDOŚ, na wniosek kierownika komórki organizacyjnej, w której zatrudniony jest pracownik. Przy przyznawaniu podwyżki wynagrodzenia oraz awansowaniu pracownika brane są pod uwagę jego oceny okresowe, gdyż każdy wniosek musi zawierać szczegółowe uzasadnienie, w tym informację o wynikach ocen którym podlegał pracownik oraz IPRZ.

W kwestii wpływu ocen okresowych na awanse i wysokość nagród DG GDOŚ poinformowała, że *biorąc pod uwagę, że oceny okresowe pracowników są sporządzane co do zasady co 2 lata, a nagrody przyznawane są kwartalnie, nie zawsze ocena okresowa może być miarodajnym wyznacznikiem przyznawania nagrody. Jednocześnie, w przypadku gdy przyznanie nagrody zbiega się z terminem oceny okresowej pracownika to jest ona brana pod uwagę przy przyznawaniu nagrody.*

(akta kontroli str. 1132-1141, 2391-2399)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie rozwiązywano z urzędnikami korpusu służby cywilnej w GDOŚ stosunku pracy z powodu dwukrotnej, następującej po sobie negatywnej oceny, ponieważ nie wystąpiły sytuacje otrzymania przez urzędników służby cywilnej oceny negatywnej.

(akta kontroli str. 34)

2.9. W GDOŚ nie wdrożono procedury wywiadu wyjściowego zalecanej w zarządzeniach Szefa S.C nr 3 i 6 w sprawie standardów ZZL. W kontrolowanym okresie 117 członków korpusu służby cywilnej rozwiązało stosunek pracy w GDOŚ, w tym: w 2019 r. - 38 osób, co stanowiło 28,4% ogółu zatrudnionych, 2020 r. – 39 osób (30,1% ogółu zatrudnionych), 2021 r. – 23 osoby (16,5% ogółu zatrudnionych), do 30 czerwca 2022 r. - 17 osób (11,5% ogółu zatrudnionych). Według wyjaśnień DG GDOŚ wywiad wyjściowy z pracownikami odchodzącymi z GDOŚ przeprowadzany był przez ich przełożonych (kierownika zespołu, naczelnika wydziału, zastępcę dyrektora lub dyrektora komórki organizacyjnej) w formie ustnej. Jako główną przyczynę odejścia pracownicy wskazywali kwestie finansowe, w szczególności związane z wyższymi zarobkami oferowanymi w sektorze prywatnym, jak i w ministerstwach. Ponadto jako przyczynę rozwiązania stosunku pracy wskazywano także chęć rozwoju zawodowego w innych dziedzinach. Obecnie w związku z wdrażaną strategią employer brandingu, w Urzędzie została opracowana ankieta wyjściowa, która będzie sukcesywnie przekazywana wszystkim osobom rozwiązującym umowę o pracę.

(akta kontroli str. 24-29, 40, 761-765)

2.10. W okresie objętym kontrolą tylko jeden pracownik GDOŚ ubiegał się w 2022 r. o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej. Nie mianowano jednak żadnego

²⁸ Wcześniej obowiązywało zarządzenie Nr 35 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 12 października 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nagród pieniężnych pracownikom Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

pracownika, ani nie przyznano najniższego stopnia służbowego, ponieważ pracownik GDOŚ ubiegający się o mianowanie w służbie cywilnej nie zakończył pozytywnie procedury postępowania kwalifikacyjnego w 2022 r.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą dwóch urzędników służby cywilnej w GDOŚ uzyskało, od otrzymania ostatniego stopnia służbowego, dwie kolejne następujące po sobie pozytywne oceny okresowe na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen. Kontrola wykazała, że w jednym przypadku²⁹ nadanie kolejnego stopnia służbowego nastąpiło w terminie 30 dni od zapoznania się urzędnika z oceną okresową. Natomiast w przypadku drugiego urzędnika s.c. nastąpiło to po terminie określonym w art. 89 ust. 2 u.s.c. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 35, 473-484, 991-1028)

2.11. W GDOŚ w 2019 r. łączna kwota wypłaconych nagród wyniosła 1 343,7 tys. zł, zaś średnia kwota nagrody wyniosła 8,9 tys. zł. W 2020 r. łączna kwota wypłaconych nagród wyniosła 489,3 tys. zł, zaś średnia kwota nagrody wyniosła 3,3 tys. zł. W 2021 r. łączna kwota wypłaconych nagród wyniosła 977,0 tys. zł, zaś średnia kwota nagrody wyniosła 6,0 tys. zł. Do 30 czerwca 2022 r. wypłacono łącznie 551,0 tys. zł, zaś średnia kwota nagrody wyniosła 3,2 tys. zł.

Badanie zgodności przyznawania w 2022 r. nagród w GDOŚ z określonymi w zarządzeniu nr 8 w sprawie przyznawania nagród zasadami i kryteriami, przeprowadzone na próbie siedmiu pracowników GDOŚ, w tym dwóch zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wykazało, że każdorazowo uzasadniano wysokość wypłaconej nagrody, wskazywano szczególne osiągnięcia w okresie, za który została wypłacona nagroda, wskazywano podstawę przyznania nagrody i osobę podejmującą decyzje o jej przyznaniu. Nie stwierdzono przypadków, w których dyrektor generalny przyznał sobie sam nagrodę.

(akta kontroli str. 717-760, 1053-1061, 2391-2399)

2.12. Zgodnie z art. 25 ust. 5 u.s.c., w latach 2019-2021 DG GDOŚ terminowo, czyli do końca stycznia każdego roku, składała Szeffowi S.C. sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy za rok ubiegły, tj. za lata 2019, 2020 i 2021.

(akta kontroli str. 242-331, 404-413)

2.13. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w GDOŚ łącznie 35 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w GDOŚ (w tym 21 zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej) wystąpiło o uzyskanie zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe, z tego 18 w 2019 r., 13 w 2020 r. i po dwóch w 2021 r. oraz w 2022 r. (I połowa)³⁰. Wszyscy pracownicy występujący o zgodę na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe otrzymali pisemną zgodę DG GDOŚ na podjęcie zajęć zarobkowych. W odniesieniu do wszystkich członków korpusu służby cywilnej w Urzędzie (wg stanów na koniec roku) odsetek osób, które uzyskały zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe w badanych latach wynosił odpowiednio: w 2019 r. – 13%, w 2020 r. – 9,6%, w 2021 r. – 1,4% i w 2022 r. (do 30 czerwca) – 1,3%.

(akta kontroli str. 37)

²⁹ Urzędnik zapoznał się z oceną okresową w dniu 30 marca 2021 r. Pismem z dnia 29 kwietnia 2020 r. DG GDOŚ poinformowała Naczelnika Wydziału do spraw Obszarów Chronionych, że z dniem 1 maja 2020 r. przyznano mu III stopień służbowy urzędnika służby cywilnej.

³⁰ W tym w 2019 r. 13 zajmujących wyższe stanowiska w s.c., w 2020 r. – sześć, w 2021 r. i w 2022 r. (I połowa) – po jednym.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W GDOŚ nie przygotowano Programu zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2021 i 2022, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c., z treści którego wynika, że do zadań dyrektora generalnego urzędu należy m.in. przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie. Realizacja wcześniej obowiązującego Programu na lata 2018 – 2020 nie została przedłużona i zakończyła się z dniem 31 grudnia 2020 r. Zgodnie z załącznikiem do zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów ZZL (rozdział II pkt 1), program powinien być aktualizowany co najmniej raz na trzy lata.

Odnośnie przyczyn nieprzygotowania obowiązującego od 2021 r. Programu DG GDOŚ wyjaśniła, że w 2020 r. planowano przystąpienie do aktualizacji Programu zarządzania zasobami ludzkimi, jednak z uwagi na pandemię Covid-19 oraz związane z nią zmiany organizacji pracy program zarządzania zasobami ludzkimi w GDOŚ nie został zaktualizowany. W 2022 r. rozpoczęto pracę nad przygotowaniem nowego programu ZZL. Jednocześnie należy podkreślić, że w 2022 r. GDOŚ rozpoczęła realizację strategii employer brandingowej, która zostanie uwzględniona w kolejnym programie zarządzania zasobami ludzkimi.

W ocenie NIK, wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii nie zwalniał DG GDOŚ z obowiązku przygotowania Programu. Zdaniem NIK, w takim przypadku istniała możliwość dokonania aktualizacji i przedłużenia okresu obowiązywania przyjętego na lata 2018-2020 Programu ZZL.

(akta kontroli str. 83-99, 1132-1141)

2. Jednego z pracowników GDOŚ, spośród 20 objętych badaniem, skierowano do służby przygotowawczej w terminie, który uniemożliwił jej ukończenie w ciągu ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez tego pracownika. Służba przygotowawcza ukończona została 16 dni po terminie określonym w art. 36 ust. 4 u.s.c., zgodnie z którym służba przygotowawcza kończy się nie później niż z upływem ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika. Pracownik ten został zatrudniony w GDOŚ 1 września 2018 r., na szkolenie e-learningowe został zgłoszony 6 maja 2019 r., a egzamin zdał 17 maja 2019 r., natomiast termin ukończenia służby przygotowawczej upływał 1 maja 2019 r.

DG GDOŚ wyjaśniła, że przyczyną która spowodowała u wskazanego pracownika niedochowanie terminu zgłoszenia do odbycia służby przygotowawczej było przebywanie ww. na długotrwałej, usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Zgłoszenie nastąpiło w pierwszym dniu po powrocie pracownika do pracy.

NIK przyjmuje wyjaśnienia DG GDOŚ w tym zakresie, jednakże zwraca uwagę, że Dyrektor Generalna mogła skierować pracownika do odbycia służby przygotowawczej już od momentu podjęcia przez niego pracy, co pozwoliłoby na terminowe jej ukończenie, niezależnie od zaistniałych okoliczności.

(akta kontroli str. 827-831, 1029-1047, 1132-1141)

3. W przypadku dwóch pracowników GDOŚ, czynności określone w § 5 i 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, tj. przeprowadzenie rozmowy z ocenianym i zapoznanie go z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny na piśmie, dokonano po upływie 42 i 74 dni. Było to niezgodne z § 7 pkt 1 ww. rozporządzenia, w którym to zobowiązano do wykonania ww. czynności w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny.

DG GDOŚ wyjaśniła, że nie są znane przyczyny zaistniałej sytuacji, gdyż żadna z osób odpowiedzialna za terminowość sporządzania ocen okresowych

i wyznaczania nowych kryteriów nie jest już pracownikiem GDOŚ, a w aktach osobowych tych pracowników nie ma stosownej notatki służbowej wyjaśniającej ww. kwestię. Odnosząc się jednak do drugiego z ww. pracowników (...), z informacji które udało się ustalić wynika, że prawdopodobną przyczyną niedotrzymania ww. terminu mogło być planowane przeniesienie służbowe pracownika do innego Departamentu i tym samym pozostawienie wyznaczenia kryteriów nowemu przełożonemu. Pracownik w dniu 14 stycznia 2019 r. został przeniesiony z Zespołu ds. Promocji i Edukacji w Biurze Dyrektora Generalnego do Zespołu ds. Informacji Przestrzennej w Departamencie Zarządzania Zasobami Przyrody.

(akta kontroli str. 834-835, 1007-1028, 1132-1141)

4. W GDOŚ jednemu z urzędników służby cywilnej, który uzyskał dwie kolejne następujące po sobie pozytywne oceny okresowe na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, przyznano kolejny stopień służbowy blisko dwa miesiące po upływie 30-dniowego terminu³¹ od zapoznania urzędnika służby cywilnej z oceną okresową. Było to niezgodne z art. 89 ust. 2 u.s.c.

DG GDOŚ wyjaśniła, że przyczyną niedotrzymania ww. terminu był fakt, że pracownik kadr odpowiedzialny za oceny okresowe przez omyłkę pominął informację, że wskazany pracownik jest urzędnikiem mianowanym. Niedopatrzenie zostało szybko naprawione, a pracownikowi przyznano kolejny stopień służbowy oraz wyrównanie finansowe z tytułu posiadanego stopnia za pominięty okres.

(akta kontroli str. 834-835, 1007-1016, 1132-1141)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w GDOŚ wdrożono Program ZZL. Obowiązywał on jednak tylko w okresie od 2018 r. do 2020 r., a nowego programu zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie nie przyjęto. W GDOŚ wyznaczone zostały osoby zastępujące Dyrektora Generalnego, o czym niezwłocznie informowany był Szef Służby Cywilnej. Prawidłowo i terminowo sporządzane były pierwsze oceny w służbie cywilnej. Oceny okresowe, z wyjątkiem dwóch, sporządzane były zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie ocen okresowych i w określonym terminie. Z dwoma ocenianymi pracownikami GDOŚ przeprowadzono rozmowę i zapoznano ich z kryteriami oceny i terminem jej sporządzenia na piśmie, z uchybieniem 30-dniowego terminu określonego w ww. rozporządzeniu. W jednym przypadku nieterminowo przyznano kolejny wyższy stopień służbowy. Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu ustawy o służbie cywilnej były składane do Szefa Służby Cywilnej w terminie określonym w ustawie o służbie cywilnej.

OBSZAR

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2019-2022 i w I półroczu 2022 r. w GDOŚ zaplanowano przeprowadzenie 395 szkoleń (w poszczególnych latach odpowiednio: 169, 94, 121 i 11), z tego 230 powszechnych (odpowiednio: 92, 39, 88 i 11), 165 specjalistycznych (odpowiednio: 77, 55, 33). Nie planowano szkoleń w ramach IPRZ.

Zorganizowano łącznie 435 szkoleń (w tym odpowiednio: w 2019 r. - 196, w 2020 r. - 61, w 2021 r. - 138 i w I półroczu 2022 r. - 40), z tego 224 powszechne (odpowiednio: 83, 31, 84 i 26), 193 specjalistyczne (odpowiednio: 104, 30, 47 i 12) i 18 w ramach IPRZ (dziewięć w 2019 r., siedem w 2021 r. i dwa w I półroczu 2022 r.). Łącznie

³¹ Pracownik został zapoznany z oceną okresową 20 czerwca 2022 r., a kolejny stopień służbowy otrzymał dopiero 13 września 2022 r.

w ww. okresie przeszkolonych zostało 552 członków korpusu służby cywilnej³² z GDOŚ.

W latach 2019-2022 (I połowa) w GDOŚ na szkolenia zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 591,7 tys. zł, z tego w 2019 r. 188,6 tys. zł, w 2020 r. 132,0 tys. zł, w 2021 r. 140,1 tys. zł, a w 2022 r. (I połowa) 131,0 tys. zł. Wydatki na ten cel wyniosły 391,9 tys. zł, z tego w 2019 r. 179,8 tys. zł (95,3% planu), w 2020 r. 56,1 tys. zł (42,5% planu), w 2021 r. 133,4 tys. zł (95,2% planu), a w 2022 r. (I połowa) 22,6 tys. zł (17,3% planu). Średni koszt szkoleń przypadający na jednego pracownika wyniósł odpowiednio: 483,39 zł, 125,44 zł, 201,21 zł i 153,68 zł. Dyrektor Generalna poinformowała, że GDOŚ zamierza wykorzystać wszystkie środki przeznaczone na szkolenia w 2022 r., gdyż wiele szkoleń zostało zaplanowanych do przeprowadzenia w drugiej połowie bieżącego roku. Według wyjaśnień DG GDOŚ, *przyczyną niskiego wykonania planu szkoleń w GDOŚ w 2020 r. (42,5%) była pandemia COVID-19. Wówczas wiele szkoleń zostało odwołanych i stąd też niskie wykonanie planu. Dopiero w latach kolejnych upowszechniły się szkolenia online jako alternatywa szkoleń stacjonarnych. Tę tendencję widać już w następnych latach, gdzie wykonanie budżetu szkoleniowego jest znacznie wyższe.*

(akta kontroli str. 38, 43-54, 108-293, 394-413, 1062-1065)

W GDOŚ obowiązywały wewnętrzne procedury dotyczące organizacji oraz finansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników³³, obejmujące analizę potrzeb szkoleniowych, planowanie szkoleń, realizację szkoleń i ocenę ich jakości. Roczne plany szkoleń na lata 2019-2022 opracowane były na podstawie analiz opisów stanowisk pracy, indywidualnych programów rozwoju zawodowego, oraz wniosków z ocen okresowych i rozmów rozwojowych. DG GDOŚ poinformowała, że w 2022 r. badanie potrzeb szkoleniowych zostało przeprowadzone za pomocą ankiety skierowanej do wszystkich pracowników pod koniec 2021 r. Na tej podstawie przygotowano plan szkoleń w GDOŚ na 2022 rok. Każdy pracownik miał możliwość wskazania swoich priorytetów i potrzeb szkoleniowych zarówno w zakresie szkoleń merytorycznych, jak również kompetencji miękkich oraz językowych. Pracownicy najczęściej wskazywali tematy z zakresu Kpa, ocen wodnoprawnych, prawa wodnego, wystąpień publicznych, prostego języka, komunikacji, MS Excel oraz języka angielskiego, co miało odzwierciedlenie w planowaniu szkoleń na rok 2022.

Realizacja szkoleń przebiegała zgodnie z Planami szkoleń, a także z założeniami przyjętymi w informacji o potrzebach szkoleniowych GDOŚ, przesłanymi zgodnie z § 16 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej³⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń) przez Dyrektora Generalnego do Szefa S.C. za lata 2019, 2020 i 2021, w terminie do końca stycznia każdego roku.

(akta kontroli str. 38, 242-293, 394-399, 839-855)

3.2. W okresie objętym kontrolą GDOŚ zorganizował wspólne szkolenia z Regionalnymi Dyrekcjami Ochrony Środowiska (16 urzędów):

- w 2019 r. przeprowadzono 10 wspólnych szkoleń, w których brało udział łącznie 469 pracowników GDOŚ i RDOŚ, co stanowiło 48% wszystkich szkoleń zorganizowanych w GDOŚ;

³² Osoby przeszkolone liczone za każdym udziałem w szkoleniu niezależnie od tego, w ilu szkoleniach w ciągu roku uczestniczyły.

³³ Zarządzenie Nr 6 Dyrektora Generalnego GDOŚ z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie organizacji oraz finansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: zasady podnoszenia kwalifikacji).

³⁴ Dz. U. poz. 960.

- w 2020 r. przeprowadzono osiem wspólnych szkoleń, w których brało udział łącznie 275 pracowników GDOŚ i RDOŚ, co stanowiło 89% wszystkich szkoleń zorganizowanych w GDOŚ;
- w 2021 r. przeprowadzono 20 wspólnych szkoleń, w których brało udział łącznie 989 pracowników GDOŚ i RDOŚ, co stanowiło 65% wszystkich szkoleń zorganizowanych w GDOŚ;
- w 2022 r. (do chwili obecnej) zorganizowano 11 wspólnych szkoleń, w których brało udział łącznie 838 pracowników GDOŚ i RDOŚ, co stanowiło 50% wszystkich zorganizowanych w GDOŚ szkoleń.

Wspólne szkolenia były realizowane w ramach projektu „Wsparcie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we wdrażaniu warunków ex ante oraz w realizacji zobowiązań w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i obszaru Natura 2000”.

(akta kontroli str. 24-29, 2386-2390)

3.3. Badanie prawidłowości przeprowadzenia 17 szkoleń zorganizowanych w okresie objętym kontrolą przez w GDOŚ (sześć powszechnych, sześć specjalistycznych, pięć w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej) wykazało, że:

- szkolenia zorganizowano zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi (§ 16 i 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń),
- zatwierdzono programy szkolenia, określono cele i tematykę szkolenia, weryfikowano doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej oraz posiadanie wykwalifikowanej kadry dającej rękojmię należytej realizacji programu szkolenia (§ 7 rozporządzenia w sprawie szkoleń),
- wszystkie podmioty, którym powierzono prowadzenie szkolenia posiadały doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej, przedstawiły program szkolenia i zapewniły pracowników dla jego realizacji (§ 8 rozporządzenia w sprawie szkoleń),
- GDOŚ dokonywał, zgodnie z § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szkoleń oraz wewnętrznymi procedurami, oceny zrealizowanych szkoleń na podstawie opracowanych w GDOŚ i wypełnianych przez pracowników GDOŚ arkuszy indywidualnej oceny szkolenia (AIOS)³⁵.

(akta kontroli str. 839-1052)

3.4. Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń Dyrektor Generalny GDOŚ terminowo i w wymaganej formie przekazywał Szefowi Służby Cywilnej informacje o potrzebach szkoleniowych urzędu na bieżący rok oraz szkoleniach przeprowadzonych w poprzednim roku³⁶.

(akta kontroli str. 242-293, 394-413)

3.5. Badanie prawidłowości ustalania indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracownikom korpusu służby cywilnej zatrudnionym w GDOŚ przeprowadzone na próbie 21 indywidualnych programów rozwoju zawodowego wykazało, że:

- w GDOŚ wprowadzono i stosowano wprowadzone zarządzeniem Nr 39 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 19 października 2010 r. *zasady rozwoju zawodowego członków korpusu służby*

³⁵ Zgodnie z § 11 ust. 5 zarządzenia nr 6 Dyrektora Generalnego GDOŚ z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie zasad organizacji oraz finansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników GDOŚ, z którego wynika, że komórka do spraw pracowniczych jest zobowiązana do zebrania ankiet od co najmniej 50% pracowników GDOŚ, którzy uczestniczyli w formach podnoszenia kwalifikacji zrealizowanych w danym roku budżetowym.

³⁶ Odpowiednio: 29 stycznia 2020 r., 29 stycznia 2021 r. i 28 stycznia 2022 r.

cywilnej zatrudnionych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, w tym dotyczące ustalania IPRZ;

- indywidualne programy rozwoju zawodowego ustalane były przez bezpośredniego przełożonego i akceptowane przez osobę kierującą komórką organizacyjną GDOŚ i zatwierdzane przez DG GDOŚ, a także sporządzane w ciągu 30 dni od przeprowadzenia oceny okresowej na formularzu stanowiącym załącznik do ww. zasad na okres 24 miesięcy i każdorazowo aktualizowane;
- przy ustalaniu IPRZ brano pod uwagę w szczególności wnioski zawarte w ocenie okresowej pracownika GDOŚ, jego planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego, a także plany i możliwości rozwoju zawodowego.

(akta kontroli str. 1048-1052, 836-838)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd zadań związanych ze szkoleniami i IPRZ. Szkolenia w GDOŚ realizowane były na podstawie planu szkoleń, a ich organizacja powierzana była podmiotom spełniającym kryteria określone w rozporządzeniu w sprawie szkoleń. Indywidualne programy rozwoju zawodowego przygotowane były zgodnie z ustawą o służbie cywilnej oraz aktualizowano je wraz z dokonywanymi co dwa lata ocenami okresowymi.

OBSZAR

4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd

Opis stanu
faktycznego

4.1. Dyrektor Generalna, odnosząc się do największych trudności i ryzyk związanych z realizacją zadań nałożonych na GDOŚ wskazała, że realizacja zadań GDOŚ odbywa się w sposób skuteczny i efektywny, o czym świadczy fakt, że jedynie niewielka liczba decyzji administracyjnych GDOŚ uchylana jest przez sądy administracyjne. Jednocześnie przekazała, że biorąc pod uwagę złożoność spraw prowadzonych przez GDOŚ oraz fakt, iż dokumenty niezbędne w postępowaniach wymagają kompletowania z innych urzędów, nie wszystkie sprawy są załatwiane w terminach wynikających z Kpa. Zdaniem Dyrektora Generalnej, wpływ na ten stan rzeczy ma niewystarczająca obsada kadrowa Urzędu oraz znaczne obciążenie pracowników. Przykładowo w Departamencie Orzecznictwa Administracyjnego w latach 2020-2022 liczba spraw wzrosła o 36%, a liczba pracowników zatrudnionych o 11%. Aby temu przeciwdziałać do końca 2021 r. utworzono 13 nowych etatów w Departamencie Ocen Oddziaływania na Środowisko, co pozwoliło na zmniejszenie liczby spraw prowadzonych równoległe przez jednego pracownika z 14 do 2,5 i wpłynęło na przyspieszenie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z wygospodarowanych przez GDOŚ oszczędności przyznawane są nagrody i czasowe dodatki zadaniowe, za zaangażowanie z wychodzenia organu z zaległości oraz dla motywacji. Utworzono również zespół do spraw HR, stosujący nowoczesne narzędzia rekrutacyjne (publikowanie ogłoszeń na portalach społecznościowych i branżowych, uruchomienie profilu GDOŚ na LinkedIn, stosowanie systemu rekrutacji elektronicznej na skutek zakupionej licencji). Organizowane są także szkolenia np. z postępowania administracyjnego ukierunkowane na postępowania prowadzone w GDOŚ, szkolenia z zarządzania czasem, komunikacji interpersonalnej.

Dyrektor Generalna wskazała, że w związku z informatyzacją GDOŚ zatrudniono dwóch nowych informatyków i dokonano zakupów nowego oprogramowania oraz sprzętu informatycznego.

(akta kontroli str. 389-395)

4.2. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. do GDOŚ wpłynęły 662 skargi i wnioski (w tym w 2019 r. – 174, w 2020 r. – 148, w 2021 r. – 223, w 2022 r. do 30.06.2022 r. – 117), w tym 15 dotyczyło wydawanych decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Na skutek złożonych skarg i wniosków do GDOŚ, w tym okresie przeprowadzono cztery kontrole³⁷ w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska: jedną w 2021 r. i trzy w 2022 r.

Przez cały okres objęty kontrolą do rozpatrywania skarg i wniosków była wyznaczona jedna osoba, zatrudniona na samodzielnym stanowisku ds. Skarg i Wniosków w Biurze Prawnym. Dyrektor Generalna wyjaśniła, że w przypadku nieobecności pracownika, albo zwiększonej liczby spraw do rozpoznania, do realizacji zadań kierowany jest inny pracownik Biura Prawnego. W przypadku skomplikowanych spraw, przy ich załatwianiu, pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. Skarg i Wniosków wspiera Zespół Radców Prawnych oraz pracownicy komórek merytorycznych zajmujących się zagadnieniami stanowiącymi przedmiot sprawy. Pracownik zatrudniony na stanowisku ds. Skarg i Wniosków w okresie epidemii COVID-19 pracował zdalnie. Został on wyposażony w niezbędny do pracy sprzęt i miał dostęp do systemu oraz wszystkich potrzebnych programów. Dyrektor Generalna poinformowała, że *wszystkie sprawy rozpatrywane były na bieżąco zgodnie z kolejnością wpływu i w ustawowo określonych terminach.*

Dyrektor Generalna przekazała również, że w okresie epidemii COVID-19 nie wydano szczegółowego zarządzenia w sprawie obsługi skarg i wniosków. Zmianie uległ jedynie sposób składania skarg i wniosków w siedzibie GDOŚ. Było to możliwe po uprzednim umówieniu się z pracownikiem wyznaczonym do przyjmowania skarg i wniosków. W okresie epidemii COVID-19 nie odnotowano takich przypadków.

(akta kontroli str. 7-29, 332-388, 1142-1333)

4.3. Badaniem objęto próbę 20 skarg i wniosków otrzymanych przez GDOŚ w latach 2019 – 2022 (I półrocze), na podstawie których wszczęte zostały postępowania kontrolne w nadzorowanych RDOŚ oraz dotyczących wydawanych decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Na podstawie analizy dokumentacji stwierdzono, że we wszystkich przypadkach przygotowane zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zawierało wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 Kpa, natomiast w dwóch³⁸ przypadkach skargi zostały załatwione w terminie 56 i 145 dni, tj. z przekroczeniem terminu wskazanego w art. 237 § 1 Kpa, a skarżący nie byli zawiadamiani o niezakończonym w terminie postępowaniu do art. 237 § 4 Kpa (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1142-1333)

4.4. W latach 2019-2022 (I połowa) do GDOŚ wpłynęło 177³⁹ ponagień w postępowaniach prowadzonych zarówno przez regionalnych dyrektorów ochrony

³⁷ 1. Kontrola przeprowadzona w okresie 8 lutego – 30 kwietnia 2021 roku w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi. Kontrolę rozpoczęto po 56 dniach od wpływu skargi. 2. Kontrola przeprowadzona w okresie 21 kwietnia – 31 maja 2022 roku w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie. Kontrolę rozpoczęto 5 dni od wpływu skargi. 3. Kontrola przeprowadzona w dniu 12 maja 2022 r., nieprzewidziana okresowym planem kontroli w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie. Kontrola obejmowała okres od 2021 r. do 2022 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego kontrola wszczęta przed datą wpływu skargi, ale z uwagi na to, że opisane w skardze okoliczności dotyczą wcześniejszego okresu, zakres kontroli obejmował również zagadnienia ujęte w skardze. Poza tym Dyrektor Generalny Ochrony Środowiska był informowany, o tym, że w RDOŚ w Lublinie występuje konflikt kadrowy zanim wpłynęła skarga. 4. Kontrola przeprowadzona w okresie 7 czerwca – 7 lipca 2022 roku w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie. Kontrolę rozpoczęto po 11 dniach od wpływu skargi.

³⁸ Skarga załatwiona zawiadomieniem z dnia 12 marca 2019 r. BP.051.7.2019.MP.2 oraz skarga załatwiona zawiadomieniem z dnia 7 maja 2021 r. BP-OPS.051.91.2021.MO.

³⁹ W 2019 r. – 78; w 2020 r. - 53; w 2021 r. - 27; 2022 r. (I połowa) – 14.

środowiska (łącznie 137 ponagleń⁴⁰), jak i przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (łącznie 40 ponagleń⁴¹). Na podstawie ww. ponagleń Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał 47 postanowień⁴² wskazujących, że regionalny dyrektor ochrony środowiska dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, w tym cztery razy miało to miejsce z rażącym naruszeniem prawa (wszystkie cztery przypadki dotyczyły 2020 r.). W ww. okresie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, w jednym przypadku (w 2021 r.) stwierdził po swojej stronie beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Ww. ponaglenia były składane przede wszystkim w postępowaniach dotyczących uwarunkowań środowiskowych.

Na rozstrzygnięcia GDOŚ zostało złożonych 14⁴³ skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W przypadku pięciu spraw WSA w Warszawie rozstrzygnął o nałożeniu grzywny na GDOŚ lub o przyznaniu na rzecz skarżących sumy pieniężnej w łącznej wysokości 14,6 tys. zł, a należności te zostały przez GDOŚ wypłacone w wysokości 11,6 tys. zł⁴⁴.

(akta kontroli str. 1066-1123, 1231-1439)

4.5. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) do GDOŚ wpłynęło 357 odwołań/zażaleń⁴⁵ na decyzje/postanowienia wydane w I instancji przez RDOŚ w postępowaniach dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na podstawie złożonych odwołań/zażaleń GDOŚ, jako organ II instancji:

- utrzymał w mocy 99 zaskarżonych postanowień/decyzji⁴⁶;
- 79 zaskarżonych postanowień/decyzji uchylił w całości i orzekł co do istoty sprawy uchylając to postanowienie/decyzję i umarzając postępowanie w pierwszej instancji w całości albo uchylił w części⁴⁷.
- umorzył postępowanie odwoławcze w 30 sprawach⁴⁸;
- 50 zaskarżonych postanowień/decyzji uchylił w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji⁴⁹;
- wydał inne rozstrzygnięcie niż wskazane powyżej w 70 przypadkach⁵⁰, np. postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania/zażalenia, albo postanowienie stwierdzające niedopuszczalność odwołania/zażalenia.

Ponadto 27 spraw było w toku, w jednym przypadku sprawa była zawieszona, a w jednym sprawa została przekazana do załatwienia przez inny organ. W okresie objętym kontrolą rozstrzygnięcia wydane przez GDOŚ, jako organu II instancji, w 123⁵¹ przypadkach (37,50% ogółu rozstrzygnięć) zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

(akta kontroli str. 1066-1123, 2374-2380)

4.6. Badaniem objęto próbę 22 zażaleń/odwołań od postanowień/decyzji wydanych w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych

⁴⁰ W 2019 r. – 61; w 2020 r. – 47; w 2021 r. – 19; w 2022 r. (I połowa) – siedem.

⁴¹ W 2019 r. – 17; w 2020 r. – sześć; w 2021 r. – osiem; w 2022 r. (I połowa) – siedem.

⁴² W 2019 r. – 26; w 2020 r. – 16; w 2021 r. – trzy; w 2022 r. (I połowa) – dwa.

⁴³ W 2019 r. – jeden; w 2020 r. – siedem; w 2021 r. – dwa; do w 2022 r. (I połowa) – cztery.

⁴⁴ Do dnia 5 grudnia 2022 r. nie wpłynęło do GDOŚ prawomocne rozstrzygnięcie nakładające na Urząd karę w wysokości 3,0 tys. zł.

⁴⁵ W 2019 r. – 101; w 2020 r. – 112; w 2021 r. – 103; 2022 r. (I połowa) – 41.

⁴⁶ W 2019 r. – 25; w 2020 r. – 34; w 2021 r. – 27; 2022 r. (I połowa) – 13.

⁴⁷ W 2019 r. – 35; w 2020 r. – 22; w 2021 r. – 18; 2022 r. (I połowa) – cztery.

⁴⁸ W 2019 r. – 10; w 2020 r. – 13; w 2021 r. – 6; 2022 r. (I połowa) – jeden.

⁴⁹ W 2019 r. – 10; w 2020 r. – 14; w 2021 r. – 19; do 30 czerwca 2022 r. – siedem.

⁵⁰ W 2019 r. – 20; w 2020 r. – 25; w 2021 r. – 23; do 30 czerwca 2022 r. – dwa.

⁵¹ W 2019 r. – 24; w 2020 r. – 18; w 2021 r. – 49; do 30 czerwca 2022 r. – 32.

złożonych w latach 2019 – 2022 (po sześć z 2019 r. i 2022 r., po pięć z 2020 r. i 2021 r.). Na podstawie badania stwierdzono, że w każdym przypadku w uzasadnieniach do ww. postanowień/decyzji wskazywano wszystkie wymagane przepisami art. 107 § 1 Kpa elementy. W 21 przypadkach nie dotrzymano terminu przewidzianego w art. 35 § 3 Kpa na załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Z tego w 11 sprawach Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie zawiadamiał stron postępowania o niezakończonym w terminie, a co za tym idzie nie podawał przyczyny zwłoki, nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia. Natomiast, w dziewięciu kolejnych sprawach zawiadomienie o niezakończonym w terminie wydawane było przez GDOŚ już po upływie miesięcznego terminu na rozstrzygnięcie odwołania (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1066-1123, 1474-2373)

4.7. Dyrektor Generalna GDOŚ przekazała następujące wyjaśnienia na temat pracy pracowników rozpatrujących zażalenia/odwołania w trakcie epidemii COVID-19: *Tryb pracy zdalnej funkcjonował w DOOŚ⁵² od 13 marca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r., a także od 13 października 2020 r. do 30 kwietnia 2022 r. Pracownicy wydziałów zajmujących się sprawami środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięć w tym czasie świadczyli pracę w systemie rotacyjnym (poza pierwszymi tygodniami pandemii, gdy wszyscy pracownicy świadczyli pracę w formie zdalnej, co było spowodowane nieznanym poziomem zagrożenia dla zdrowia i życia oraz przypadkami zakażeń pracowników budynku, w którym mieścił się urząd GDOŚ) (...). Pracę w tym trybie wykonywało około 90% ww. pracowników DOOŚ (przy czym przyjęto zasadę, że w każdym dniu pewna grupa pracowników pracuje w biurze, przy zachowaniu wymaganych środków bezpieczeństwa; poziom ten ulegał zmianie w zależności od sytuacji epidemiologicznej i obowiązujących obostrzeń dotyczących odległości między stanowiskami pracy, i tak w okresie największego nasilenia epidemii ok. 1/3 pracowników komórki organizacyjnej pracowała w biurze). Pracownicy DOOŚ początkowo wykonywali pracę zdalną korzystając z prywatnego sprzętu komputerowego. (...) mieli dostęp do własnych dysków sieciowych (...). Następnie od maja 2020 r. pracownikom DOOŚ sukcesywnie przekazywane były komputery przenośne służące do świadczenia pracy zdalnej. Początkowo laptopy służbowe przekazywane były rotacyjnie pracownikom, którzy – zgodnie z przyjętym harmonogramem – świadczyć mieli w danych dniach pracę zdalną. Na komputerach służbowych zainstalowane zostało oprogramowanie pozwalające na dostęp do danych (...) GDOŚ. Pracownicy przejmujący laptopa służbowego mieli na tym laptopie dostęp wyłącznie do swojego profilu służbowego, nad czym czuwał dział IT GDOŚ. W kolejnych miesiącach pracodawca sukcesywnie zwiększał liczbę laptopów służbowych posiadanych przez urząd, tak by nie zachodziła konieczność wymieniania się sprzętem między pracownikami.*

(akta kontroli str. 1440-1473)

4.8. W okresie objętym kontrolą GDOŚ sporządzał plany działalności oraz roczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1). Analiza danych dotyczących realizacji celów wynikających z planów działalności wykazała, że cele określone na lata 2019-2021 zostały osiągnięte. Analiza danych dotyczących realizacji mierników określonych w budżecie zadaniowym wykazała, że planowane wartości większości

⁵² Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko.

mierników zostały osiągnięte. Stwierdzono, że nie osiągnięto w pełni planowanych wartości niżej wymienionych mierników:

- Podzadanie pn. „Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa” - wykazano wykonanie miernika o nazwie „Liczba przeprowadzonych kampanii służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju (w szt.)” o wartości 20, przy planowanej 43;
- Działanie pn. „Działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne” - wykazano wykonanie miernika o nazwie „Zasięg realizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (w os.)” o wartości 28 790, przy planowanej 56 561;
- Podzadanie pn. „Ochrona przed skutkami zagrożeń” - wykazano wykonanie miernika o nazwie „Liczba wydanych uzgodnień i opinii w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz liczba wydanych postanowień i decyzji w ramach ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (w %)” o wartości 63,18 % (130/220), przy planowanej 80% (270/340);
- Działanie pn. „Krajowy system ek zarządzania audytu – EMAS” - wykazano wykonanie miernika o nazwie „Liczba podjętych inicjatyw informacyjno-promocyjnych (w szt.)” o wartości 46, przy planowanej 78;
- Działanie pn. „Reglamentacja działań wpływających na ochronę terenów przyrodniczo cennych oraz ochronę gatunkową” - wykazano wykonanie miernika o nazwie „Odsetek wydanych rozstrzygnięć administracyjnych w danym roku (w %)” o wartości 73,86% (780/1056), przy planowanej 92% (1009/1100).

DG GDOŚ w powyższej kwestii wyjaśniła, że przyczyną niepełnego wykonania wartości mierników były m.in. przedłużające się procedury wyboru wykonawców w ramach zamówień publicznych i braki kadrowe, które uniemożliwiły realizację części zadań, jak również epidemia COVID-19.

W okresie objętym kontrolą GDOŚ w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej, zwrócił uwagę na kwestię dużej fluktuacji kadr. Zaplanował przykładowe następujące działania w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w tym zakresie: zarezerwowanie środków na wykwalifikowaną kadrę, wprowadzenie usprawnień i modyfikacji w procedurze prowadzenia naborów; wprowadzenie usprawnień i modyfikacji w procedurze prowadzenia naborów poprzez zapewnienie programu do e-rekrutacji; kontynuacja działań mających na celu usprawnienie systemu rekrutacji oraz pozyskiwania wartościowych i kompetentnych pracowników, w szczególności poprzez rozszerzenie współpracy z uczelniami wyższymi (Politechnika Warszawska) mające na celu wypromowanie jednostki jako atrakcyjnego pracodawcy, co ułatwi pozyskiwanie wśród studentów i absolwentów kandydatów do pracy, praktykantów i stażystów.

(akta kontroli str. 472-484)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku dwóch z 20 objętych badaniem skarg i wniosków otrzymanych w latach 2019 – 2022, na podstawie których wszczęte zostały postępowania kontrolne w nadzorowanych RDOŚ oraz dotyczących wydawanych decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych stwierdzono, że skargi te zostały załatwione w terminie 56 i 145 dni od wpływu skargi, co było niezgodne z art. 237 § 1 Kpa. Zgodnie z tym artykułem organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki,

nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Ponadto Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie zawiadamiał skarżących o niezakończonym w terminie, a co za tym idzie nie podawał przyczyny zwłoki, nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 237 § 4 w zw. z art. 36 § 1 Kpa, nakładającymi obowiązek zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończonym w terminie.

Dyrektor Generalna wskazała, że w tych sytuacjach, w okresie, w którym stosownie do przepisów kpa skargi powinny zostać rozpatrzone, rozpatrywane były bardzo skomplikowane sprawy administracyjne i komórki merytoryczne nie były w stanie przekazać stosownego wkładu do odpowiedzi na skargi w wyznaczonym terminie. Jednocześnie zaznaczył, że terminy udzielania odpowiedzi na skargi i wnioski określone w Dziale VIII kpa mają charakter jedynie techniczno-instrukcyjny. Nieterminowa odpowiedź na skargę lub wniosek w trybie Działu VIII kpa nie wywiera negatywnych skutków w sferze praw i obowiązków podmiotu zgłaszającego, ponieważ rozpoznanie skargi – inaczej niż wydanie decyzji administracyjnej – nie kształtuje praw lub obowiązków tego podmiotu, zaś tryb skargowy nie służy wzruszaniu wydanych wcześniej decyzji. Dlatego wyższy priorytet przyznaje się sprawom administracyjnym, w których GDOŚ zobowiązany jest wydać decyzję lub postanowienie kształtujące prawa lub obowiązki podmiotu trzeciego.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska powinien w ww. przypadkach zgodnie z art. 237 § 4 w zw. z art. 36 § 1 Kpa zawiadomić strony o niezakończonym w terminie i poinformować je o nowym terminie, w którym nastąpi rozstrzygnięcie.

(akta kontroli str. 7-29, 332-388, 1142-1333)

2. W 21 spośród 22 zbadanych postępowań odwoławczych wszczętych na skutek zażaleń/odwołań złożonych w latach 2019 – 2022 (I półrocze) od postanowień/decyzji Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wydanych w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie dotrzymał określonego w art. 35 § 3 Kpa miesięcznego terminu przewidzianego na załatwienie sprawy. 21 z 22 ww. spraw zostało rozpatrzonych przez GDOŚ w terminie od 35 do 643⁵³ dni od wpływu odwołania/zażalenia do GDOŚ.

Kontrola wykazała również, że w przypadku 11⁵⁴ z 22 spraw Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie zawiadamiał stron postępowania o niezakończonym w terminie, a co za tym idzie nie podawał przyczyny zwłoki, nie wskazywał nowego

⁵³ Sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.3.2022.BL – 61 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.2.2022.BL – 61 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.11.2022.BL – 105 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.19.2022.US – 90 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.8.2022.SK – 157 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.22.2022.PS – 35 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.48.2021.SP – 106 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.3.2021.mro – 308 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.30.2021.US – 377 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.17.2021.MD.KB – 193 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.58.2021.mz.mro – 131 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.27.2020.mro – 513 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.11.2020.MW – 529 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚ/ZIL.420.4.2020.KM – 82 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.92.2020.aka – 58 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.38.2020.MW – 170 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.39.2019.EW – 49 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.3.2019.AB – 49 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.4.2020.AB – 643 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.176.2019.aka – 188 dni; sprawa znak DOOŚ-WDŚZOO.420.99.2019.MW/EW – 350 dni. Ww. terminy zostały ustalone na podstawie przeprowadzonego przez NIK badania oraz przekazanych przez Dyrektora Generalnego wyjaśnień. W sprawach znak DOOŚ-WDŚZOO.420.11.2020.MW, DOOŚ-WDŚ/ZIL.420.4.2020.KM, DOOŚ-WDŚZOO.420.4.2020.AB do terminu nie zaliczano okresu zawieszenia od 31 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r. wynikającego z art. 15zszs ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (w brzmieniu obowiązującym na dzień 24 maja 2020 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.).

⁵⁴ Sprawy znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.3.2022.BL; DOOŚ-WDŚZOO.420.2.2022.BL; DOOŚ-WDŚZOO.420.11.2022.BL;; DOOŚ-WDŚZOO.420.22.2022.PS; DOOŚ-WDŚZOO.420.48.2021.SP; DOOŚ-WDŚZOO.420.17.2021.MD.KB; DOOŚ-WDŚZOO.420.58.2021.mz.mro; DOOŚ-WDŚZOO.420.92.2020.aka; DOOŚ-WDŚZOO.420.39.2019.EW; DOOŚ-WDŚZOO.420.3.2019.AB; DOOŚ-WDŚZOO.420.4.2020.AB.

terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa, nakładającym obowiązek zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończonym w terminie. Ponadto, w przypadku dziewięciu z 22⁵⁵ spraw zawiadomienie o niezakończonym w terminie wydawane było przez GDOŚ już po upływie miesięcznego terminu na rozstrzygnięcie odwołania.

Dyrektor Generalna poinformowała m.in., że niedotrzymanie przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska terminu na rozpatrzenie odwołania, przewidzianego w art. 35 § 3 Kpa wynikało z wielu przyczyn, do których należały w szczególności: skomplikowany charakter spraw z zakresu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; obszerność i w niektórych przypadkach niska jakość dokumentacji przedkładanej przez wnioskodawcę; problemy kadrowe w Departamencie Ocen Oddziaływania na Środowisko, skutkujące dużą liczbą postępowań administracyjnych przypadających na jednego referenta; utrudnienia w funkcjonowaniu Urzędu związane z epidemią COVID-19. DG GDOŚ wyjaśniła również, że przyczyną braku zawiadamiania stron postępowania o niezakończonym w terminie były w szczególności obciążenia pracowników prowadzeniem innych postępowań administracyjnych, utrudnień wynikających z funkcjonowania urzędu w warunkach COVID-19, jak również niezasadnością zawiadamiania stron postępowania o wyznaczeniu nowego terminu w sytuacji, gdy w momencie upływu terminu na załatwienie sprawy wiadomym było, że jej załatwienie nastąpi w przeciągu najbliższych kilku dni. W tej sytuacji przygotowanie i wysyłanie zawiadomienia było zbędne, ponieważ strony otrzymałyby zawiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy tuż przed otrzymaniem rozstrzygnięcia kończącego sprawę.

Zdaniem NIK, zawiadomienie, o którym mowa w art. 36 § 1 Kpa, powinno zostać wysłane w każdym przypadku przekroczenia przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa.

(akta kontroli str. 1066-1123, 1440-2373)

OCENA CZĄSTKOWA

W GDOŚ na ogół zgodnie z przepisami realizowano nałożone na Urząd zadania. Na ogół skargi i wnioski były załatwiane terminowo i tylko w przypadku dwóch na 20 skarg i wniosków objętych badaniem stwierdzono, że zostały one rozpatrzone po upływie miesiąca od złożenia skargi/wniosku, a strona nie została poinformowana o wydłużeniu terminu na ich rozpatrzenie. GDOŚ jako organ II instancji zgodnie z przepisami wydawał postanowienia/decyzje w postępowaniach odwoławczych od decyzji/postanowień Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wydawanych w sprawach dotyczących decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Stwierdzono jednak, że 21 z 22 zbadanych postępowań odwoławczych objętych szczegółowym badaniem nie zostało zakończonych w terminie miesiąca, a w przypadku 11 postępowań stron nie poinformowano o wydłużeniu terminu na rozpatrzenie odwołania. Ujęte w planach działalności Urzędu na poszczególne lata cele zostały osiągnięte, a zadania zrealizowane.

IV. Wnioski

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

⁵⁵ Sprawy znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.19.2022.US; DOOŚ-WDŚZOO.420.8.2022.SK; DOOŚ-WDŚZOO.420.3.2021.mro; DOOŚ-WDŚZOO.420.30.2021.US; DOOŚ-WDŚZOO.420.27.2020.mro; DOOŚ-WDŚZOO.420.11.2020.MW; DOOŚ-WDŚZOO.420.38.2020.MW; DOOŚ-WDŚZOO.420.176.2019.aka; DOOŚ-WDŚZOO.420.99.2019.MW/EW.

Wnioski

1. Wyeliminowanie przypadków dokonywania oceny spełnienia przez kandydatów do pracy wymogów formalnych i zapraszania ich na rozmowę kwalifikacyjną przed upływem terminu na składanie ofert, tak aby wszyscy zainteresowani mogli w niej wziąć udział, co przyczyni się do zachowania zasady otwartości i konkurencyjności naborów do służby cywilnej.
2. Kierowanie pracowników do odbycia służby przygotowawczej w terminie umożliwiającym jej ukończenie w terminie ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika.
3. Przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi.
4. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego przyznawania urzędnikom s.c. kolejnych stopni służbowych.
5. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego przeprowadzania rozmowy z ocenianym pracownikiem i zapoznawania go z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny okresowej na piśmie.
6. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego załatwiania skarg i wniosków.
7. Zapewnienie terminowego rozpatrywania zażaleń/odwołań od postanowień/decyzji wydawanych przez Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska.
8. Każdorazowe zawiadamianie stron o niezakończonym w terminie.

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 Prezesa NIK. 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, stycznia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
(podpis)