



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.019.02.2022

**Pani
Beata Bezubik
Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
w Białymstoku
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
w Białymstoku
ul. Dojlidy Fabryczne 23, 15-554 Białystok**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku ¹ , ul. Dojlidy Fabryczne 23, 15- 554 Białystok.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Bezubik, Dyrektor RDOŚ od 20 kwietnia 2016 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie.3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.4. Realizacja wybranych zadań przez urząd.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. 3 stycznia 2023 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 <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Beata Pawłowska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/122/2022 z 4 października 2022 r. oraz nr LBI/154/2022 z 20 grudnia 2022 r. Beata Palinowska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/138/2022 z 28 listopada 2022 r. Tomasz Jarocki – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/132/2022 z 17 listopada 2022 r. (akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: RDOŚ.

² Dalej: Dyrektor.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację i funkcjonowanie służby cywilnej w RDOŚ w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Nabory na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej prowadzone były w RDOŚ zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵. Terminowo kierowano nowych pracowników do odbycia służby przygotowawczej oraz poddawano ich pierwszej ocenie. Co do zasady, zgodnie z przepisami dokonywano także ocen okresowych pracowników oraz przygotowywano im indywidualne programy rozwoju zawodowego.

Planując i organizując szkolenia uwzględniano priorytety szkoleniowe RDOŚ oraz wnioski dotyczące rozwoju zawodowego pracowników, co sprzyjało właściwemu wykorzystaniu potencjału kadrowego.

W działalności związanej z zarządzaniem zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, przestrzegano standardów, określonych w tym zakresie przez Szefa Służby Cywilnej.

Odpowiednia organizacja pracy umożliwiała prawidłową realizację zadań w zbadanym zakresie, w tym rozpatrywanie skarg i wniosków oraz prowadzenie postępowań o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny lub incydentalny i nie wpłynęły na ocenę ogólną zbadanej działalności. Polegały one m.in. na: nieudokumentowaniu odbycia przez pracowników szkoleń w ramach służby przygotowawczej, niepoinformowaniu Szefa Służby Cywilnej o potrzebach szkoleniowych RDOŚ w 2022 roku, bądź niepouczeniu wnioskodawców w czterech sprawach o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych o skutkach nieusunięcia braków w podaniach / we wnioskach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na koniec lat 2019–2021 i 30 czerwca 2022 r. w RDOŚ zatrudnionych było kolejno: 50,3, 53,3, 49,3 i 49,3 osób⁷, w tym na podstawie *u.s.c.*: 44,3, 48,3, 43,3 i 44,3 (88,1%, 90,6%, 87,8% i 89,9% zatrudnionych ogółem), a na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁸ odpowiednio: 6, 5, 6 i 5 osób (11,9%, 9,4%, 12,2% i 10,1% ogółu zatrudnionych). (akta kontroli str. 12-13)

1.2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej w poszczególnych latach wyniosło: na koniec 2019 roku – 5 352,63 zł, na koniec 2020 roku – 5 455,34 zł, na koniec 2021 roku – 6 263,26 zł oraz na koniec I półrocza 2022 roku – 6 617,75 zł. (akta kontroli str. 14)

1.3. Zasady naboru na wolne stanowiska w RDOŚ zostały określone zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora z 8 września 2015 r.⁹ Regulowały one większość zagadnień, wymaganych standardami zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, ustalonymi przez Szefa Służby Cywilnej¹⁰ (dalej: *standardy zsz*). Zapewniono w nich w szczególności, aby: a) w kolejnych etapach naboru zostały sformułowane jednoznaczne kryteria uczestnictwa, b) każdy kandydat, który spełnia wymagania formalne, mógł wziąć udział w kolejnym etapie naboru, następującym po weryfikacji dokumentów pod względem formalnym, c) wybierać kandydatów wyłącznie w oparciu o wymagania określone w ogłoszeniu o naborze.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1691. Ustawa zwana dalej „*u.s.c.*”

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

⁷ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2290. Ustawa zwana dalej *ustawą o pracownikach urzędów państwowych*.

⁹ Zarządzenie wewnętrzne Nr 46/2015 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 8 września 2015 r. w sprawie sposobu przeprowadzania naboru na wolne stanowiska pracy w RDOŚ.

¹⁰ Zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Wcześniej: Zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w tej samej sprawie.

Przewidywały też przeprowadzanie rozmowy kwalifikacyjnej w każdym naborze oraz udział w procesie naboru pracownika Wydziału Organizacyjno-Finansowego¹¹ (dalej: WOF).

Wewnętrzne procedury RDOŚ nie uwzględniały natomiast elementów wskazanych jako wymagane w części III ust. 2 pkt 2 lit. e, f, l, m i n *standardów* z z 2020 roku, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 15-16)

Procedury RDOŚ nie zawierały ponadto niektórych elementów zalecanych w *standardach* z z 2020 roku, tj.: umieszczania w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego, stosowania zróżnicowanych metod i technik dostosowanych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy, czy umożliwienia kandydatom udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności (np. przez Internet). Dyrektor zwróciła uwagę, że są to *jedynie standardy fakultatywne, zalecane przez Szefa Służby Cywilnej i nie muszą być wdrażane w naszym urzędzie, szczególnie, że RDOŚ jest instytucją zatrudniającą do 50 członków korpusu służby cywilnej*.

(akta kontroli str. 15-16, 573-580)

Zgodnie ze *standardami* z z wewnętrzne procedury naboru w RDOŚ oraz inne informacje przydatne dla kandydata, które wyjaśniały lub uzupełniały te procedury, były udostępnione na stronie internetowej RDOŚ.

(akta kontroli str. 18-19)

1.4. W okresie objętym kontrolą w RDOŚ ogłoszonych zostało 48 naborów na 33 stanowiska¹², w tym 34 nabory na 20 stanowisk, w celu zapewnienia zastępstwa za nieobecny członka korpusu służby cywilnej. Do naborów tych zgłoszono 184 oferty, z których 45 (24,5%) uznano za niespełniające kryteriów formalnych¹³. Wyborem kandydata zakończyło się 25 (52,1%) z ww. naborów, w tym 18 (52,9%) dotyczących zatrudnienia na zastępstwo.

(akta kontroli str. 17)

1.5. Analiza losowo wybranych 20 naborów (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) wykazała, że w każdym przypadku, zgodnie z art. 28 ust. 1-3 *u.s.c.*:

- informacja o wolnych stanowiskach pracy została upowszechniona przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie RDOŚ, w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: *BIP*) RDOŚ oraz w *BIP* Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: *KPRM*),
- ogłoszenia o naborze zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 *u.s.c.*,
- termin na złożenie dokumentów nie był krótszy niż 10 dni (w przypadku ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecny członka korpusu służby cywilnej – 5 dni) od dnia opublikowania tego ogłoszenia.

(akta kontroli str. 18-19)

1.6. Do każdego z 20 poddanych analizie naborów, zgodnie z wewnętrznymi zasadami RDOŚ, została powołana przez Dyrektora trzyosobowa komisja, przy czym w jednym przypadku (w 2020 roku) nie nastąpiło to na piśmie. Dyrektor wyjaśniła: *Regionalny Dyrektor ustalił skład komisji do przeprowadzenia naboru (nr ogłoszenia 69795), podpisy członków komisji znalazły się na protokole z naboru oraz załącznikach do protokołu. Decyzja o powołaniu komisji nie została sporządzona na piśmie. Był to nieumyślny błąd pracownika ds. przeprowadzenia naboru, która prowadzeniem spraw z zakresu naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej zajmowała się od niedawna*.

(akta kontroli str. 18-19, 573-580)

W skład komisji wchodziłi naczelnicy wydziałów, do których przeprowadzany był nabór (lub osoby ich zastępujące) oraz pracownicy WOF (komórki organizacyjnej zajmującej się m.in. obsługą kadrową). W RDOŚ nie stosowano pisemnego zobowiązania członków komisji do przestrzegania wymogu zachowania w tajemnicy informacji o kandydatach, uzyskanych w trakcie poszczególnych naborów. Dyrektor, odnosząc się do kwestii zagwarantowania przestrzegania w RDOŚ zapisów art. 32 *u.s.c.*, wyjaśniła: *Członkowie komisji powoływanych przez Regionalnego Dyrektora posiadają pisemne upoważnienie do przetwarzania danych osobowych m.in. zawartych w ofertach kandydatów do pracy, które zobowiązuje do zachowania w tajemnicy uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach. Oferty*

¹¹ Komórki organizacyjnej RDOŚ zajmującej się m.in. obsługą kadrową.

¹² W tym 22 nabory na 15 stanowisk w 2019 roku, dziewięć naborów na siedem stanowisk w 2020 roku, dziewięć naborów na sześć stanowisk w 2021 roku i osiem naborów na pięć stanowisk w 2022 roku (I połowa).

¹³ Do naborów w celu zastępstwa zgłoszono 121 ofert, w tym 28 (23,1%) niespełniających wymogów formalnych.

kandydatów do pracy nie są również umieszczane w elektronicznym systemie zarządzania EZD, a przetrzymywane jedynie w formie papierowej, do której dostęp mają tylko członkowie komisji powołanej do przeprowadzenia naboru oraz Regionalny Dyrektor lub jego Zastępca.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że art. 32 u.s.c. wskazuje na zachowanie w tajemnicy informacji o kandydatach, a nie tylko danych osobowych. Zasadnym byłoby zatem w sposób odrębny udokumentować zobowiązanie się pracowników, uczestniczących w naborach, do przestrzegania ww. przepisu. (akta kontroli str. 18-19, 573-580)

Z każdego z 20 analizowanych naborów sporządzone zostały protokoły, które zawierały elementy określone w art. 30 ust. 2 u.s.c. za wyjątkiem wskazania – w trzech przypadkach – miejsca zamieszkania najlepszych kandydatów. Szerzej na ten temat napisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 18-28)

Z protokołów z 20 ww. naborów wynika, że:

- komisje rozpatrywały wyłącznie oferty spełniające wymagania wskazane w ogłoszeniach o naborze;
- w trakcie naborów zastosowano metody i techniki naboru przewidziane w zasadach wewnętrznych, przy czym test wiedzy przeprowadzono tylko w dwóch przypadkach (w 2022 roku), gdy wpłynęło co najmniej pięć ofert spełniających wymagania formalne. W 16 na 20 analizowanych naborów (czterech w 2019 roku, w pięciu w 2020 i 2021 roku i dwóch w 2022 roku) nie przeprowadzono testu wiedzy, a ograniczono się do rozmowy kwalifikacyjnej¹⁴. Dyrektor wyjaśniła: *We wskazanych naborach z 2019 roku Regionalny Dyrektor postanowił pominąć II etap naboru, jakim jest test wiedzy, ponieważ w naborach wzięło udział odpowiednio jeden, dwóch i czterech kandydatów. Postanowiono w związku z powyższym sprawdzić zakres wiedzy merytorycznej wskazanej w ogłoszeniu w trakcie przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej, aby przyspieszyć procedurę naboru. Natomiast w latach 2020 i 2021 z powodu ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego COVID-19 i w związku z brakiem możliwości zapewnienia bezpiecznych warunków sanitarnych związanych z zachowaniem dystansu społecznego Regionalny Dyrektor postanowiła przeprowadzić nabór w oparciu o rozmowy kwalifikacyjne, bez konieczności gromadzenia większej ilości kandydatów w jednym pomieszczeniu. We wskazanych naborach z 2022 roku wzięło udział po jednym kandydacie, w związku z powyższym wiedza merytoryczna została sprawdzona podczas rozmowy kwalifikacyjnej.* Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zasadnym byłoby jednoznaczne wskazanie w wewnętrznych procedurach RDOŚ, w jakich przypadkach dopuszcza się odstępianie od przeprowadzania testu wiedzy w ramach procedury naboru, a kiedy jest on obligatoryjny;
- zgodnie z art. 29a ust. 1 u.s.c., w toku naboru komisja wyłoniła nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe, których przedstawiła Dyrektorowi, celem zatrudnienia wybranego kandydata¹⁵;
- w każdym przypadku Dyrektor zdecydowała o zatrudnieniu kandydata, który uzyskał największą liczbę punktów w ramach procedury naboru (spośród wskazanych przez komisję). (akta kontroli str. 18-19, 573-580)

1.7. Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.s.c. informacje o wynikach wszystkich 20 analizowanych naborów, zostały upowszechnione w siedzibie RDOŚ (na tablicy ogłoszeń), w BIP RDOŚ oraz w BIP KPRM, przy czym w 19 przypadkach nastąpiło to w ciągu nie więcej niż 8 dni od naboru, a w jednym (w 2019 roku) – 17 dni po naborze. Dyrektor wyjaśniła: *Informacja o wynikach naboru o nr ogłoszenia 51254 została opublikowana 17 dni po naborze w związku z przebywaniem na urlopie wypoczynkowym (5.08.2019–21.08.2019) specjalisty ds. kadr i szkolenia. Pracownik ds. kadr i szkolenia jako jedyny w 2019 roku posiadał uprawnienia nadane przez DSC KPRM do publikowania informacji o ogłoszeniach i wynikach naboru w BIP KPRM. Wyniki naboru zostały opublikowane 23.08.2019 r., czyli po powrocie pracownika ds.*

¹⁴ W pozostałych dwóch analizowanych naborach nie wpłynęła żadna oferta spełniająca wymagania formalne.

¹⁵ W siedmiu przypadkach z 20 analizowanych nie wyłoniono żadnego kandydata, w tym w dwóch przypadkach nie wpłynęła żadna oferta spełniająca wymagania wskazane w ogłoszeniu o naborze.

kadr i szkolenia z urlopu wypoczynkowego. Obecnie uprawnienia do umieszczania ogłoszeń i wyników naboru posiadają dwie osoby, pracownik ds. kadr i szkolenia oraz Naczelnik Wydziału Organizacyjno-Finansowego. (akta kontroli str. 18-19, 573-580)

W latach 2019–2022 (I półrocze) w RDOŚ nie wystąpił przypadek wskazany w art. 33 u.s.c., który stanowi, że jeżeli w ciągu trzech miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru zaistnieje konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy, dyrektor generalny urzędu może zatrudnić na tym samym stanowisku kolejną osobę spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokole z tego naboru. (akta kontroli str. 449)

1.8. W okresie objętym kontrolą w RDOŚ poza korpusem służby cywilnej, tj. na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zatrudnieni byli: Dyrektor, sekretarka oraz eksperci do spraw realizacji lub zarządzania realizacją projektów unijnych. Ponadto w 2021 roku (od kwietnia do grudnia) w grupie tej zatrudniona była osoba na stanowisku eksperta w Wydziale Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000¹⁶ (dalej: WPM), która realizowała zadania tożsame z zadaniami pracowników na stanowiskach merytorycznych w tym wydziale (członków korpusu służby cywilnej). Dyrektor wyjaśniła, że była to osoba, która wcześniej odbywała staż w RDOŚ. W porozumieniu z Powiatowym Urzędem Pracy RDOŚ stara się pozyskać stażystów, którzy pragną nabyć doświadczenie w pracy w instytucjach związanych z ochroną przyrody i ochroną środowiska. Wychodząc im naprzeciw Regionalny Dyrektor niejednokrotnie zwracała się do Powiatowego Urzędu Pracy z wnioskiem o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu. Niestety jednym z wymogów stawianych przez PUP jest zobowiązanie wnioskodawcy do zatrudnienia bezrobotnego na umowę o pracę w wymiarze nie mniejszym niż ½ etatu w okresie do 14 dni od dnia zakończenia stażu i utrzymania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w ww. wymiarze przez okres co najmniej trzech miesięcy, z wynagrodzeniem zgodnym z obowiązującymi przepisami, w tym w szczególności dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia za pracę (...). Zgodnie z obowiązującymi przepisami zatrudnienie w administracji publicznej, w tym w naszym urzędzie następuje w oparciu o ustawę o służbie cywilnej, według której zatrudnienie na wolne stanowisko pracy odbywa się w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Taką informację Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska zawiera we wniosku. Mając powyższe na uwadze w chwili składania wniosku RDOŚ nie może zadeklarować czy po zakończeniu stażu będzie dysponował wolnym stanowiskiem pracy oraz czy osoba odbywająca staż zostanie na tym stanowisku zatrudniona. Jednakże mając środki na zapewnienie wynagrodzenia zatrudnianej osobie bezrobotnej po zakończeniu stażu Regionalny Dyrektor zawiera z nią umowę o pracę na stanowisku poza korpusem służby cywilnej. W innym przypadku Powiatowy Urząd Pracy nie wyraża zgody na zorganizowanie w RDOŚ stażu (...). Dlatego też [osoba ta] została zatrudniona na stanowisku eksperta w Wydziale Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 poza korpusem służby cywilnej. (akta kontroli str. 41-44, 593-601)

1.9. Dyrektor, na pytanie o spostrzeżenia dotyczące naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej, w tym w okresie pandemii COVID-19, podała: Od kilku lat w RDOŚ występuje problem dotyczący znalezienia nowych pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami w zakresie ochrony środowiska i ochrony przyrody. W latach 2019–2021 50% (19) naborów zakończyło się brakiem wyboru kandydata. W przypadku naborów na stanowiska do wydziałów merytorycznych niejednokrotnie nie wpłynęła żadna oferta. W 2019 r. na dwa stanowiska w Wydziale Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 oraz Wydziale Ocen Oddziaływania na Środowisko w ogóle nie udało się pozyskać kandydatów w zastępstwie za pracowników długotrwale nieobecnych. Nabory na te same stanowiska ogłaszane są kilkakrotnie za każdym razem z niższymi wymaganiami co powoduje problemy z realizacją zadań w poszczególnych komórkach organizacyjnych w RDOŚ. (...)
Spowodowane jest to niskim poziomem wynagrodzeń w RDOŚ oraz koniecznością pozyskania pracowników o szczególnych kwalifikacjach z zakresu ochrony przyrody. Oczekiwania finansowe kandydatów często przewyższają wynagrodzenia pracowników, którzy wcześniej zajmowali stanowiska pracy, na które prowadzone są nabory. Z RDOŚ od 2019 roku z pracy odeszło 19 osób (co stanowi ponad 30% wszystkich pracowników). Poza

¹⁶ Od 1 stycznia 2022 r. osoba została zatrudniona w służbie cywilnej (w wyniku naboru na wolne stanowisko).

tym na przestrzeni lat 2019–2022 co roku od 4 do 9 pracowników korzysta z długotrwałych nieobecności (długotrwałe zwolnienia lekarskie, urlopy macierzyńskie, rodzicielskie, urlopy bezpłatne). Oferowane podczas naborów stawki wynagrodzenia zasadniczego ustalane są w ramach możliwości finansowych RDOŚ, jednak z rozmów prowadzonych z kandydatami nie spełniają one ich oczekiwań. (...). Nowozatrudnione osoby często nie mają doświadczenia w pracy w administracji publicznej, przez co potrzebują dłuższego okresu adaptacji, a ciężar realizacji zadań i przygotowania nowych pracowników spada na osoby już pracujące. Obecnie zauważyć można tendencję odchodzenia z pracy wysoko wykwalifikowanych pracowników, których zastąpienie często powoduje problemy w organizacji pracy RDOŚ.

Podczas wprowadzenia stanu epidemii COVID-19 w 2020 roku w RDOŚ wystąpiły trudności w prowadzeniu procesów naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej, polegające na ograniczeniach w utrzymaniu dystansu społecznego. Urząd został również zamknięty w zakresie bezpośredniej obsługi klientów, została wprowadzona praca zdalna oraz podział na grupy pracowników jednocześnie przebywających w siedzibie Urzędu. W związku z powyższym oraz ze względu na ograniczone możliwości lokalowe zdecydowano się zrezygnować z przeprowadzania pisemnego testu wiedzy i przeprowadzono tylko rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami, podczas których sprawdzano wiadomości teoretyczne. Rozmowy odbywały się z zachowaniem reżimu sanitarnego obowiązującego w czasie stanu epidemii. (akta kontroli str. 146-150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wewnętrzne procedury RDOŚ, dotyczące naborów na wolne stanowiska pracy, nie uwzględniały elementów, wskazanych jako wymagane w części III ust. 2 pkt 2 lit. e, f, l, m i n standardów zzz z 2020 roku, tj. nie zawierały zapisów zapewniających aby: [1] ogłoszenie o naborze było zgodne z opisem stanowiska pracy, [2] wskazać w ogłoszeniu o naborze, że data nadania dokumentów decyduje o tym, czy kandydat złożył je w terminie, [3] wyrównywać szanse w naborze osób ze szczególnymi potrzebami, [4] na równych zasadach informować kandydatów o zakwalifikowaniu do kolejnego etapu naboru oraz o metodach i technikach stosowanych na tym etapie, [5] udokumentować wszystkie czynności i zdarzenia, które mają wpływ na przebieg naboru i jego wynik. Dyrektor wyjaśniła m.in., że: *Każde ogłoszenie o wolnym stanowisku pracy publikowane jest w oparciu o opis stanowiska pracy, na które poszukiwany jest kandydat. (...) W każdym ogłoszeniu o pracę publikowanym na stronie BIP Urzędu RDOŚ i stronie KPRM wskazane jest, że w przypadku nadania dokumentów pocztą, decyduje data stempla pocztowego informująca o złożeniu oferty w terminie, bądź nie (...). Przed uruchomieniem naboru stanowisko wskazywane jest przez naczelnika wydziału do którego prowadzony jest nabór. Opisy wszystkich stanowisk pracy znajdują się na stanowisku ds. kadr i szkolenia, które jest odpowiedzialne za przygotowanie i upowszechnienie ogłoszenia o wolnym stanowisku pracy w służbie cywilnej. Wszystkie czynności i zdarzenia podczas naboru są dokumentowane w protokole z naboru oraz załącznikach do protokołu. Pomimo braku zapisów w wewnętrznych procedurach dotyczących sposobu przeprowadzania naboru w RDOŚ, standardy określone przez Szefa Służby Cywilnej w zakresie naborów są realizowane przy każdym naborze. Brakujące zapisy w procedurze naboru zostaną niezwłocznie uzupełnione.*

Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza naborów (opisana w pkt. 1.5 wystąpienia) potwierdziła, że wszystkie ww. zasady były w RDOŚ przestrzegane. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że *standardy zzz* zostały określone w celu właściwej organizacji procesu zarządzania zasobami ludzkimi, a nie tylko stosowania przyjętej praktyki działania. (akta kontroli str. 15-16, 573-580, 622-623)

2. W trzech protokołach z naborów na wolne stanowiska pracy w RDOŚ¹⁷ (z 20 analizowanych), nie wskazano miejsca zamieszkania najlepszych kandydatów, co było niezgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.c.

¹⁷ Jednym z 2021 roku i dwóch z 2022 roku.

Dyrektor wyjaśniła: W protokołach z naborów o nr ogłoszenia 84168, 99017 i 99019 nie zamieszczono informacji o miejscu zamieszkania najlepszych kandydatów z powodu nieumyślnego błędu pracownika sporządzającego protokół. Poinformowała też, że pracownicy RDOŚ zajmujący się przeprowadzaniem naborów dołożą wszelkich starań, aby informacje w protokołach były kompletne. (akta kontroli str. 18-40, 573-580)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RDOŚ w zakresie przeprowadzania naborów na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej. Stwierdzone nieprawidłowości, ze względu na formalny charakter, nie miały wpływu na ww. ocenę.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w RDOŚ

Opis stanu faktycznego

2.1. Dyrektor, zgodnie z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) *u.s.c.*, przygotowała programy zarządzania zasobami ludzkimi w RDOŚ (dalej: *PZLL*) na lata 2019–2021 i 2022–2024¹⁸, które spełniały wymogi określone w *standardach zzl*, tj. zawierały diagnozę procesów kadrowych w urzędzie, priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, obszary zarządzania ludźmi, cele roczne i harmonogram działań na 3 lata oraz zasady monitoringu i ewaluacji działań. W ww. programach nie określono niezbędnego do realizacji zadań RDOŚ stanu zatrudnienia urzędników i pracowników służby cywilnej¹⁹.

W *PZLL* na lata 2019–2021 wyznaczono cztery cele główne: [1] Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi poprzez wprowadzenie równoważnego czasu pracy oraz narzędzi informatycznych służących do rejestracji czasu pracy, oraz dokonanie anonimowej samooceny kultury i uczciwości; [2] Pomoc w adaptacji nowych pracowników RDOŚ poprzez aktualizację „Przewodnika dla nowozatrudnionych pracowników w RDOŚ”; [3] Zbudowanie efektywnego systemu motywacji poprzez przeszkolenie kadry zarządzającej w zakresie sposobów motywacji podległych pracowników; [4] Efektywne podnoszenie wiedzy pracowników w zakresie zarządzania środowiskowego EMAS oraz w zakresie przestrzegania zasad etyki w służbie cywilnej i przeciwdziałania korupcji w urzędzie. Na lata 2022–2024 zaplanowano natomiast: [1] Wspieranie pracowników RDOŚ w trudnych lub niejasnych sytuacjach, które budzą ich wątpliwości etyczne poprzez opracowanie i upowszechnienie procedur w tym zakresie; [2] Pomoc w adaptacji nowych pracowników RDOŚ poprzez aktualizację „Przewodnika dla nowozatrudnionych pracowników w RDOŚ”; [3] Zbudowanie efektywnego systemu motywacji poprzez wprowadzenie narzędzi *work-life-balance* oraz dostosowanie ich do oczekiwań i potrzeb RDOŚ; [4] Efektywne podnoszenie wiedzy pracowników w zakresie zarządzania środowiskowego EMAS oraz w zakresie przestrzegania zasad etyki w służbie cywilnej i przeciwdziałania korupcji w urzędzie. Ze sprawozdań z wykonania *PZLL* sporządzonych w okresie objętym kontrolą wynika, że w latach 2019–2021 osiągnięto zamierzone cele szczegółowe, przypisane do ww. celów głównych.

(akta kontroli str. 45-68)

2.2. Stosownie do zalecenia wskazanego w części II pkt 5.1 *standardów zzl* z 2020 roku, RDOŚ posiadała określone zasady realizacji i obiegu dokumentów w ramach poszczególnych procesów kadrowych. Zarządzeniami wewnętrznymi Dyrektora wprowadzone zostały procedury m.in. z zakresu przeprowadzania naboru na wolne stanowiska pracy, dodatkowego zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, sporządzania indywidualnych programów rozwoju zawodowego (dalej: *IPRZ*), politykę szkoleniową, politykę antymobbingową oraz procedury w zakresie motywowania pracowników, które zawierały wzory dokumentów, jakie należy stosować przy określonym procesie kadrowym oraz informacje dotyczące ich obiegu. Procedury te były upowszechnione wśród pracowników RDOŚ m.in. poprzez zamieszczenie w wewnętrznym systemie komputerowym RDOŚ na dysku „Ogólny”, do którego posiadali ciągły dostęp. Zasady, które odnosiły się do osób spoza RDOŚ (np. dotyczące naboru na wolne stanowiska pracy) zostały zamieszczone na stronie BIP RDOŚ.

(akta kontroli str. 55-63, 581-587)

¹⁸ Wprowadzone zarządzeniami wewnętrznymi Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku odpowiednio: nr 6/2019 z dnia 27 marca 2019 r. i nr 22/2022 z dnia 10 października 2022 r.

¹⁹ Standardy *zzl* nie określały takiego wymogu.

Corocznie przeprowadzane były badania opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi w formie anonimowych ankiet samooceny kontroli zarządczej. Badano m. in. zagadnienia dotyczące przestrzegania wartości etycznych przez pracowników, podnoszenia kompetencji zawodowych, delegowania uprawnień, komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej w RDOŚ. Dyrektor wyjaśniła: *Zbiorcze wyniki samooceny przedstawiane i omawiane są (...) na spotkaniu kadry zarządzającej z wszystkimi pracownikami RDOŚ.*

(akta kontroli str. 581-592)

2.3. Zasady przeprowadzania służby przygotowawczej w RDOŚ zostały ustalone zarządzeniem Dyrektora z 2009 roku²⁰. Określały one m.in.:

- 1) Zakres służby przygotowawczej. Wskazano, że program służby przygotowawczej pracownika powinien obejmować siedem bloków tematycznych: organizację i funkcjonowanie administracji publicznej (w tym podstawy prawne funkcjonowania RDOŚ), system służby cywilnej, ochronę danych osobowych, ochronę i dostęp do informacji niejawnych, finanse publiczne i zamówienia publiczne oraz Kodeks postępowania administracyjnego.
- 2) Procedurę skierowania do odbycia służby przygotowawczej. Rozpocynała ją sporządzenie przez naczelnika wydziału, w którym zatrudniony był pracownik (bezpośredniego przełożonego w przypadku stanowisk naczelników i samodzielnych) opinii dotyczącej poziomu przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy, wskazującej m.in. tematy (objęte zakresem służby), z których pracownik nie wymaga przeszkolenia. Na tej podstawie Dyrektor podejmował decyzję o: skierowaniu pracownika do odbycia służby przygotowawczej, skróceniu służby przygotowawczej (tj. zmniejszeniu zakresu tematycznego służby) lub zwolnieniu z odbycia służby przygotowawczej (nie oznaczało ono zwolnienia z egzaminu).
- 3) Przebieg służby przygotowawczej. Ustalono, że część teoretyczna może się odbywać w formie szkoleń zewnętrznych – wykładu, warsztatów lub seminarium, zleconych osobom lub firmom zewnętrznym, posiadającym odpowiednie przygotowanie lub w formie szkoleń wewnętrznych, przeprowadzonych przez pracowników RDOŚ, będących ekspertami w danej dziedzinie, w ramach obowiązków służbowych. Opanowanie wiedzy sprawdzane miało być w formie pisemnego testu (do jego zaliczenia wymagane było uzyskanie 80% punktów). Część praktyczna miała odbywać się w wydziałach RDOŚ.
- 4) Zasady egzaminu. Ustalono, że komisja egzaminacyjna, powołana przez Dyrektora, dokonuje oceny kandydata na podstawie: wyniku testu z części teoretycznej oraz końcowej rozmowy z kandydatem.

(akta kontroli str. 69-79)

Regulacje wewnętrzne RDOŚ określały także wzory formularzy stosowane w ww. postępowaniu, tj.: opinii przełożonego, dotyczącej zakresu służby przygotowawczej, skierowania do służby przygotowawczej, zaświadczenia o skróceniu służby przygotowawczej, zwolnienia ze służby przygotowawczej, protokołu posiedzenia komisji egzaminacyjnej, zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej.

(akta kontroli str. 69-79)

W latach 2019–2022 (I półrocze) w RDOŚ zatrudnionych zostało dziesięć osób²¹, które po raz pierwszy podjęły pracę w służbie cywilnej w rozumieniu art. 35 ust. 5 *u.s.c.* Spośród nich jedna zrezygnowała z zatrudnienia po trzech miesiącach pracy, a dwie rozpoczęły służbę przygotowawczą po 30 czerwca 2022 r.²² Analiza dotycząca realizacji służby przygotowawczej w pozostałych siedmiu przypadkach wykazała, że:

- każdorazowo bezpośredni przełożony pracownika, podlegającego służbie przygotowawczej, sporządził opinię dotyczącą zakresu tej służby,
- Dyrektor, na podstawie opinii przełożonych, skierowała pięciu pracowników do odbycia służby przygotowawczej (w każdym przypadku wydała też zaświadczenie o jej skróceniu,

²⁰ Zarządzenie nr 23/09 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie zasad przeprowadzania służby przygotowawczej w RDOŚ (dalej: *Zasady przeprowadzania służby przygotowawczej w RDOŚ*).

²¹ Z wyłączeniem osób zatrudnionych na zastępstwo.

²² W tym jedna zatrudniona w 2021 roku, w związku z długotrwałą nieobecnością w pracy.

wskazując jakiego zakresu to dotyczy²³), a dwie zwolniła z niej na podstawie art. 36 ust. 7 u.s.c.²⁴,

- na żadnym ze skierowań do odbycia służby przygotowawczej nie wskazano czasu jej trwania, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w żadnym przypadku nie udokumentowano odbycia przez pracowników szkoleń w ramach części teoretycznej służby przygotowawczej, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- wszystkie (siedem) osób przystąpiły do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą²⁵ i uzyskały pozytywną ocenę²⁶,
- w każdym przypadku służba przygotowawcza trwała od 91 do 120 dni (od daty skierowania do jej odbycia do egzaminu) i zakończyła się nie później niż z upływem ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika²⁷, zgodnie z art. 36 ust. 3 u.s.c.,
- proces przeprowadzania służby przygotowawczej dokumentowano z zastosowaniem wzorów formularzy, określonych w *Zasadach przeprowadzania służby przygotowawczej w RDOŚ*. (akta kontroli str. 81-109, 602-604)

W 2019 roku służbę przygotowawczą odbyła ponadto jedna osoba zatrudniona w 2018 roku. (akta kontroli str. 81-109)

2.4. W okresie objętym kontrolą, 11 nowozatrudnionych pracowników RDOŚ podlegało pierwszej ocenie w służbie cywilnej²⁸, z czego w 2019 roku – trzy osoby, w 2020 roku – dwie osoby, w 2021 roku – cztery osoby oraz dwie osoby w okresie do 30 czerwca 2022 r.²⁹ Ocenie poddano siedem z ww. osób³⁰, z których wszystkie uzyskały ocenę pozytywną.³¹ Z każdą z tych siedmiu osób Dyrektor RDOŚ, na wniosek bezpośredniego przełożonego ocenianego pracownika, zawarła umowy na czas nieokreślony. Badanie prawidłowości wszystkich siedmiu dokonanych pierwszych ocen wykazało, że w RDOŚ przestrzegano zasad określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej³²:

- w każdym przypadku bezpośredni przełożony³³, w terminie 21 dni od nawiązania stosunku pracy przez nowego pracownika, przeprowadził z nim rozmowę, podczas której zapoznał go ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej oraz wyznaczył termin na złożenie sprawozdania dotyczącego realizowanych przez niego zadań;
- we wszystkich przypadkach, po złożeniu przez pracownika sprawozdania z realizacji zadań, bezpośredni przełożony przeprowadził z ocenianym rozmowę oceniającą, przy czym w sześciu przypadkach nastąpiło to nie później niż w ciągu ośmiu dni od złożenia sprawozdania, natomiast w jednym (w 2020 roku) po 24 dniach. Dyrektor wyjaśniła, że późniejsze przeprowadzenie rozmowy oceniającej z tą osobą spowodowane było nawarstwieniem zadań realizowanych przez jej bezpośredniego przełożonego – Naczelnik WOF, która wykonywała również samodzielnie zadania stanowiska ds. kadr. Ponadto: *W okresie, w którym była sporządzana pierwsza ocena [tej osoby] w RDOŚ wykonywana była praca zdalna w systemie zmianowym ze względu na obostrzenia wprowadzone w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego COVID-19, co znacznie utrudniało*

²³ W czterech przypadkach – w zakresie przygotowania praktycznego, a w jednym – w zakresie przygotowania praktycznego i częściowo teoretycznego.

²⁴ Na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony.

²⁵ W jednym przypadku egzamin odbył się po 30 czerwca 2022 r.

²⁶ Wszystkie osoby otrzymały zaświadczenie o ukończeniu służby przygotowawczej.

²⁷ Osoby, które zostały zwolnione z obowiązku odbycia służby przygotowawczej przeszły egzamin w terminie odpowiednio 98 i 168 dni od dnia zatrudnienia w służbie cywilnej.

²⁸ W tym jedna, która odbyła służbę przygotowawczą w innym urzędzie (posiadała stosowne zaświadczenie), natomiast nie została tam poddana pierwszej ocenie.

²⁹ W RDOŚ nie dokonywano pierwszej oceny osób zatrudnionych w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej, o której mowa w art. 37 ust. 2 u.s.c.

³⁰ W jednym przypadku osoba nie została poddana ocenie, ponieważ rozwiązała umowę o pracę, a ocena pozostałych trzech osób została dokonana w terminie po 30 czerwca 2022 r.

³¹ Ponadto w 2019 roku pierwszej ocenie poddane zostały trzy osoby zatrudnione w 2018 roku.

³² Dz.U. poz. 1144.

³³ Bezpośrednimi przełożonymi byli naczelnicy wydziałów, w których zatrudnieni byli oceniani pracownicy.

realizację zadań Naczelnika WOF. Dyrektor zwróciła też uwagę, że w ww. przypadku nie przekroczono wyznaczonego terminu oceny;

- do arkusza pierwszej oceny zostały wpisane wszystkie wymagane dane, wg formularza stanowiącego załącznik do rozporządzenia, w tym określone w § 4 ust. 2 rozporządzenia oraz § 7 rozporządzenia m.in. o: przeprowadzeniu z ocenianym rozmowy oceniałej, przyznaniu ocen cząstkowych za postawę ocenianego, jego zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań, odpowiednio do poziomu spełniania przez ocenianego każdego z elementów oceny, z uwzględnieniem ich opisów, ustaleniu oceny łącznej, będącej średnią arytmetyczną z ocen cząstkowych, przyznaniu pierwszej oceny (wszystkie były pozytywne),
- w każdym przypadku w arkuszu z oceny wskazano wnioski dotyczące rozwoju zawodowego ocenianego. (akta kontroli str. 110-116)

W RDOŚ nie wystąpiły przypadki zawieszenia obowiązku dokonania pierwszej oceny w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2. (akta kontroli str. 449)

2.5. Wg stanu na dzień 1 stycznia w latach: 2019, 2020, 2021 i 2022 ocenie okresowej, o której mowa w art. 81 ust. 1 *u.s.c.* podlegało odpowiednio 48, 47, 49 i 44 pracowników RDOŚ. Łącznie przeprowadzono 46 ocen okresowych członków służby cywilnej, w tym w 2019 roku – 13 ocen, w 2020 roku i 2021 roku po 14 ocen oraz do 30 czerwca 2022 r. – pięć ocen. Wszyscy ocenieni pracownicy otrzymali pozytywne oceny. Analiza dokumentacji 20 ocen okresowych dokonanych w ww. okresie³⁴ wykazała, że:

- wszystkich ocen dokonały osoby uprawnione, zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej³⁵, na odpowiednich arkuszach (B lub C), stanowiących załączniki odpowiednio nr 3 lub 4 ww. rozporządzenia (wypełniono wszystkie wymagane pozycje – z wyjątkiem wskazanym poniżej, w ostatnim tiret),
- każdy oceniany potwierdził podpisem przeprowadzenie z nim rozmowy, o której mowa w § 5 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych*, podczas której omówione zostały wszystkie wymagane zagadnienia oraz zapoznano go z kryteriami ocen i terminem sporządzenia oceny. Rozmowy odbyły się w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzednich ocen,
- przed sporządzeniem oceny na piśmie, oceniaczy przeprowadził z ocenianym rozmowę oceniaczą, zgodnie z § 10 *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych*,
- wszystkie oceny zostały dokonane na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego, wymienionych w załączniku nr 1 do *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych* – przyznano oceny cząstkowe do każdego z tych kryteriów oraz określono ogólny poziom spełnienia kryteriów oceny,
- w każdym przypadku przyznana została ocena pozytywna, zgodnie z zasadami określonymi w § 11 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych*,
- zgodnie z art. 81 ust. 4 *u.s.c.* oceny okresowe sporządzone były 24 miesiące od poprzedniej oceny, z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 81 ust. 7 *u.s.c.*³⁶ (oceniany był wówczas informowany o zmianie terminu oceny),
- w przypadku 19 ocen do arkuszy zostały wpisane wnioski dotyczące *IPRZ* ocenianych pracowników, zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych*, natomiast w jednym przypadku arkusz oceny nie zawierał takich danych, o czym szerzej napisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 117-121)

³⁴ W tym jednej dokonanej w 2019 roku, pięciu w 2020 roku, 10 w 2021 roku i czterech w 2022 roku. Badaniem objęto ostatnie oceny okresowe: jedyne (wg stanu na 2022 rok) urzędnika służby cywilnej oraz losowo wybranych 19 pracowników służby cywilnej.

³⁵ Dz.U. poz. 470. Rozporządzenie zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie ocen okresowych*.

³⁶ W próbie objętej analizą wystąpiło pięć przypadków przesunięcia terminu oceny okresowej na podstawie art. 81 ust. 7 *u.s.c.* Nie wystąpiły przypadki, o których mowa w art. 81 ust. 8 *u.s.c.*

Zgodnie z regulaminem motywowania pracowników RDOŚ³⁷ ocena okresowa miała być brana pod uwagę przy awansowaniu na wyższe stanowisko lub podwyższaniu wynagrodzenia pracowników. (akta kontroli str. 132-140)

2.6. W okresie objętym kontrolą żaden pracownik służby cywilnej w ramach oceny okresowej nie otrzymał oceny negatywnej. (akta kontroli str. 124)

2.7. W latach 2019–2022 (I półrocze) z RDOŚ odeszło 19 członków korpusu służby cywilnej (czterech w 2019 roku, sześciu w 2020 roku i dziewięciu w 2021 roku), w tym: 10 w związku z zakończeniem umowy na zastępstwo, trzech przeszło na emeryturę, trzech rozwiązało umowę za porozumieniem stron, dwóch w związku z przeniesieniem do innego Urzędu, a jeden zmarł. W dwóch (z trzech) przypadkach rozwiązania umowy za porozumieniem stron, z odchodzącym pracownikiem przeprowadzono wywiad wyjściowy w formie „Ankiety exit interview”. Wynikało z niej, że główną przyczyną decyzji o odejściu z RDOŚ było znalezienie lepiej płatnej pracy. Z trzecią z osób nie przeprowadzono ww. ankiety. Dyrektor wyjaśniła: *Ankiety otrzymują pracownicy RDOŚ, którzy zdecydowali się odejść z pracy w RDOŚ, nie wszyscy jednak decydują się ją wypełnić i przekazać pracownikowi ds. kadr. Pomimo braku dokumentu w postaci kwestionariusza wywiadu wyjściowego w aktach osobowych Pani A.B., w rozmowie derekrutacyjnej przeprowadzonej z pracownicą jako powód odejścia z pracy w RDOŚ została wskazana możliwość uzyskania wyższych zarobków w urzędzie administracji samorządowej, do którego przeszła do pracy. Stosowanie narzędzia wywiadu wyjściowego stanowi jedynie zalecenia wskazane w standardach zrz z 2020 roku.*

(akta kontroli str. 125-131, 593-601)

2.8. W latach 2019–2022 (I półrocze) Dyrektor nie przyznawała pracownikom nowych stopni służbowych. W okresie tym żaden pracownik nie został mianowany³⁸, a urzędnicy służby cywilnej nie otrzymali dwóch kolejnych następujących po sobie pozytywnych ocen okresowych na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen³⁹. Nie zachodziła też przesłanka, określona w art. 89 ust. 1 u.s.c, bowiem oceny okresowe urzędników nie zawierały wniosku bezpośredniego przełożonego o przyznanie kolejnego stopnia służbowego. (akta kontroli str. 449-450)

2.9. Zasady przyznawania w RDOŚ nagród zostały określone w regulaminie motywowania pracowników RDOŚ. Przewidziano w nich nagrody okresowe oraz specjalne za szczególne osiągnięcia zawodowe pracowników.

W latach 2019–2022 (I półrocze) członkom korpusu służby cywilnej RDOŚ wypłacone zostały nagrody w wysokości 876,9 tys. zł (413,3 tys. zł, 85,9 tys. zł, 228 tys. zł i 149,7 tys. zł), a pozostałym pracownikom 128,8 tys. zł⁴⁰ (47,4 tys. zł, 5,2 tys. zł, 56,1 tys. zł i 20,1 tys. zł). W każdym przypadku, zgodnie z ww. regulaminem, nagrody przyznawane były na umotywowany wniosek przełożonego⁴¹. Dyrektorowi nagrody przyznawane były przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. (akta kontroli str. 132-145)

2.10. Dyrektor terminowo, zgodnie z art. 25 ust. 5 u.s.c., złożyła Szeftowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań za lata 2019–2021⁴². (akta kontroli str. 518-521)

2.11. W okresie objętym kontrolą jeden pracownik (członek korpusu służby cywilnej) wystąpił do Dyrektora z wnioskiem o udzielenie zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia⁴³ i ją otrzymał. Udzielenie zgody nastąpiło z zachowaniem zasad określonych w wewnętrznych uregulowaniach RDOŚ⁴⁴, tj. na wniosek zainteresowanego zaopiniowany przez naczelnika wydziału, w którym zatrudniony był wnioskodawca. Opinia zawierała ocenę, czy wykonanie

³⁷ Wprowadzonym Zarządzeniem wewnętrznym nr 16/2014 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 18 grudnia 2014 r.

³⁸ Jedna osoba w 2022 roku przystąpiła do postępowania kwalifikacyjnego.

³⁹ Powyżej oczekiwań, znacznie powyżej oczekiwań.

⁴⁰ Bez nagród finansowanych w ramach projektów unijnych.

⁴¹ Analizą objęto nagrody okresowe wypłacone wszystkim członkom korpusu służby cywilnej oraz nagrody specjalne wypłacone 10 członkom korpusu służby cywilnej.

⁴² Do 31 stycznia roku następującego po roku, za które sporządzono sprawozdanie.

⁴³ Wniosek został złożony w 2021 roku przez starszego informatyka.

⁴⁴ Zarządzenie nr 22/09 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 19 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania zgody na dodatkowe zatrudnienie lub na podejmowanie dodatkowych zajęć zarobkowych przez pracowników zatrudnionych w RDOŚ.

dotatkowego zatrudnienia nie jest sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z u.s.c. lub nie podważa zaufania do służby cywilnej albo nie budzi podejrzeń o stronniczość i interesowność oraz czy nie ma związku z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową. (akta kontroli str. 416-426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W żadnym z pięciu objętych kontrolą skierowań do odbycia przez pracownika służby przygotowawczej nie wskazano czasu jej trwania, co było niezgodne z art. 36 ust. 3 u.s.c.

Dyrektor wyjaśniła: *Pomimo braku wskazania w skierowaniu okresu trwania służby przygotowawczej, wszyscy pracownicy odbyli służbę zgodnie z art. 36 ust. 4 u.s.c. zachowując wskazany w ustawie termin.* Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje przestrzegania w RDOŚ terminów określonych w art. 36 ust. 4 u.s.c. (nie stwierdzono uchybień w tym zakresie), zwraca natomiast uwagę na obowiązek wskazania czasu trwania służby przygotowawczej w celu zapewnienia prawidłowej organizacji postępowania. (akta kontroli str. 81-109, 581-587)

2. W żadnym z pięciu poddanych kontroli przypadków, w RDOŚ nie udokumentowano odbycia przez pracowników szkoleń w ramach służby przygotowawczej, w sposób określony w *Zasadach przeprowadzania służby przygotowawczej w RDOŚ*. W myśl § 6 tych zasad *po zakończeniu szkolenia pracownik otrzymuje zaświadczenie (dyplom) ukończenia kursu. W przypadku szkoleń wewnętrznych prowadzonych przez pracowników RDOŚ stanowisko ds. kadr przygotowuje informację o ukończeniu kursu, ze wskazaniem programu służby przygotowawczej.*

W okresie objętym kontrolą pracownicy nie byli kierowani w ramach służby przygotowawczej na szkolenia zewnętrzne, a pracownik ds. kadr nie sporządzał informacji przewidzianej w uregulowaniach wewnętrznych RDOŚ.

Dyrektor wyjaśniła: *Szkolenia wewnętrzne w RDOŚ organizowane są przez osobę ds. Kadr, która ma za zadanie zaznajomić pracownika z programem jego służby przygotowawczej, który ustalany jest indywidualnie dla każdego pracownika na podstawie opinii Naczelnika Wydziału, do którego należy pracownik oraz wyznacza mu opiekunów którzy zapoznają go z przepisami regulującymi poszczególne zagadnienia z programu służby przygotowawczej. Po ukończeniu szkolenia/kursu z opiekunem osoba ds. kadr przygotowuje informację o ukończeniu kursu. Rzeczona informacja przekazywana jest w formie ustnej. Opanowanie wiedzy teoretycznej, określonej w programie służby przygotowawczej, sprawdzane jest po zakończeniu wszystkich zajęć podczas egzaminu kończącego służbę przygotowawczą.*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak dokumentacji w ww. zakresie nie pozwala na dokonanie oceny czy służba przygotowawcza przebiegała w pełni prawidłowo.

(akta kontroli str. 81-109, 581-587, 624-625)

3. W jednym z 20 analizowanych arkuszy oceny okresowej (z 2020 roku) nie wpisano wniosków dotyczących IPRZ ocenianego pracownika, co naruszało § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych. Dyrektor wyjaśniła: *Brak wpisania wniosków w ocenie okresowej był następstwem przeoczenia, spowodowanym nieumyślnie. Regionalny Dyrektor dołoży wszelkich starań i przeszkoli osoby zajmujące stanowiska kierujące pracownikami przypominając o konieczności ustalania IPRZ zgodnie z obowiązującą w RDOŚ procedurą.* (akta kontroli str. 117-121, 581-587)

OCENA CZĄSTKOWA

W RDOŚ prawidłowo realizowano zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Osoby, które po raz pierwszy podjęły pracę w służbie cywilnej, były kierowane do odbycia służby przygotowawczej oraz terminowo poddawane pierwszej ocenie. Co do zasady zgodnie z wymogami u.s.c. oraz przepisami wykonawczymi dokonywano ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej.

Stwierdzono nieprawidłowości o charakterze incydentalnym lub formalnym, które nie miały znaczącego wpływu na ocenę badanego obszaru. Polegały one na nieokreśleniu czasu trwania służby przygotowawczej, nieudokumentowaniu odbycia przez pracowników szkoleń

w ramach służby przygotowawczej oraz niewskazaniu w arkuszu jednej z ocen okresowych wniosków dotyczących IPRZ.

OBSZAR

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, w RDOŚ obowiązywało zarządzenie wewnętrzne Dyrektora z 10 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia Polityki szkoleniowej⁴⁵, zgodnie z którym roczny plan szkoleń był opracowywany przez WOF na podstawie: [1] zapotrzebowań na szkolenia w następnym roku kalendarzowym przekazywanych, do 31 grudnia, przez naczelników wydziałów; [2] priorytetów szkoleniowych przedstawianych przez Szefa Służby Cywilnej; [3] priorytetów szkoleniowych pracowników RDOŚ; [4] wniosków dotyczących IPRZ oraz [5] środków finansowych przewidzianych na realizację szkoleń.

Dyrektor wyjaśniła, że zgodnie z zaleceniami wskazanymi w standardach z z 2020 roku (w rozdziale VI pkt 1) Regionalna Dyrekcja korzysta z niektórych narzędzi wspierających proces badania potrzeb rozwojowych pracowników. Dokonując ocen okresowych pracowników, bezpośredni przełożeni przeprowadzając rozmowę rozwojową z pracownikiem analizują zadania wykonywane na jego stanowisku pracy i potrzeby pracownika w zakresie doszkalania. Na tej podstawie sporządzane są indywidualne programy rozwoju zawodowego. Proces badania potrzeb rozwojowych pracowników, w tym szkoleń, prowadzony jest również przez naczelników poszczególnych wydziałów w momencie przygotowywania planu szkoleń na następny rok. Głównym narzędziem, na podstawie którego określa się ww. potrzeby, jest wywiad z pracownikiem. Podczas rozmów z pracownikami naczelnik dowiadyuje się, co stanowi dla nich problem i w jakim obszarze chcieliby podnieść swoje kwalifikacje. Naczelnik dysponując informacjami na temat potrzeb pracowników oraz zakresem zadań realizowanych w wydziale określa zakres tematyczny szkoleń, które będą przydatne pracownikom wydziału. (akta kontroli str. 307-322)

Plany szkoleń na lata 2019–2022 zawierały: priorytety szkoleniowe, wykaz zaplanowanych szkoleń powszechnych i specjalistycznych dla poszczególnych wydziałów, w tym w ramach IPRZ oraz liczbę pracowników stanowiących grupę docelową. W latach 2019–2022 zaplanowano łącznie 165 szkoleń: 39 powszechnych i 126 specjalistycznych, a zrealizowano 83⁴⁶ (tj. 50,3%), w tym 29 powszechnych i 54 specjalistycznych⁴⁷. Nie wszystkie zaplanowane szkolenia udało się zrealizować. Dyrektor wyjaśniła, że w latach 2019–2021 nie zrealizowano wszystkich zaplanowanych szkoleń z powodu braku ofert szkoleniowych z tematów zawartych w planach szkoleń. Dotyczy to szczególnie specjalistycznych szkoleń z zakresu zadań związanych z obszarem ochrony przyrody. Regionalna Dyrekcja realizuje specyficzne zadania w zakresie ochrony przyrody i ochrony środowiska, dlatego też trudno znaleźć na rynku szkoleń propozycje o tematyce związanej z np. „Historycznym zanieczyszczeniem powierzchni ziemi” lub „Wpływem budowy zbiorników wodnych i/lub prac ingerujących w koryta rzeczne (odmulenie, pogłębienie, przebudowa) na stosunki wodne terenów przyległych oraz obszary wodno-błotne”. Podobna sytuacja występuje w przypadku szkoleń specjalistycznych z zakresu IT, tj. „Konfiguracja urządzeń sieciowych Juniper” oraz „Fortigate lub Serwery oparte o systemy Windows i Linux -zarządzanie i konfiguracja”. Poza tym szkolenia z zakresu IT są często bardzo kosztowne i biorąc pod uwagę cały budżet RDOŚ w danym roku, podejmowane są decyzje o rezygnacji z tych szkoleń. Ogłoszony w 2020 roku stan epidemii COVID-19 również w znacznym stopniu ograniczył możliwości kierowania pracowników na szkolenia, w związku z tym nie wszystkie tematy szkoleniowe z 2020 i 2021 roku zostały zrealizowane. (akta kontroli str. 151-173, 602-604)

W szkoleniach, w latach 2019–2022 (do 30 czerwca), uczestniczyło łącznie 147 pracowników (w tym 71 w ramach IPRZ), a wydatkowane na ten cel środki wynosiły kolejno 8,4 tys. zł, 6,3 tys. zł, 5,7 tys. zł i 3,6 tys. zł, tj. 52,3%, 52,6%, 94,8% i 60% środków pierwotnie zaplanowanych. Średni koszt szkoleń przypadający na jednego, zatrudnionego członka korpusu służby cywilnej wynosił odpowiednio: 174,1 zł, 134,4 zł, 116,1 zł i 81,7 zł.

⁴⁵ Polityka szkoleniowa RDOŚ stanowiła załącznik do zarządzenia nr 55/2015 z 10 listopada 2015 r. Dalej: Polityka szkoleniowa.

⁴⁶ Do 30 czerwca 2022 r.

⁴⁷ W tym w ramach IPRZ zaplanowano 126 szkoleń, a zrealizowano 58 szkoleń (specjalistycznych i powszechnych).

Dyrektor wyjaśniła, że niewykorzystanie całości środków finansowych przeznaczonych na szkolenia w roku 2019 wynikało z konieczności dokonania w październiku 2019 roku korekty odpisów i przesunięcia środków na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Natomiast niewykorzystanie wszystkich środków na szkolenia w 2020 roku spowodowane było wprowadzeniem stanu epidemii COVID-19 i znacznym ograniczeniem oferty przez instytucje przeprowadzające szkolenia. W związku z ograniczeniami dotyczącymi przemieszczania się oraz koniecznością zachowania dystansu społecznego Regionalny Dyrektor nie kierował pracowników na szkolenia. Korzystano jedynie ze szkoleń prowadzonych online. W 2021 roku nie wykorzystano kwoty 311 zł z powodu niewystarczających środków które pozostały, ceny szkoleń oscylują najczęściej w kwocie 360 zł – 480 zł za osobę.

(akta kontroli str. 229-244, 317-333)

3.2. W okresie objętym kontrolą zorganizowano jedno szkolenie dla pracowników Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Białymstoku i RDOŚ. Szkolenie to prowadzone było przez pracownika Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku i pracownika RDOŚ, a jego zakres obejmował ochronę gatunkową grzybów, owadów i ptaków występujących w obrębie drzew. Udział w nim wzięło 20 osób, a RDOŚ nie poniosła kosztów z tytułu organizacji szkolenia.

Analiza 15 szkoleń (z 83) zrealizowanych od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. (opisanych również w pkt. 3.3. wystąpienia) wykazała, że pracownicy RDOŚ uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez inne urzędy, w tym: [1] 12 pracowników w trzech szkoleniach organizowanych przez GDOŚ; [2] dwóch pracowników w szkoleniu organizowanym przez Regionalną Dyrekcję Ochrony Środowiska w Katowicach; [3] jeden pracownik w szkoleniu organizowanym przez Szefa Służby Cywilnej oraz [4] wszyscy pracownicy w szkoleniu organizowanym przez Urząd Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 226-226, 448)

3.3. Analiza 15 szkoleń przeprowadzonych w latach 2019–2022, w których uczestniczyło łącznie 72 pracowników RDOŚ wykazała, że:

- siedem szkoleń było bezpłatnych (organizatorami sześciu były inne urzędy, a jednego RDOŚ), a koszt pozostałych ośmiu wyniósł 2,6 tys. zł,
- 12 szkoleń odbyło się w formie on-line, a trzy stacjonarnie,
- szkolenia zostały zorganizowane zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi pracowników RDOŚ, tj. wpisywały się w priorytety szkoleniowe przyjęte na dany rok oraz odpowiadały obszarom określonym w IPRZ pracowników,
- szczegółowo określono cele szkoleń oraz ustalono ich tematykę, a Dyrektor zatwierdzała programy szkoleń organizowanych przez RDOŚ,
- szkolenia były oceniane za pomocą ankiet i arkuszy ocen,
- podmioty, którym powierzono prowadzenie szkoleń spełniały kryteria określone w § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁴⁸, tj. posiadały doświadczenie w ich prowadzeniu oraz odpowiadający potrzebom RDOŚ program szkolenia, dysponowały pracownikami lub współpracownikami z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem, zapewniały bazę materialną odpowiednią dla danego szkolenia (warunki lokalowe oraz wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt, niezbędne do realizacji programu szkolenia).

(akta kontroli str. 225-226)

3.4. W latach 2019–2022 Dyrektor terminowo, tj. do 31 stycznia przekazywała w wymaganej formie Szefowi Służby Cywilnej zbiorcze zestawienia szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku oraz, w latach 2019–2021, informacje o potrzebach szkoleniowych RDOŚ dotyczące priorytetów szkoleniowych na bieżący rok (zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń). Dokumenty zawierały m.in. dane liczbowe dotyczące uczestnictwa członków korpusu służby cywilnej w szkoleniach, wydatki na szkolenia, tematy szkoleń, które powinny się znaleźć w planie szkoleń centralnych oraz liczbę pracowników zaplanowanych do przeszkolenia z tych tematów.

⁴⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 960, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń.

W 2022 roku w informacji przekazanej do Szefa Służby Cywilnej nie wskazano potrzeb szkoleniowych RDOŚ, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 229-244)

3.5. Zasady opracowywania i realizacji IPRZ zostały ustalone zarządzeniem Dyrektora z 30 listopada 2012 r. w sprawie sposobu opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego w RDOŚ⁴⁹. Zgodnie z art. 108 ust. 1 i 2 u.s.c. oraz wymienionym zarządzeniem, IPRZ: [1] były ustalane przez bezpośredniego przełożonego, na czas podlegania pracownika ocenie okresowej; [2] uwzględniały priorytety Urzędu oraz cele indywidualne pracowników, w tym wnioski zawarte w ocenie okresowej; [3] były podpisywane przez pracowników po zaakceptowaniu przez naczelników wydziałów, w których pracownik wykonywał obowiązki i po zatwierdzeniu przez Dyrektora.

Po dokonaniu 20 ocen okresowych, objętych analizą opisaną w pkt 2.5 wystąpienia, IPRZ sporządzono w 16 przypadkach. Nie określono IPRZ dla czterech pracowników, przy czym w jednym przypadku pracownik tuż po ocenie okresowej został powołany na stanowisko poza korpusem służby cywilnej. O braku pozostałych trzech IPRZ szerzej napisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 117-121)

Analiza wybranych 20 IPRZ⁵⁰ wykazała, że:

- ustalano je odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej,
- wszystkie zawierały obszary rozwoju zawodowego pracowników, natomiast nie zawierały planowanej ścieżki awansu stanowiskowego i finansowego,
- nie były aktualizowane (sporządzano je po dokonaniu oceny okresowej i obowiązywały do następnej oceny),
- jeden IPRZ został sporządzony w dniu dokonania oceny okresowej, a w przypadku pozostałych 19 nie można ustalić, czy zachowany został termin ze względu na brak daty sporządzenia (zgodnie z § 3 pkt. 1 zarządzenia w sprawie IPRZ winny być sporządzone w ciągu 30 dni od dokonania oceny okresowej).

Dyrektor wyjaśniła, że zgodnie z § 3.1. zarządzenia w sprawie IPRZ w RDOŚ w ciągu 30 dni od dnia dokonania oceny okresowej bezpośredni przełożony sporządza IPRZ na piśmie wg wzoru stanowiącego załącznik do zarządzenia. We wzorze załącznika znajduje się informacja, że jest to załącznik do ww. zarządzenia oraz miejsce na datę. W momencie usunięcia informacji „Załącznik do zarządzenia Nr 32/2012 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 30 listopada 2012 r.” przez pomyłkę usunięto również miejsce na datę. Następnie przy sporządzaniu IPRZ-ów przez bezpośrednich przełożonych powyższy błąd był powielany. Wszystkie IPRZ-y zostały sporządzone zgodnie z ww. zarządzeniem Nr 32/2012 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. Obecnie obowiązujący w RDOŚ w Białymstoku druk IPRZ nie przewiduje zawarcia wszystkich informacji uzyskanych przez bezpośredniego przełożonego w trakcie rozmowy z pracownikiem. Informuję, że planowana jest zmiana procedury w sprawie sporządzania IPRZ i dostosowanie wzoru zawierającego powyższe informacje. W każdym IPRZ podano datę oceny okresowej, która była podstawą jego sporządzenia, co świadczyło o spełnieniu wymogu określonego w art. 108 ust. 1 i 2 u.s.c.

(akta kontroli str. 205-224, 305-306, 334-341)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dla trzech (z 20 analizowanych) pracowników bezpośredni przełożony po dokonaniu oceny okresowej⁵¹ nie sporządził IPRZ, wbrew wymogom określonym w art. 108 ust. 1 i 2 u.s.c. oraz zarządzeniu w sprawie IPRZ. Zgodnie z tymi uregulowaniami bezpośredni przełożony ustala odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej indywidualny program rozwoju zawodowego, biorąc pod uwagę w szczególności wnioski zawarte

⁴⁹ Zarządzenie nr 32/2012. Dalej: *zarządzenie w sprawie IPRZ*.

⁵⁰ W tym wszystkie (16) sporządzone po dokonaniu ocen okresowych, objętych analizą opisaną w pkt. 2.5 wystąpienia oraz cztery dobrane losowo.

⁵¹ Dwie oceny dokonane były w 2020 roku, a jedna w 2021 roku.

w ocenie okresowej członka korpusu służby cywilnej. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie IPRZ należało je sporządzić w terminie 30 dni od przeprowadzenia oceny okresowej.

Dyrektor wyjaśniła, że w ww. przypadkach bezpośredni przełożeni nie sporządzili IPRZ na piśmie, niemniej jednak podczas rozmowy oceniającej przedstawili ocenianym pracownikom wnioski dotyczące ich rozwoju zawodowego, odpowiednie zapisy znalazły się w części „Wnioski dotyczące indywidualnego rozwoju zawodowego” w ocenach każdego z pracowników. Brak IPRZ-ów sporządzonych na piśmie wynikał z dużej ilości realizowanych zadań i przeciążenia pracą na stanowiskach bezpośrednich przełożonych i był następstwem przeoczenia. (akta kontroli str. 581-587)

2. W 2022 roku Dyrektor nie poinformowała Szefa Służby Cywilnej o potrzebach szkoleniowych RDOŚ, w tym o tematach szkoleń, które powinny się znaleźć w planie szkoleń centralnych w służbie cywilnej i o liczbie osób do przeszkolenia z uwzględnieniem zajmowanego stanowiska. Zgodnie z § 16 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń dyrektor generalny urzędu (kierownik urzędu) przekazuje Szefowi Służby Cywilnej, w formie przez niego określonej, informacje o potrzebach szkoleniowych urzędu do dnia 31 stycznia każdego roku. Dyrektor wyjaśniła: W formularzu DSC-SZK Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej za 2021 rok przez pomyłkę nie wprowadzono tematów szkoleń wskazanych przez RDOŚ w Białymstoku jako potrzeby szkoleniowe na 2022 rok. Był to nieumyślny błąd pracownika Wydziału Organizacyjno-Finansowego, który prowadzeniem spraw z zakresu prowadzenia szkoleń zajmował się od niedawna. Błąd wynikał również z wprowadzenia nowego sposobu składania sprawozdań i zmiany platformy do wprowadzania sprawozdań na system GUS. Pracownik nie zauważył kolejnej „zakładki” dotyczącej potrzeb szkoleniowych i zakończył składanie sprawozdania na informacjach dotyczących szkoleń zrealizowanych w 2021 roku. W związku z powyższym informacja w zakresie potrzeb szkoleniowych nie została przesłana (...). (akta kontroli str. 229-235, 317-322)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca), w RDOŚ prawidłowo realizowano zadania związane ze szkoleniami. Planując i organizując je uwzględniano priorytety szkoleniowe RDOŚ, wnioski pracowników oraz obszary wskazane w IPRZ. Organizację szkoleń powierzano podmiotom dysponującym odpowiednią kadrami, a przeprowadzone szkolenia były oceniane. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny i polegały na niesporządzeniu IPRZ dla trzech pracowników po dokonaniu oceny okresowej oraz nieprzekazaniu do Szefa Służby Cywilnej informacji o potrzebach szkoleniowych na 2022 rok.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Realizacja wybranych zadań przez RDOŚ

4.1. W opinii Dyrektora, w RDOŚ przy obecnym poziomie zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej można zauważyć trudności związane z zachowaniem terminowości realizacji zadań z zakresu szacowania szkód wyrządzonych przez niektóre gatunki zwierząt objęte ochroną gatunkową. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie szacowania szkód wyrządzonych przez niektóre gatunki zwierząt objęte ochroną gatunkową⁵², regionalny dyrektor ochrony środowiska ma 30 dni na oszacowanie szkody od dnia otrzymania wniosku od osoby poszkodowanej. Do RDOŚ wpływa rocznie średnio około 1100 – 1200 wniosków na oszacowanie szkód wyrządzonych przez bobry, żubry i wilki na terenie województwa podlaskiego. Sprawy podzielone są między dwóch pracowników zatrudnionych w Białymstoku oraz po jednej osobie z Wydziałów Spraw Terenowych w Łomży i Suwałkach. Są to sprawy zróżnicowane ze względu na stopień trudności. Duża część wniosków wymaga całonocnego szacowania (8h/wniosek). Taki stan rzeczy powoduje, iż w okresie wzmożonej aktywności żerowiskowej (przede wszystkim żubrów) przypadającej na termin maj-wrzesień, dziennie do RDOŚ wpływa kilkadziesiąt wniosków i nie jest możliwe zachowanie 30-dniowego okresu oszacowania wszystkich wniosków. W związku z powyższym w celu zachowania terminów oraz biorąc pod uwagę poprawę funkcjonowania urzędu Regionalny Dyrektor zleca dodatkowo zewnętrznym podmiotom wykonanie ekspertyz w zakresie oszacowania szkód wyrządzonych przez bobry i żubry. Trwałym rozwiązaniem tego problemu byłaby możliwość zatrudnienia dodatkowych 2 pracowników, którzy

⁵² Dz. U. z 2018 r., poz. 645.

zajmowałyby się szacowaniem szkód wyrządzonych przez niektóre gatunki zwierząt objęte ochroną gatunkową. Jednocześnie w związku z ogromnym zakresem spraw prowadzonych przez RDOŚ dotyczących tworzenia i aktualizacji dokumentów planistycznych (np. Planów Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000, planów ochrony dla rezerwatów przyrody), a także w związku z ciągłą aktualizacją i rozbudowywaniem bazy danych o cennych siedliskach przyrodniczych oraz rzadkich gatunkach roślin i zwierząt, istnieje potrzeba zatrudnienia dodatkowej osoby, która zajmowałaby się tworzeniem bądź aktualizacją przedmiotowych dokumentów planistycznych. Obecnie Regionalny Dyrektor stara się pozyskiwać środki z funduszy zewnętrznych na zlecenia podmiotom zewnętrznym wykonanie takich dokumentacji, m.in. opracowanie tymczasowych celów ochrony dla przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000, czy opracowanie projektów planów ochrony dla rezerwatów przyrody. Regionalna Dyrektor wyjaśniła też, że uwagi w zakresie braków kadrowych oraz nadmiaru obowiązków służbowych występujących w RDOŚ były sygnalizowane w sprawozdaniu do Szefa Służby Cywilnej za lata 2019-2020. Potrzeby kadrowe RDOŚ w zakresie zwiększenia wynagrodzenia pracowników oraz możliwości zwiększenia zatrudnienia o nowe etaty były wnioskowane do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie. Ostatnie w piśmie nr WOF.1121.14.2021.JA z dnia 7 czerwca 2021 r., które dotyczyło możliwości zwiększenia planu finansowego RDOŚ w zakresie pięciu nowych etatów głównie z zakresu ochrony przyrody. W 2022 roku w związku ze zwiększeniem środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska podjęła decyzję o wygospodarowaniu trzech nowych etatów, które w trakcie bieżącego roku zostały obsadzone przez pracowników Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000. (akta kontroli str. 146-150)

4.2. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym RDOŚ⁵³, rejestr wpływających skarg i wniosków prowadził WOF, do którego kompetencji należało również sporządzanie okresowych sprawozdań ze sposobu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania spraw w tym zakresie⁵⁴. Rozpatrywanie i opracowywanie projektów odpowiedzi na skargi i wnioski przepisano do poszczególnych wydziałów⁵⁵ w przedmiocie należącym do ich właściwości. Dyrektor wyjaśniła, że w RDOŚ nie ma wyznaczonych osób do realizacji tych zadań, a załatwiali je pracownicy prowadzący sprawę objętą skargą.

(akta kontroli str. 375-383, 416-424, 593-601)

Informację o sposobie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zamieszczono w BIP RDOŚ⁵⁶.

(akta kontroli str. 247-250)

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) do RDOŚ wpłynęły cztery skargi, w tym: jedna w 2019 roku i trzy w 2021 roku⁵⁷, żadna z nich nie skutkowałą wszczęciem postępowania kontrolnego, co szerzej opisano w pkt 4.3 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 245-246, 251-304)

W związku z epidemią COVID-19 wewnętrznymi zarządzeniami Dyrektora⁵⁸ wprowadzono ograniczenie w dostępie do siedziby RDOŚ dla osób niebędących pracownikami oraz pracę zdalną. Pracownicy zostali zobowiązani m.in. do: korzystania z urządzeń i oprogramowania dostarczonego przez RDOŚ, raportowania wykonanych obowiązków bezpośrednio przełożonemu.

⁵³ Wprowadzonym Zarządzeniem wewnętrznym nr 17/2014 z dnia 23 grudnia 2014 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku, zmienianym zarządzeniami Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku: nr 17/2016 z 28 czerwca 2016 r., nr 2/2019 z 9 stycznia 2019 r. i nr 25/2021 z 14 września 2021 r.

⁵⁴ Sprawozdania ze sposobu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków były częścią Sprawozdań z działalności Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku za lata 2019–2021.

⁵⁵ Były to Wydziały: Ocen Oddziaływania na Środowisko, Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000, Spraw Terenowych II z siedzibą w Łomży, Spraw Terenowych I z siedzibą w Suwałkach, Organizacyjno-Finansowy.

⁵⁶ Do 21 grudnia 2021 r.: <http://bip.bialystok.rdos.gov.pl/skargi-i-wnioski>; od 22 grudnia 2021 r.: <https://www.gov.pl/web/rdos-bialystok/skargi-i-wnioski>.

⁵⁷ Epidemia COVID-19 nie miała wpływu na liczbę wpływających spraw (skarg i wniosków).

⁵⁸ Zarządzenie nr 13/2020 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie działań mających na celu zapobieganie oraz przeciwdziałanie zakażeniom koronawirusem SARS-CoV-2 w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku oraz Zarządzenie nr 47/2020 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu pracy zdalnej w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku.

Dyrektor wyjaśniła, że: *Klienci mogli kontaktować się z pracownikami RDOŚ w formie mailowej, telefonicznej, za pomocą platformy e-Puap lub zostawić dokumenty w formie papierowej w skrzynce umieszczonej przed siedzibą RDOŚ. W szczególnych przypadkach klient mógł skorzystać z wizyty w siedzibie RDOŚ po wcześniejszym umówieniu się telefonicznie.* Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że w okresie epidemii COVID-19 wszyscy pracownicy RDOŚ rozpatrujący skargi i wnioski⁵⁹ pracowali zdalnie w dwuzmianowym systemie pracy zdalnej. Dla każdego miesiąca z góry ustalano harmonogramy pracy zdalnej w podziale na dwie grupy. Pracownicy pracowali dwa dni w siedzibie RDOŚ i kolejne dwa dni świadcząc pracę zdalnie z miejsca zamieszkania. Wszyscy pracownicy wykonujący pracę zdalną mieli zapewniony dostęp do niezbędnych zasobów urzędu. W przypadku konieczności kontaktu z pracownikami prowadzącymi poszczególne sprawy, przez stanowisko w sekretariacie łączono rozmowy telefoniczne między pracownikami pracującymi zdalnie a klientami mającymi pytania do złożonych i rozpatrywanych w RDOŚ spraw. W opinii Dyrektora, wprowadzenie pracy zdalnej nie miało negatywnego wpływu na załatwianie spraw przez pracowników RDOŚ.

(akta kontroli str. 317-322, 384-390)

4.3. Badanie czterech skarg, które wpłynęły do RDOŚ w latach 2019–2022 (do 30 czerwca) wykazało, że wszystkie przekazano zgodnie z właściwością do GDOŚ w terminie siedmiu dni od ich otrzymania, zawiadamiając o tym skarżących (zgodnie z art. 231 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁶⁰).

Trzy skargi zostały uznane za bezzasadne, a jedną, która dotyczyła *bezczywności w zakresie udostępnienia informacji w toczącym się postępowaniu, w którym skarżący był stroną*, GDOŚ przekazał do ponownego rozpoznania przez RDOŚ. Skarga została załatwiona w ciągu 29 dni, tj. zgodnie z terminem określonym w art. 237 § 1 *Kpa*, a po ponownej analizie uznano ją za bezzasadną. We wszystkich czterech przypadkach skarżących zawiadomiono o sposobie załatwienia skarg, zgodnie z art. 238 § 1 *Kpa*. Skargi nie były przedmiotem prowadzonych przez RDOŚ kontroli.

(akta kontroli str. 245-246, 251-304)

4.4. W okresie objętym kontrolą przeciwko RDOŚ były prowadzone cztery sprawy sądowe, w tym jedna dotycząca przewlekłości postępowania i jedna bezczywności organu. W pierwszym przypadku Sąd orzekł przewlekłość postępowania z rażącym naruszeniem prawa, a w drugim, jak wynika z orzeczenia Sądu, bezczywność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W wyniku pierwszej sprawy zasądzono karę w wysokości 5 tys. zł. Na dzień 6 grudnia 2022 r. nie została ona uregulowana, w związku ze złożeniem przez RDOŚ skargi kasacyjnej od wyroku. W drugiej sprawie nie zasądzono kary, a jedynie zwrot kosztów postępowania sądowego w wysokości 100 zł.

(akta kontroli str. 427-447)

4.5. W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) do RDOŚ wpłynęło 595 wniosków o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych⁶¹, w tym:

- 590 wniosków o wydanie *douś* dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (213, 179, 124 i 74),
- jeden wniosek (złożony w 2020 roku) o wydanie *douś* dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożonych wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- cztery wnioski o wydanie *douś* dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożonych z raportem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (po dwa w latach 2019–2020).

(akta kontroli str. 391)

W okresie objętym kontrolą RDOŚ⁶²:

- wydała 489 *douś*, w tym odpowiednio: 174, 130, 116 i 69,
- w 25 sprawach (21 w 2019 roku, trzech w 2020 roku i jednej w 2021 roku), odmówiła wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 *Kpa*,

⁵⁹ Oraz przygotowujący decyzje i postanowienia.

⁶⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm. Ustawa zwana dalej: *Kpa*.

⁶¹ Dalej: *douś*.

⁶² W latach 2019-2022 (I półrocze) wydano 603 rozstrzygnięcia, w tym 8 dotyczyło spraw wszczętych przed tym okresem.

- pozostawiła 19 wniosków bez rozpatrzenia na podstawie art. 64 *Kpa* (osiem w 2019 roku, pięć w 2020 roku i sześć w 2021 roku),
- przekazała 15 wniosków organowi właściwemu na podstawie art. 65 *Kpa* (trzy, dziewięć, dwa i jeden),
- zwróciła, na podstawie art. 66 § 3 *Kpa*, dwa wnioski wnoszącym (po jednym w latach 2021–2022),
- wydała 32 decyzje umarzające postępowanie na podstawie art. 105 *Kpa* (10, 16 i po trzy w latach 2021–2022),
- zastosowała inne rozstrzygnięcia w 21 sprawach, w tym: wydała 20 decyzji o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań (siedem, osiem, cztery i jedną) oraz jedno postanowienie w 2020 roku nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny⁶³.

(akta kontroli str. 391)

W jednym przypadku (w 2020 roku), w wyniku złożonego zażalenia, GDOŚ uchyliła w całości decyzję RDOŚ odmawiającą określenia środowiskowych uwarunkowań i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W wyniku złożonych zażaleń / odwołań GDOŚ uchyliła cztery postanowienia / decyzje wydane przez RDOŚ i wydała rozstrzygnięcie w sprawie, w tym: jedno w 2019 roku i trzy w 2020 roku.

(akta kontroli str. 391)

4.6. Analiza 20 wybranych losowo⁶⁴ postępowań o wydanie *douś* wykazała, że:

1. W ich wyniku RDOŚ wydała:

- 15 decyzji, w tym 14 *douś*, stwierdzających brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia, oraz jedną decyzję odmawiającą określenia środowiskowych uwarunkowań⁶⁵ z powodu braku zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (brak możliwości przeznaczenia wnioskowanego fragmentu lasu pod użytkowanie inne niż leśne, które powinno być prowadzone na podstawie planu urządzania lasu),
- cztery postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wydania *douś* dla przedsięwzięcia ze względu na brak podstaw prawnych do wszczęcia postępowania – zakres prac, zgodnie z katalogiem wskazanym w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶⁶, nie kwalifikował się do przedsięwzięć wymagających uzyskania decyzji środowiskowej,
- jeden wniosek o wydanie *douś* został pozostawiony bez rozpatrzenia z powodu udzielenia przez wnoszącego niepełnej odpowiedzi po wyznaczonym terminie.

2. Wszystkie postępowania przeprowadzono terminowo, bez zbędnej zwłoki⁶⁷. Termin załatwienia sprawy przedłużano, zawiadamiając o tym pisemnie stronę postępowania, w 14 (z 20 zbadanych) przypadkach, w tym: w 10 postępowaniach – jednokrotnie, w trzech – dwukrotnie, a w jednym – trzy razy. W pozostałych sześciu badanych postępowaniach nie zachodziła potrzeba przedłużenia terminu załatwienia sprawy. Wszystkie decyzje zostały wydane przed upływem ostatecznego terminu na wydanie decyzji (wskazanego w zawiadomieniu o przedłużeniu). Głównymi przyczynami przedłużania terminów załatwienia spraw były w szczególności: 1/ konieczność przeprowadzenia procedury

⁶³ Ponadto w 2022 roku jeden inwestor wycofał wniosek.

⁶⁴ Po pięć z każdego roku objętego kontrolą.

⁶⁵ Po uchyleniu przez GDOŚ decyzji odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, RDOŚ wydała decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

⁶⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. poz. 213.1397, ze zm.) straciło moc 11 października 2019 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.) weszło w życie 11 października 2019 r.

⁶⁷ Okres pomiędzy złożeniem wniosku o wydanie *douś* a wydaniem decyzji wynosił od 3 do 230 dni, jednakże biorąc pod uwagę czynności, których nie wlicza się do terminów załatwienia sprawy zgodnie z art. 35 § 5 *Kpa* (uzupełnienie przez wnoszącego braków we wniosku o wydanie *douś*, konieczność uzyskania opinii innych organów, zawiadomienie strony o zebraniu pełnego materiału dowodowego), decyzje zostały wydane w terminie od 3 do 90 dni od dnia wpływu wniosku, a mediana okresu ich wydania wyniosła 28,5 dnia.

- administracyjnej wymaganej przepisami prawa, w tym uzyskanie wymaganych opinii; 2/ sposób komunikacji ze stronami w postępowaniu (obwieszczenia na tablicach ogłoszeń RDOŚ i właściwych urzędów gmin oraz w BIP); 3/ konieczność wykonania oględzin terenowych; 4/ skomplikowany charakter sprawy.
3. W objętych badaniem postępowaniach nie stwierdzono przypadku, aby RDOŚ wzywała wnioskodawców do złożenia dokumentów, które zostały już złożone wraz z wnioskiem o wydanie *douś*.
 4. Wśród 20 badanych spraw nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania w sprawie wydania *douś*.
 5. W 12 przypadkach (zawsze gdy nie zostały złożone wymagane dokumenty) RDOŚ wzywała wnoszącego do usunięcia braków we wniosku o wydanie *douś*, w terminie wskazanym w wezwaniu⁶⁸. W czterech z tych wezwań nie pouczone wnioskodawców, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
 6. W 15 postępowaniach, w których wydano *douś*, stronę postępowania zawiadomiono o zebraniu pełnego materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z nim i złożenia uwag i wniosków.
 7. We wszystkich 20 przypadkach RDOŚ podejmowała działania mające na celu uzyskanie wymaganych prawem niezbędnych opinii i uzgodnień. O wyrażenie opinii co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia występowano: do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁶⁹ – w 15 postępowaniach, a do Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych⁷⁰ – w pięciu. We wszystkich przypadkach PGWWP i PSS-E wydały opinie, w których nie stwierdziły konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia.
 8. W każdym przypadku dokonywano weryfikacji prawdziwości przekazanych informacji i danych w zakresie wydania *douś*. Odbывало się to w oparciu o analizę materiału dowodowego (15 spraw), analizę danych dostępnych na portalu internetowym Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii⁷¹ (osiem) oraz informacji uzyskanych w trakcie przeprowadzania wizji lokalnych. Wizje lokalne przeprowadzono w sześciu (z 10) postępowaniach o wydanie *douś* dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie lasu na użytek rolny. Dyrektor wyjaśniła, że: *O przeprowadzeniu oględzin terenowych w postępowaniach dotyczących wydania douś dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie lasu na użytek rolny decyduje: położenie obszaru przedsięwzięcia (obszary podlegające ochronie; potencjalne miejsca występowania przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000); jakość informacji przyrodniczych zawartych w Karcie Informacyjnej Przedsięwzięcia; stan zachowania lasu wnioskowanego (zrąb / drzewostan dojrzwały / starodrzew).*
 9. W 2020 roku, w wyniku jednego złożonego zażalenia, GDOŚ uchyliła w całości decyzję RDOŚ odmawiającą określenia środowiskowych uwarunkowań⁷² i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia. Przyczyną uchylenia decyzji było naruszenie art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 *Kpa* oraz art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷³. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy RDOŚ wydała decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

⁶⁸ Braki we wnioskach o wydanie *douś* dotyczyły w szczególności: 1/ uzupełnienia Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia; 2/ przedłożenia kopii mapy ewidencyjnej w postaci papierowej i elektronicznej; 3/ dołączenia wypisu z rejestru gruntów; 4/ przedłożenia informacji dotyczącej planu zagospodarowania przestrzennego.

⁶⁹ Dalej: „PGWWP”.

⁷⁰ Dalej: „PSS-E”.

⁷¹ <http://mapy.geoportal.gov.pl>.

⁷² Powodem odmowy był brak zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁷³ DZ. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

10. W badanych 20 sprawach w RDOŚ nie wydawano, na podstawie art. 132 Kpa, nowego postanowienia/decyzji, w wyniku uwzględnienia złożonego zażalenia/odwołania.

(akta kontroli str. 318-322, 392-415)

Kwestię organizacji pracy pracowników przygotowujących decyzje / postanowienia w okresie epidemii COVID-19 opisano szerzej w pkt 4.2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 317-322, 384-390)

4.7. W okresie objętym kontrolą corocznie sporządzano Plan Działalności RDOŚ, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania⁷⁴. W planach na lata 2019–2021 jako najważniejsze cele wskazano:

1. Zapewnienie zachowania wartości przyrodniczych województwa podlaskiego poprzez efektywne orzekanie. Miernikiem realizacji celu była liczba zakończonych spraw w danym roku do liczby spraw wpływających w danym roku, którą zakładano na poziomie⁷⁵: 5180/5180 w 2019 roku i 5090/5090 w latach 2020–2021, zaś osiągnięto kolejno 5498/5499, 5367/6368 i 6017/6027.
2. Kształtowanie polityki przestrzennej i ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć gwarantujące zrównoważony rozwój z zachowaniem walorów przyrodniczych, dla którego określono dwa mierniki:
 - liczba wydanych rozstrzygnięć w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, którą zaplanowano kolejno na: 1090, 1085 i 1135, a zrealizowano na poziomie odpowiednio: 1109, 1137 i 1257;
 - liczba wydanych rozstrzygnięć w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, którą zaplanowano kolejno na: 381, 365 i 304, a zrealizowano na poziomie odpowiednio: 295, 317 i 394, co wynikało z liczby faktycznie wpływających wniosków od inwestorów.
3. Efektywne zarządzanie projektami finansowanymi ze środków zewnętrznych krajowych i UE zgodnie z założonym harmonogramem. Miernikiem realizacji tych celów była liczba przedsięwzięć zrealizowanych w danym roku w ramach projektów do liczby realizowanych przedsięwzięć w danym roku w ramach projektów. Zakładano kolejno: 0/5, 6/6 i 1/5, a zrealizowano odpowiednio: 0/5, 2/6, 1/5. W 2020 roku okres trwania czterech z sześciu projektów przyrodniczych został przedłużony na kolejne lata. (akta kontroli str. 522-535)

RDOŚ osiągnął też w przeważającej części wartości mierników realizacji celów, określonych w budżetach sporządzonych w układzie zadaniowym na lata 2019–2021, w tym m.in.:

- zrealizował w terminie kolejno: 100% (184), 100% (241) i 98,8% (249 z 252) wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie – powodem nieosiągnięcia 100% w 2021 roku była większa (o 52) liczba wniosków od zakładanej;
- odsetek wydanych uzgodnień i opinii w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz wydanych postanowień i decyzji w ramach ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko wynosił kolejno: 99,44% (1426 na 1434), 99,96% (1429 na 1444) i 97,98% (1603 na 1636) – w każdym roku wpłynęła większa liczba wniosków niż zakładano (odpowiednio o: 25, 29 i 166);
- odsetek załatwionych spraw dotyczących szkód w środowisku lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni wynosił kolejno 100% (51), 115,38% (60 na 52) i 100% (49);
- odsetek wydanych rozstrzygnięć administracyjnych w zakresie działań wpływających na ochronę terenów cennych przyrodniczo oraz ochronę gatunkową w stosunku do wpływu przedmiotowych spraw wynosił: 99,98% (4158 na 4159), 99,84% (3779 na 3785) i 99,93% (4337 na 4340);
- zaspokojono 96% (999 z 1041), 99,36% (1087 z 1094) i 99,14% (1157 z 1167) roszczeń z tytułu szkód powodowanych przez zwierzęta chronione. (akta kontroli str. 568-569).

⁷⁴ Dz.U. nr 187 poz. 1254.

⁷⁵ Dane łącznie z planami określonymi dla wydziałów terenowych RDOŚ.

W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej RDOŚ za lata 2019–2021 nie wskazywano kwestii dużej fluktuacji kadr lub niedostatecznej liczby pracowników.

(akta kontroli str. 570)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W czterech wezwaniach⁷⁶ o usunięcie braków we wnioskach o wydanie *douś* (z 14) nie pouczone wnioskodawców, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, czym naruszono przepisy art. 64 § 2 *Kpa*. W jednym z ww. postępowań⁷⁷ wniosek o wydanie *douś* został pozostawiony bez rozpatrzenia z powodu udzielenia przez wnoszącego niepełnej odpowiedzi po wyznaczonym terminie.

Dyrektor wyjaśniła, że: *Brak pouczenia we wskazanych wezwaniach wystosowanych z art. 64 § 2 Kpa (...) wynikał z omyłki pisarskiej, przeoczenia. (...) W przypadku sprawy, gdzie podanie zostało pozostawione bez rozpatrzenia (WPN.420.82.2020) w zawiadomieniu wskazano, że okoliczność ta nie zamyka drogi do załatwienia sprawy i wnioskodawca może w każdym czasie wnieść nowe podanie w tej samej sprawie z uwzględnieniem informacji zawartych w wezwaniu.*

(akta kontroli str. 334, 339, 398-399, 403-412)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań przez RDOŚ w zbadanym zakresie. Organizacja Urzędu umożliwiała prawidłowe rozpatrywanie skarg i wniosków oraz prowadzenie postępowań o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła na prawidłowość realizacji zadań.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski
pokontrolne

1. Uwzględnienie w wewnętrznych procedurach naboru do służby cywilnej wszystkich elementów wymaganych w *standardach zsz* z 2020 roku.
2. Ujmowanie w protokołach z naboru na wolne stanowiska pracy wszystkich wymaganych informacji.
3. Wskazywanie, na skierowaniu do służby przygotowawczej, czasu jej trwania.
4. Dokumentowanie uczestnictwa pracowników w szkoleniach w ramach służby przygotowawczej.
5. Sporządzanie *IPRZ* dla wszystkich pracowników służby cywilnej.
6. Zamieszczanie w ocenach okresowych wniosków dotyczących *IPRZ*.
7. Przekazywanie do Szefa Służby Cywilnej wymaganej informacji o potrzebach szkoleniowych Urzędu.
8. Pouczanie wnioskodawców o pozostawieniu podania bez rozpoznania w przypadku nieusunięcia braków w terminie.

⁷⁶ Pisma: nr WPN.420.82.2020.PS z 19 października 2020 r., WPN.420.90.2020.PS z 7 grudnia 2020 r., WPN.420.90.2020.PS z 14 grudnia 2020 r. oraz nr WSTII.420.27.2022.RŚ z 31 maja 2022 r.,

⁷⁷ Sprawa nr WPN.420.82.2020.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

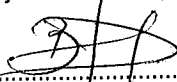
Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK*, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

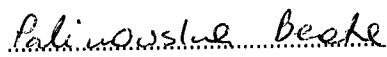
Białystok, dnia 16 stycznia 2023 r.

Kontrolerzy:

Beata Pawłowska
Główny specjalista kontroli państwowej

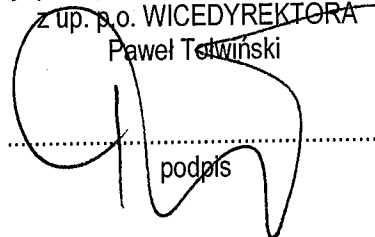

.....
podpis

Beata Palinowska
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku

z up. p.o. WICEDYREKTORA
Paweł Tetwinski


.....
podpis