



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.019.02.2022

**Pan
Arkadiusz Siembida
Regionalny Dyrektor
Ochrony Środowiska
w Warszawie
ul. Henryka Sienkiewicza 3
00-015 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie ¹ , ul. Henryka Sienkiewicza 3, 00-015 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Siembida Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie ² , od 3 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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. do 2 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Inga Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/140/2022 z 30 września 2022 r. 2. Mirosław Jankowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/170/2022 z 9 listopada 2022 r. (akta kontroli tom I str. 1-5)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą RDOŚ ogłosił 88 naborów na 103 wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej⁵. Badanie 20 naborów wykazało, iż RDOŚ, zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶, upowszechnił informacje o nich i wyznaczył terminy do składania dokumentów oraz sporządził protokoły z przeprowadzonych naborów. Jednak w przypadku czterech z ww. naborów, Urząd nie umieścił niezwłocznie w BIP RDOŚ i BIP KPRM informacji o ich wynikach⁷, co stanowiło naruszenie art. 31 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.

Dyrektor RDOŚ wywiązał się z obowiązku opracowania: programu zarządzania zasobami ludzkimi, zasad organizacji służby przygotowawczej, regulaminu przyznawania nagród regulaminu szkoleń i rozwoju zawodowego pracowników oraz określił zasady uzyskiwania zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego przez członków korpusu służby cywilnej⁸.

Pracownicy RDOŚ odbywali służbę przygotowawczą zgodnie z zasadami i terminami określonymi w ustawie o służbie cywilnej, przy czym w dwóch przypadkach nie określono terminu odbycia tej służby, co stanowiło naruszenie 36 ust. 3 ww. ustawy. Zarówno pierwszej oceny pracowników, jak i ocen okresowych dokonywano zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej oraz odpowiednio: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny

¹ Dalej: RDOŚ lub Urząd.

² Dalej: Dyrektor RDOŚ.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

⁵ Dalej: s.c.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, dalej: ustawa o służbie cywilnej.

⁷ Informacje te zostały opublikowane po upływie od 37 do 91 dni po naborze.

⁸ Dalej: korpus s.c.

w służbie cywilnej⁹ i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej¹⁰. W jednym przypadku (na 20 zbadanych) nie zamieszczono w ocenie okresowej wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego, co stanowiło naruszenie art. 81 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej oraz § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.

Dyrektor RDOŚ zapewnił pracownikom udział w szkoleniach, zgodnie z ich potrzebami określonymi m.in. w indywidualnych programach rozwoju zawodowego (ustalanych podczas dokonywania ocen okresowych). Nie dokonano jednak ocen przeprowadzonych szkoleń (w 15 zbadanych), co stanowiło naruszenie § 7 pkt 6 i § 15 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej¹¹.

Sprawozdania z realizacji zadań ustawowych, w tym dotyczące potrzeb szkoleniowych oraz przeprowadzonych szkoleń, przekazywano do Szefa S.C. w terminie określonym w ustawie o służbie cywilnej.

Duża rotacja kadr oraz zwiększające się obciążenia pracowników liczbą przypadających spraw przyczyniły się do nieosiągnięcia wartości zakładanych mierników dla czterech celów działalności RDOŚ, a także nieterminowego wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz nieinformowania stron o zasadach i trybie prowadzonego postępowania i przysługujących im prawach. Czynniki te miały też wpływ na ograniczone funkcjonowanie kontroli zarządczej.

Dyrektor RDOŚ nie wywiązał się z obowiązku określenia, w opracowanych procedurach przeprowadzania naborów na wolne stanowiska w korpusie s.c.¹², progu zaliczającego badane kompetencje oraz zamieszczenia w ogłoszeniu o naborze informacji o dacie nadania dokumentów, decydującej, czy kandydat złożył je w terminie, co stanowiło naruszenie ust. 2 pkt 2 lit. c i f rozdziału III¹³ zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej¹⁴ oraz ust. 1 pkt 3 i 6 rozdziału III zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej¹⁵.

Odnotowano również nieprawidłowości polegające na nieokreśleniu przez Dyrektora RDOŚ tematyki i celów szkolenia oraz zakresu dokumentacji szkolenia, a także niezatwierdzeniu programu szkolenia w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej, przeprowadzonego w 2020 r. przez podmiot zewnętrzny. Stanowiło to naruszenie § 7 pkt 2 lit. a i b i pkt 5 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

1. Przeciętne zatrudnienie¹⁶ w RDOŚ w latach 2019-2021, według stanu na koniec roku i półrocza 2022, wynosiło odpowiednio:

- 97,27 etatu w 2019 r., w tym 92,27 - korpus s.c.¹⁷ i 5,00 - zatrudnieni na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁸ (co stanowiło ogółem 5,1% przeciętnego zatrudnienia),

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

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

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

¹² Stanowiące załącznik do zarządzenia nr 75 Dyrektora RDOŚ z 29 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Procedury przeprowadzania naborów na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie, dalej: Procedury naboru na wolne stanowiska w korpusie s.c.

¹³ Nabór, zatrudnienie i wprowadzenie do pracy, dalej: rozdział III.

¹⁴ Zmieniony zarządzeniem nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, dalej: Standardy Szefa S.C. z 2020 r.

¹⁵ Dalej: Standardy Szefa S.C. z 2012 r.

¹⁶ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁷ W tym 91,27 pracownicy s.c. i 1,00 - urzędnik s.c.

- 103,66 w 2020 r., w tym 97,16 - korpus s.c.¹⁹ i 6,50 - zatrudnieni na podstawie ww. ustawy (6,3%),
- 99,15 w 2021 r., w tym 94,75 - korpus s.c.²⁰ i 4,40 - zatrudnieni na podstawie ww. ustawy (4,4%),
- 107,11 w 2022 r. (do 30 czerwca), w tym 97,21 - korpus s.c.²¹ i 9,90 - zatrudnieni na podstawie ww. ustawy (9,2%).

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w RDOŚ nie były zatrudnione osoby na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 58-125, tom IV str. 429-458)

2. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca), przeciętne wynagrodzenie całkowite²² członków korpusu s.c. ogółem kształtowało się w następująco:

- 6,0 tys. zł w 2019 r., a wg grupy stanowisk w s.c.: 9,6 tys. zł - koordynujące, 7,9 tys. zł - samodzielne²³, 4,4 tys. zł - specjalistyczne i 4,2 tys. zł - wspomagające,
- 5,9 tys. zł w 2020 r., a wg stanowisk: 11,3 tys. zł - koordynujące, 6,7 tys. zł - samodzielne²⁴, 4,9 tys. zł - specjalistyczne i 3,0 tys. zł - wspomagające,
- 7,4 tys. zł w 2021 r., a wg stanowisk: 14,8 tys. zł - średni szczebel zarządzania²⁵, 12,1 tys. zł - koordynujące, 9,2 tys. zł - samodzielne²⁶, 6,4 tys. zł - specjalistyczne i 4,1 tys. zł - wspomagające,
- 8,7 tys. zł w 2022 r. (do 30 czerwca), a wg stanowisk: 17,4 tys. zł - średni szczebel zarządzania, 14,6 tys. zł - koordynujące, 10,5 tys. zł - samodzielne²⁷, 7,2 tys. zł - specjalistyczne i 5,3 tys. zł - wspomagające.

(akta kontroli tom I str. 58-125, tom IV str. 459)

3. Dyrektor RDOŚ określił Procedury naboru na wolne stanowiska w korpusie s.c., które zawierały wymogi²⁸ określone w Standardach Szefa S.C. z 2020 r. (ust. 2 pkt 2 rozdziału III) i w Standardach Szefa S.C. z 2012 r. (ust. 1 rozdziału III), poza wymogami dotyczącymi wskazania progu zaliczającego badane kompetencje, który odpowiada poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku; wskazania w ogłoszeniu o naborze, że data nadania dokumentów decyduje o tym, czy kandydat złożył je w terminie - w sytuacji, gdy ogłoszenie o naborze określa minimalny termin na składanie dokumentów, wynikający z ustawy o służbie cywilnej (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 130-142)

Ww. procedury zawierały zalecenia ust. 2 pkt 3 rozdziału III Standardów Szefa S.C. z 2020 r. i ust. 2 rozdziału III Standardów Szefa S.C. z 2012 r., dotyczące: przeprowadzania

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2290, dalej: ustawa o pracownikach urzędów państwowych.

¹⁹ W tym 96,16 pracownicy s.c. i 1,00 - urzędnik s.c.

²⁰ W tym 93,75 pracownicy s.c. i 1,00 - urzędnik s.c.

²¹ W tym 96,21 pracownicy s.c. i 1,00 - urzędnik s.c.

²² Składało się z: wynagrodzenia zasadniczego, dodatków stażowego i służby cywilnej, wynagrodzenia chorobowego, stażowego od chorobowego, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatków zadaniowego i motywacyjnego, nagród.

²³ Ogółem 7,8 tys. zł dla pracowników s.c.

²⁴ Ogółem 6,6 tys. zł dla pracowników s.c.

²⁵ Zmianie uległa klasyfikacja w grupie stanowisk, gdzie stanowisko głównego księgowego zaliczono do grupy „Stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej”, a przed zmianą sklasyfikowano je jako stanowisko koordynujące (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, Dz. U. z 2021 r. poz. 797).

²⁶ Ogółem 9,1 tys. zł dla pracowników s.c.

²⁷ Ogółem 10,3 tys. zł dla pracowników s.c.

²⁸ W zakresie: metod i technik oraz sposobu dokonywania ocen w naborze (zostały określone przed jego ogłoszeniem; jednoznacznych kryteriów uczestnictwa w kolejnych etapach naboru; ogłoszenia o naborze było zgodne z opisem stanowiska pracy; każdy kandydat, który spełnia wymagania formalne, mógł wziąć udział w kolejnym etapie naboru następującym po weryfikacji dokumentów pod względem formalnym; wybierania kandydatów wyłącznie w oparciu o wymagania określone w ogłoszeniu o naborze; stosowania pytań lub zadań nakierowanych na ocenę tych samych kompetencji w oparciu o tę samą metodę i technikę, która będzie gwarantowała porównywalność wyników wszystkich kandydatów; udokumentowania wszystkich czynności i zdarzeń, które mają wpływ na przebieg naboru i jego wynik (w tym treść pytań lub zadań, kryteriów i ocen dokonywanych w trakcie naboru).

rozmowy kwalifikacyjnej w każdym naborze; stosowania zróżnicowanych metod i technik dostosowanych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy; udziału 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.

Dyrektor RDOŚ nie korzystał z fakultatywnych zaleceń Szefa S.C. dotyczących umieszczania w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego oraz umożliwienia kandydatom udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności (np. przez internet).

(akta kontroli tom I str. 130-142, tom IV str. 425)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż procedury nie zawierają zapisu o umieszczeniu informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia w ogłoszeniach o naborze, ponieważ jest to jedynie zalecenie, a nie obowiązek Urzędu. Zapisy Standardów Szefa S.C. pozostawiają dowolność w tym aspekcie i pozwalają decydować osobom odpowiedzialnym za przeprowadzenie naboru o tej kwestii. W procedurze nie ujęto zalecenia dotyczącego umożliwienia kandydatom udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności, ponieważ nie było ono do tej pory realizowane, gdyż jest to jedynie zalecenie wprowadzone w 2020 r. przez Szefa S.C. Niewykonanie powyższego zalecenia wynika również z faktu, iż dotychczas komisje rekrutacyjne nie zgłaszały do Dyrektora RDOŚ potrzeby zmiany technik rekrutacyjnych i podjęcia decyzji o przeprowadzaniu naborów za pośrednictwem elektronicznych środków łączności, preferując nabory organizowane w formie tradycyjnej, przy czym Urząd nie wyklucza realizowania powyższego zalecenia w przyszłości.

(akta kontroli tom V str. 366-370)

Na stronie internetowej Urzędu nie udostępniono Procedury naboru na wolne stanowiska w korpusie s.c., ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor RDOŚ, jest to jedynie zalecenie²⁹, a nie obowiązek jednostek służby cywilnej. Nabory prowadzone są w Urzędzie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej, co wskazane jest na stronie internetowej Urzędu.

Odnosnie do innych dokumentów zawierających informacje dla kandydata, które wyjaśniają lub uzupełniają wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej, Dyrektor RDOŚ stwierdził, iż określono jedynie wzór oświadczenia na potrzeby rekrutacji³⁰, który udostępniono na stronie internetowej RDOŚ.

(akta kontroli tom IV str. 411-425, 469-473)

4. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) ogłoszono ogółem 88 naborów na 103 wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, w tym:

- 28 naborów w 2019 r. na 35 stanowisk, z czego 18 naborów zakończyło się wyłonieniem kandydata (co stanowiło 64,3% naborów zakończonych) i 21 stanowisk obsadzono (co stanowiło 60% stanowisk obsadzonych);
- 18 naborów w 2020 r. na 19 stanowisk, z czego osiem naborów zakończyło się wyłonieniem kandydata (44,4%) i 11 stanowisk obsadzono (57,9%);
- 19 naborów w 2021 r. na 20 stanowisk, z czego 13 naborów zakończyło się wyłonieniem kandydata (68,4%) i 13 stanowisk obsadzono (65%);
- 23 nabory w 2022 r. (od 1 stycznia do 30 czerwca) na 29 stanowisk, z czego 10 naborów zakończyło się wyłonieniem kandydata (43,5%) i dziewięć stanowisk obsadzono (31%).

W poszczególnych latach objętych kontrolą, nadesłanych ofert na ww. ogłoszone nabory było: 128 w 2019 r., 145 w 2020 r., 161 w 2021 r. i 75 w 2022 r. (od 1 stycznia do 30 czerwca), z czego ofert niespełniających kryteriów formalnych było odpowiednio: 55, 28, 33 i 26.

(akta kontroli tom IV str. 457, 461)

²⁹ Zgodnie z ust. 2 pkt 4 lit. a rozdziału III Standardów Szefa S.C. z 2020 r. i ust. 3 rozdziału III Standardów Szefa S.C. z 2012 r.

³⁰ Dotyczącego m.in. zakresu korzystania z praw obywatelskich, posiadania obywatelstwa polskiego, wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych dla celów rekrutacji (wraz z klauzulą informacyjną).

5. Badaniem objęto 20 naborów³¹ na wolne stanowiska pracy, przeprowadzonych w latach 2019-2022 i w wyniku analizy dokumentacji ustalono, iż:

- ogłoszenia o naborach opublikowano w Urzędzie na tablicy ogłoszeń³² i w Biuletynie Informacji Publicznej³³ oraz w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³⁴ (art. 28 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej);
- wszystkie ogłoszenia o naborach zawierały elementy określone w art. 28 ust. 2 ww. ustawy;
- w 12 ogłoszeniach termin na złożenie dokumentów nie był krótszy niż 10 dni, a dla ośmiu ogłoszeń o naborze w celu zastępstwa³⁵ nieobecnego członka korpusu s.c. – 5 dni od dnia opublikowania tych ogłoszeń w BIP (art. 28 ust. 3 ww. ustawy);
- w każdym z naborów powołano komisję rekrutacyjną³⁶ do przeprowadzenia naboru, w której w skład wchodził przedstawiciel komórki do spraw kadr (ust. 2 pkt 3 lit. e rozdziału III Standardów Szefa S.C. z 2020 r. i ust. 2 pkt 5 Standardów Szefa S.C. z 2012 r.);
- komisje rozpatrywały wyłącznie oferty spełniające wymagania;
- wszystkie komisje do przeprowadzenia naborów powołano zgodnie z zasadami określonymi w Procedurze naboru na wolne stanowiska w korpusie s.c. (§ 6);
- z przeprowadzonych naborów sporządzono protokoły (20), zawierające elementy określone art. 30 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej;
- w zakresie spełnienia przez członków komisji obowiązku zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w trakcie naborów (art. 32 ustawy o służbie cywilnej), Dyrektor RDOŚ oświadczył, iż przewodniczący komisji każdorazowo, przed oceną formalną ofert kandydatów, informował ustnie członków komisji rekrutacyjnej o obowiązku zachowania w tajemnicy uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach. Powyższe czynności nie były dokumentowane;
- informację o wynikach 20 naborów umieszczono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie³⁷, a w przypadku 16 naborów³⁸, niezwłocznie w BIP RDOŚ i KPRM oraz w jednym w BIP KPRM³⁹ (art. 31 ustawy o służbie cywilnej). W pozostałych trzech⁴⁰ naborach nie zamieszczono niezwłocznie informacji o ich wynikach na BIP RDOŚ i KPRM, a w jednym na BIP RDOŚ⁴¹ (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- Dyrektor RDOŚ zatrudnił na wolne stanowiska osoby wskazane przez komisję;
- nie było przypadków ponownego obsadzenia na te same stanowiska pracy osoby spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokołach z tych naboru (art. 33 ustawy o służbie cywilnej).

(akta kontroli tom I str. 143-426)

6. W okresie objętym kontrolą zatrudniono dwie osoby na stanowisku eksperta, na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Pierwsza osoba, zatrudniona od 1 listopada 2020 r. do 31 lipca 2021 r. na tym stanowisku w Wydziale Ocen Oddziaływania na Środowisko (oddelegowana do świadczenia pracy w Wydziale Spraw Terenowych w Ciechanowie), miała tożsamy zakres obowiązków z zakresem pracowników zatrudnionych na stanowisku specjalisty⁴².

(akta kontroli tom V str. 371-373, 375-431)

³¹ W tym po pięć z każdego roku objętego kontrolą, tj. ogłoszenia o naborze nr: 44204, 44718, 47629, 49301, 52410 w 2019 r., nr: 62500, 62502, 63267, 64122, 69764 w 2020 r., nr: 75298, 75305, 76538, 78555, 78578 w 2021 r., nr: 96973, 97542, 97543, 99305, 103168 w 2022 r. (do 30 września).

³² Znajdującej się przy Kancelarii Urzędu.

³³ Dalej: BIP.

³⁴ Dalej: KPRM.

³⁵ Ogłoszenia o naborach nr: 44718, 52410, 62500, 63267, 69764, 75305, 97543, 103168.

³⁶ Dalej: Komisja.

³⁷ Znajdującej się przy Kancelarii.

³⁸ Ogłoszenie nr: 44204, 49301, 52410, 62500, 62502, 69764, 75298, 75305, 76538, 78555, 78578, 96973, 97542, 97543, 99305, 103168.

³⁹ Ogłoszenie nr 64122 w 2020 r.

⁴⁰ Ogłoszenia nr: 44718, 47629 w 2019 r. i 63267 w 2020 r.

⁴¹ Ogłoszenie nr 64122 w 2020 r.

⁴² Stanowisko w korpusie s.c.

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż ww. eksperta zatrudniono z uwagi na namnażającą się liczbę spraw spowodowanych okresem epidemii COVID-19 i koniecznością ich pilnej realizacji, przy braku możliwości oddelegowania pracowników Wydziału Oddziaływania Ocen na Środowisko z Warszawy do pracy w Wydziale Spraw Terenowych w Ciechanowie z powodu przebywania ich na kwarantannie lub w izolacji. Ekspert był zatrudniony jedynie czasowo, a w momencie ogłoszenia naboru na stanowisko specjalisty, osoba ta przystąpiła do tego naboru i od 1 sierpnia 2021 r. została zatrudniona zgodnie z ustawą o służbie cywilnej.

Przed okresem zatrudnienia ww. eksperta, nie był ogłaszany nabór na stanowisko specjalisty do Wydziału Oddziaływania Ocen na Środowisko z miejscem świadczenia pracy w Ciechanowie, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor RDOŚ, po odejściu 9 grudnia 2019 r. osoby z ww. Wydziału, planowane było ogłoszenie naboru, ale ze względu na pandemię COVID-19 w 2020 r. oraz związane z tym obostrzenia, ogłaszano mniej naborów.

(akta kontroli tom V str. 366-373, 615-619)

Drugą osobę zatrudniono w RDOŚ na podstawie umowy o pracę na czas określony (od 18 grudnia 2017 r. do 17 grudnia 2018 r.) na stanowisku starszego operatora urządzeń przygotowania danych, z miejscem wykonywania pracy w Warszawie. Na podstawie porozumienia zmieniającego warunki pracy i płacy, zawartego 26 marca 2018 r., zatrudniono tę osobę na stanowisku eksperta (od 1 kwietnia 2018 r. do 15 maja 2019 r.). We wniosku o zmianę stanowiska i wynagrodzenia (proponowane stanowisko eksperta) wskazano, iż pracownik ten zatrudniony jest w ramach projektu pn. „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”⁴³ współfinansowanego ze środków UE w ramach działania 2.4 oś priorytetowa II Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. W zakresie obowiązków pracownika z 27 września 2018 r. wskazano, iż stanowisko pracy w Urzędzie to ekspert, a w Projekcie - asystent regionalny. Zakres obowiązków z 18 grudnia 2017 r., dotyczący stanowiska starszego operatora urządzeń przygotowania danych był zbliżony do zakresu obowiązków z 27 września 2018 r. dot. stanowiska eksperta. W obydwu zakresach obowiązków wskazano ten sam Projekt oraz komórkę organizacyjną Urzędu Wydział Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000.

(akta kontroli tom V str. 371-373, 420-575)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż zakres obowiązków ww. osoby zatrudnionej na stanowisku eksperta nie był tożsamy lub zbliżony pod względem zakresu obowiązków do pracowników służby cywilnej, gdyż stanowisko to zostało utworzone na potrzeby realizacji Projektu, który realizowany jest przez RDOŚ w latach 2017-2023. Wynagrodzenie ww. osoby było pokrywane w 85% ze środków budżetu UE, a w 15% ze środków budżetu państwa.

(akta kontroli tom V str. 366-373)

7. Odnosząc się do zaobserwowanych największych trudności, ryzyk lub szans związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej, w szczególności w okresie epidemii COVID-19, Dyrektor RDOŚ stwierdził, iż przede wszystkim napotymano trudności związane z wyłonieniem odpowiednich kandydatów, spełniających wymogi określone w ogłoszeniach o wolnych stanowiskach pracy. W odpowiedzi na ogłoszenia nadsyłane były oferty, które spełniały wymogi formalne, jednakże na rekrutację zgłaszała się niewielka liczba osób lub kandydaci nie zgłaszali się, pomimo spełnienia formalnych warunków. W tej sytuacji zaistniało ryzyko braku możliwości obsadzenia stanowisk w RDOŚ. Szanse jakie zaobserwowano w związku z prowadzonymi naborami dotyczyły większej stabilności zatrudnienia. Stanowiska, które zostały obsadzone w naborach, w większości przypadków są obsadzone do tej pory. Zaobserwowano również większą stabilizację w zatrudnieniu osób z dużym doświadczeniem zawodowym. Pracownicy wskazywali na stabilizację zatrudnienia w instytucji publicznej, szczególnie w okresie pandemii, w przeciwieństwie do sektora prywatnego. W dalszym ciągu można zaobserwować odejścia pracowników z pracy, szczególnie w kontekście zbyt mało konkurencyjnego wynagrodzenia oraz bardzo dużej ilości pracy w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu, jednakże fluktuacja kadr, w porównaniu do lat poprzednich, wykazuje tendencję spadkową. Problemy i trudności związane z naborami na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej nie były zgłaszane do Szefa S.C., ponieważ pomimo istniejących przeszkód związanych ze zmniejszonym

⁴³ Dalej: Projekt.

zainteresowaniem naborami do Urzędu, realizowano politykę kadrową istniejącymi zasobami ludzkimi. Sytuacja pandemiczna była nowym doświadczeniem, w którym istniała konieczność realizacji zadań ustawowych Urzędu w zupełnie innej rzeczywistości oraz przy dużej absencji pracowników przebywających na kwarantannie czy izolacji domowej.

(akta kontroli tom V str. 366-374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przyjęte w RDOŚ Procedury naboru na wolne stanowiska w korpusie s.c. nie spełniały wymogów określonych w ust. 2 pkt 2 lit. c i f rozdziału III Standardów Szefa S.C z 2020 r. oraz ust. 1 pkt 3 i 6 rozdziału III Standardów Szefa S.C. z 2012 r. Nie wskazano w nich progu zaliczającego badane kompetencje, który odpowiada poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku oraz informacji w ogłoszeniu o naborze, że data nadania dokumentów decyduje o tym, czy kandydat złożył je w terminie (w sytuacji, gdy ogłoszenie o naborze określa minimalny termin na składanie dokumentów, wynikający z ustawy o służbie cywilnej).

(akta kontroli tom I str. 130-142, tom IV str. 425)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż ww. procedury nie zawierają progu zaliczającego badane kompetencje, który odpowiada poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku, ponieważ były one każdorazowo określone w dokumentach naboru (w protokołach z przeprowadzonych naborów). Standardy Szefa S.C. nie nakazują, aby w procedurze naboru określić poziom punktowy badania kompetencji dla każdego stanowiska funkcjonującego w Urzędzie (oraz dla przyszłych stanowisk, które mogą dopiero być wprowadzone), tylko zobowiązują do wprowadzenia mechanizmów zapewniających, że taki próg punktowy będzie określany podczas naboru i przestrzegany przez Komisję. Tak też funkcjonuje to w RDOŚ, gdy przykładowo komisja rekrutacyjna, przygotowując test wiedzy, każdorazowo (w zależności od wymagań i kompetencji określonych dla danego stanowiska pracy zgodnie z opisem stanowiska pracy), określa próg punktowy zaliczenia testu i uprawniający do zakwalifikowania się do kolejnego etapu rekrutacji. Wewnętrzne procedury nie zawierają zapisów wskazujących, iż data nadania dokumentów decyduje o fakcie złożenia aplikacji rekrutacyjnej w terminie, ponieważ Standardy Szefa S.C. nie nakazują, aby w procedurze naboru określić, w jaki sposób liczony jest termin składania dokumentów, tylko zobowiązują do wprowadzenia mechanizmów zapewniających, że sposób liczenia terminu składania ofert (czy decyduje data wpływu do urzędu, czy data stempla pocztowego) zostanie każdorazowo określony w ogłoszeniach o naborze. W wewnętrznych procedurach naboru wskazano, że za przygotowanie i publikację ogłoszenia o naborze (w którym każdorazowo jest określany sposób liczenia terminów złożenia dokumentów do naboru) odpowiada sekretarz komisji rekrutacyjnej. Tym samym zapewniono przestrzeganie mechanizmu kontrolnego zapewniającego prawidłowe wypełnianie ww. wskazania Standardów Szefa S.C.

(akta kontroli tom V str. 366-370)

NIK zauważa, że Standardy Szefa S.C. zostały określone w celu właściwej organizacji procesu zarządzania zasobami ludzkimi i w tym obszarze obligują kierownika jednostki do określenia tych elementów w procedurach naboru.

2. W czterech⁴⁴ z 20 przeprowadzonych naborów, nie upowszechniono niezwłocznie informacji o ich wynikach w BIP RDOŚ i KPRM, tj. zmieszczono je w terminie dłuższym niż 30 dni (od 37 do 91 dni) po przeprowadzonych naborach, co stanowiło naruszenie art. 31 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 152-155, 163-172, 300-309)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż określenie niezwłoczności nie zawiera górnej granicy, w jakim terminie wynik naboru powinien się ukazać. W przypadku ogłaszania wyników naborów w BIP RDOŚ i KPRM brane były pod uwagę realne okoliczności pracy w Urzędzie oraz

⁴⁴ Ogłoszenie nr: 44718 (informacja o wynikach naboru z 09.04.2019 r., a opublikowane w BIP: RDOŚ i KPRM 16.05.2019 r.), 47629 (informacja z 21.06.2019 r., a opublikowane w BIP: RDOŚ i KPRM w 14.08.2019 r.), 63267 (informacja o wynikach naboru z 15.06.2020 r., a opublikowane w BIP: RDOŚ i KPRM 14.09.2020 r.), 64122 (informacja z 08.07.2020 r., a opublikowane w BIP RDOŚ 14.09.2020 r.).

obciążenie pracą w danym momencie, a także okoliczności związane z pandemią COVID-19. Nie w każdym przypadku udało się ogłosić wynik naboru natychmiast po podpisaniu przez Dyrektora RDOŚ informacji o wynikach naboru. W niektórych przypadkach zdarzały się sytuacje związane z obsługą systemu informatycznego, kiedy informacje o wynikach naborów były przetwarzane przez systemy komputerowe i po jakimś czasie okazywało się, że wprowadzone wyniki naborów na wolne stanowiska pracy nie zostały opublikowane. Dlatego natychmiast po zauważeniu przez pracownika kadr zaistniałej sytuacji, zostały one ponownie wprowadzone do opublikowania.

(akta kontroli tom V str. 366-371)

OCENA CZĄSTKOWA

RDOŚ opracował wewnętrzne Procedury naboru na wolne stanowiska w korpusie s.c., w których nie określono wymogów dotyczących progu zaliczającego badane kompetencje oraz wskazania w ogłoszeniu o naborze, że data nadania dokumentów decyduje o tym, czy kandydat złożył je w terminie, co było niezgodne ze Standardami Szefa S.C. RDOŚ przeprowadzając nabory na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, prawidłowo upowszechnił informacje o nich i wyznaczył terminy do składania dokumentów oraz sporządził protokoły z naborów. Nie upowszechnił natomiast niezwłocznie informacji o wszystkich wynikach naborów w BIP RDOŚ i KPRM (cztery przypadki).

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy Programy zarządzania zasobami ludzkimi⁴⁵, wprowadzone zarządzeniami Dyrektora RDOŚ, obejmujące odpowiednio lata 2016-2019⁴⁶, 2019-2022⁴⁷, 2022-2025⁴⁸. Programy te wprowadzono raz na trzy lata, aktualizując je. Programy opracowano w celu właściwej organizacji procesu zarządzania zasobami ludzkimi w RDOŚ, aby efektywnie wspierać realizację misji i celów RDOŚ oraz przyczynić się do podwyższania satysfakcji i zadowolenia pracowników. Głównymi założeniami Programów było zwiększenie efektywności i skuteczności zarządzania kadrą, zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, w oparciu o zasady służby cywilnej i zasady etyki korpusu s.c. Wszystkie Programy zawierały diagnozę procesów kadrowych w Urzędzie, priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, obszary zarządzania ludźmi: (organizacja zarządzania ludźmi, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, rozwój i szkolenia, rozwiązanie stosunku pracy), cele roczne i harmonogram działań na co najmniej trzy lata, zasady monitoringu i ewaluacji działań.

(akta kontroli tom IV str. 425-426, 474-505)

W Programach nie określono stanu zatrudnienia pracowników i urzędników s.c. niezbędnego do realizacji zadań Urzędu, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor RDOŚ, zapisy te nie są wymagane przez Standardy Szefa S.C.

(akta kontroli tom V str. 576-580)

2. W RDOŚ nie określono zasad realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych. Wdrożenie tych zasad i czynności było zaleceniem, zgodnie z ust. 5 pkt 1 rozdziału II Standardów Szefa S.C. z 2020 r. i ust. 5 rozdziału II Standardów Szefa S.C. z 2012 r., ale nie było obligatoryjne.

(akta kontroli tom IV str. 411-422, 426)

W 2020 r.⁴⁹ w Urzędzie przeprowadzono, w formie anonimowej ankiety, badanie opinii pracowników na temat zarządzania zasobami ludzkimi, w której wzięło udział 58 pracowników. Celem ankiety było uzyskanie od pracowników informacji wskazujących na czynniki mające wpływ na poziom zadowolenia z wykonywanej pracy oraz oczekiwania wobec pracodawcy. W ramach ankiety oceniano m.in. warunki i organizację pracy, warunki

⁴⁵ Dalej: Programy.

⁴⁶ Zarządzenie nr 65 Dyrektora RDOŚ z 4 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu zarządzania zasobami ludzkimi w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.

⁴⁷ Zarządzenie nr 17 Dyrektora RDOŚ z 4 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia Programu zarządzania zasobami ludzkimi w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.

⁴⁸ Zarządzenie nr 71 Dyrektora RDOŚ z 4 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia Programu zarządzania zasobami ludzkimi w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.

⁴⁹ W dniach 11-14 września.

rozwoju i szkoleń, system motywacyjny, zarządzanie personelem. Wyniki ankiety wskazały, iż główną przyczyną największych problemów w powyższym zakresie była duża liczba obowiązków, problemy z terminowością, braki kadrowe, relacje z współpracownikami (brak zaangażowania). Do mocnych stron pracy w RDOŚ przede wszystkim zaliczono: stabilność zatrudnienia, atmosferę i dobre relacje z współpracownikami, a do słabych stron kwestie finansowe (niskie wynagrodzenia, brak nagród) i duże obciążenie pracą.

W udzielonych odpowiedziach zawarto m.in. propozycje działań zmierzających do poprawy satysfakcji z pracy w RDOŚ w zakresie:

- warunków i organizacji pracy, poprzez m.in.: zwiększenie wynagrodzeń, nagrody, premie, dodatki, zwiększenie zatrudnienia, zapelnienie wolnych etatów, pracę zdalną dla wszystkich, również po ustaniu epidemii,
- warunków rozwoju zawodowego, proponując m.in.: planowanie i organizowanie większej liczby szkoleń specjalistycznych, realizację wspólnych szkoleń z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska⁵⁰, wymianę poglądów i doświadczeń, przeprowadzenie szkoleń i kursów, np. nt. szacowania szkód, inwentaryzacji przyrodniczej, pracy zespołowej, współpracy,
- zarządzania, poprzez częstsze rozmowy indywidualne z przełożonymi i zebrania, „burze mózgów”, zwiększenie liczby pracowników w wydziale i dostosowanie ich liczby do faktycznych potrzeb (w jednym wydziale jest za dużo pracowników, a w innym za mało - przesunięcia kadrowe pomiędzy wydziałami), przestrzeganie przez przełożonego zakresu czynności pracowników, przyznanie racjonalnego, sprawiedliwego i adekwatnego wynagrodzenia.

(akta kontroli tom IV str. 426-427, 506-588)

Odnosnie do kwestii nieprzeprowadzenia badania opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi w 2019 r. i 2021 r., Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż zgodnie z ust. 5 pkt 6 rozdziału II Standardów Szefa S.C. z 2020 r. (ust. 10 rozdziału II Standardów Szefa S.C. z 2012 r.) jest to jedynie zalecenie, a nie wymóg i jednostka nie ma obowiązku przeprowadzania cyklicznych badań. Przeprowadzenie w 2020 r. ww. ankiety podyktowane było m.in. potrzebą poznania opinii pracowników na temat zarządzania zasobami ludzkimi w nadzwyczajnych okolicznościach w okresie epidemii Covid-19, zastosowanymi rozwiązaniami pracy zdalnej (co dotychczas nie było stosowane w Urzędzie), potrzebą pozyskania informacji od nowo zatrudnionych pracowników na temat satysfakcji z pracy w RDOŚ, jak również opinii na temat planowanej przeprowadzki RDOŚ do nowej lokalizacji (w innej dzielnicy Warszawy). Wyniki ankiety zostały przekazane wszystkim pracownikom oraz omówione w Urzędzie na naradzie naczelników.

(akta kontroli tom IV str. 411-422, 426-427)

3. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) zatrudniono ogółem 31 osób⁵¹ podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, z czego 30⁵² skierowano do odbycia służby przygotowawczej. W ww. okresie Dyrektor RDOŚ zwolnił ogółem osiem⁵³ osób z odbycia służby przygotowawczej, a do egzaminu przystąpiło 37⁵⁴ osób.

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż różnica pomiędzy liczbą osób zatrudnionych po raz pierwszy w s.c. a skierowanych do służby przygotowawczej lub zwolnionych z niej, wynikała z zatrudnienia osób pod koniec roku kalendarzowego, które następnie kierowano do służby przygotowawczej lub z niej zwalniano w kolejnym roku, zgodnie z terminem odbycia służby przygotowawczej. Różnica ta wynikała również z przypadków odejść pracowników z pracy przed skierowaniem ich na służbę przygotowawczą, bądź w trakcie odbywania służby przygotowawczej.

(akta kontroli tom IV str. 462)

Zgodnie z zaleceniami⁵⁵ Szefa S.C., Dyrektor RDOŚ zarządzeniem⁵⁶ określił zasady organizacji służby przygotowawczej, w tym wzory formularzy (wniosek dotyczący

⁵⁰ Dalej: GDOŚ.

⁵¹ W tym 11 w 2019 r., dziewięć w 2020 r., pięć w 2021 r. i sześć w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁵² W tym 10 w 2019 r., 12 w 2020 r., po cztery w 2021 r. i w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁵³ W tym sześć w 2019 r. i dwie w 2021 r.

⁵⁴ W tym 16 w 2019 r., 12 w 2020 r., sześć w 2021 r. i trzy w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁵⁵ W ust. 6 pkt 2 rozdziału III Standardów Szefa S.C. z 2020 r. i ust. 4 rozdziału III Standardów Szefa S.C. z 2012 r.

skierowania do odbycia/zwolnienia z odbycia służby przygotowawczej, zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej), formę egzaminu i sposób jego przeprowadzania, tematykę służby przygotowawczej, z uwzględnieniem zagadnień dotyczących: osób ze szczególnymi potrzebami, etyki i uczciwości, zasad służby cywilnej, zasad prostego języka, mobbingu, równego traktowania, za wyjątkiem określenia zasad powoływania składu komisji egzaminacyjnej.

(akta kontroli tom I str. 427-443, tom IV str. 427)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż nie określono zasad powoływania komisji egzaminacyjnej oraz jej składu, ponieważ nie ma takiego obowiązku. Zgodnie z ust. 6 pkt 2 lit. b rozdziału III Standardów Szefa S.C. z 2020 r., jest to jedynie zalecenie i dlatego skorzystano z prawa rezygnacji z takich zapisów uznając, iż powołanie komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia służby przygotowawczej jest realizowane w formie dokumentu powołującego komisję, każdorazowo przed przeprowadzeniem egzaminu.

(akta kontroli tom V str. 576-582)

Badaniem objęto przeprowadzenie służby przygotowawczej 20 pracowników⁵⁷, których po raz pierwszy zatrudniono w służbie cywilnej w latach 2019-2022 i w wyniku analizy dokumentacji ustalono, iż:

- 17 pracowników skierowano do odbycia służby przygotowawczej, a pozostałych trzech Dyrektor RDOŚ zwolnił⁵⁸ z odbycia służby przygotowawczej, na wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony;
- w 17 wnioskach określono zakres służby przygotowawczej a w 15 (na 17) proponowany jej czas trwania - od dwóch do czterech miesięcy (art. 36 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej). Braki w dwóch wnioskach szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- wszystkie osoby skierowane do odbycia służby przygotowawczej i zwolnione z niej przystąpiły do egzaminu przeprowadzonego zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu w sprawie organizacji służby przygotowawczej;
- służba przygotowawcza trwała od jednego do czterech miesięcy i kończyła się nie później niż przed upływem ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika (art. 36 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej).

(akta kontroli tom I str. 438-624, tom II str. 1- 60)

4. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) pierwszej ocenie w s.c. podlegało ogółem 38 pracowników⁵⁹, z czego ocenie poddano 36⁶⁰ pracowników. Uzyskali oni oceny pozytywne, w terminie określonym w art. 38 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, z którymi zawarto (36⁶¹) umowę na czas nieokreślony, na wniosek bezpośredniego przełożonego.

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż różnice pomiędzy liczbą pracowników podlegających a poddanych pierwszej ocenie wynikają z odejścia osoby z pracy w 2021 r. oraz z terminu oceny w 2022 r., która wypadła po 30 czerwca.

(akta kontroli tom IV str. 463)

Badaniem objęto dokumentację dotyczącą pierwszej oceny 20 pracowników korpusu s.c.⁶² w latach 2019-2022 i w wyniku jej analizy ustalono, iż:

- z każdym z pracowników bezpośredni przełożony, w terminie 21 dni od nawiązania stosunku pracy, przeprowadził rozmowę wstępną (§ 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.) i wyznaczył termin na złożenie przez pracownika sprawozdań dotyczących realizowanych przez niego zadań (§ 3 ust. 4 i § 4 ust. 1 rozporządzenia)

⁵⁶ Nr 19 z 26 października 2009 r. w sprawie organizacji służby przygotowawczej w służbie cywilnej w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie, zmienionym zarządzeniami Dyrektora RDOŚ: nr 8/10 z 18 maja 2010 r. i nr 19/2014 z 28 kwietnia 2014 r., dalej: zarządzenie w sprawie organizacji służby przygotowawczej.

⁵⁷ Dobór losowy próby.

⁵⁸ Na umotywowany wniosek (art. 36 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej).

⁵⁹ W tym 13 w 2019 r., dziewięciu w 2020 r., 10 w 2021 r. i sześciu w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁶⁰ W tym 13 w 2019 r., po dziewięć w 2020 r. i w 2021 r., pięciu w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁶¹ W tym po 11 w 2019 r. i w 2020 r., dziewięć w 2021 r. i pięć w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁶² Zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej. Dobór losowy próby.

- oraz wpisał do arkusza pierwszej oceny informacje⁶³, o których mowa w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia;
- ze wszystkimi ocenianymi przeprowadzono rozmowy oceniające w zakresie określonym w § 2 ww. rozporządzenia, przyznano oceny cząstkowe oraz ustalono oceny łączne i przyznano im pozytywną pierwszą ocenę (§ 7 ww. rozporządzenia) oraz wpisano ww. oceny do arkusza (§ 9 ust. 3 ww. rozporządzenia);
 - wszystkie oceny dokonane zostały przez bezpośredniego przełożonego, niezwłocznie po upływie terminu na złożenie sprawozdania, a w rozmowie (ocenie) uczestniczył kierownik komórki, w której oceniany był zatrudniony (§ 8 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia);
 - w 18 przypadkach (na 20), po przyznaniu pozytywnej pierwszej oceny bezpośredni przełożony w porozumieniu z kierującym komórką organizacyjną, w której oceniany jest zatrudniony, sporządził w arkuszu wnioski dotyczące rozwoju zawodowego (§ 10 ust. 6 ww. rozporządzenia).

(akta kontroli tom II str. 61-168)

Odnosząc się do nieokreślenia w arkuszach pierwszej oceny wniosków dotyczących rozwoju zawodowego, po przyznaniu dwóm pracownikom pozytywnej pierwszej oceny⁶⁴, Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż podstawą odstąpienia od wpisania ww. wniosków było odbycie przez pracowników stażu w wydziałach terenowych RDOŚ przed zatrudnieniem w służbie cywilnej, gdzie w opinii bezpośrednich przełożonych dot. przebiegu stażu oceniono ich umiejętności oraz przygotowanie do wykonywania pracy na bardzo wysokim poziomie. Przepis § 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. daje oceniającemu możliwość odstępstwa od sporządzenia wniosków dotyczących rozwoju zawodowego ocenianego. W RDOŚ przyjęto zasadę, iż wnioski te są wpisywane od arkusza pierwszej oceny. Działanie takie ma na celu zmotywowanie nowo zatrudnionych pracowników do podniesienia jakości wykonywanej pracy. Zdarzają się sytuacje, kiedy bezpośredni przełożony odstępnie w uzasadnionych przypadkach od sporządzenia wniosków dotyczących rozwoju zawodowego pracownika. Dlatego też wnioski dotyczące rozwoju zawodowego zostaną wpisane przy dokonywaniu oceny okresowej w służbie cywilnej.

(akta kontroli tom V str. 576-585, 605, 656-664)

5. Liczba pracowników podlegająca ocenie okresowej w okresie objętym kontrolą wynosiła, wg stanu na 1 stycznia, odpowiednio: 33 w 2019 r., 20 w 2020 r., 41 w 2021 r. i 23 w 2022 r. W poszczególnych latach objętych kontrolą poddano ocenie okresowej: 30 członków korpusu s.c. w 2019 r., 16 w 2020 r., 38 w 2021 r. i 14 w 2022 r. (do 30 czerwca). Ocenę pozytywną uzyskali wszyscy członkowie korpusu s.c. poddani ocenie okresowej w latach 2019-2021 i 13 w 2022 r. (do 30 czerwca).

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż różnice pomiędzy liczbą osób podlegających ocenie a poddanych ocenie wynikała z przesunięć terminów ocen okresowych pracowników nieobecnych z powodu usprawiedliwionej nieobecności w pracy powyżej 30 dni (np. zwolnienia lekarskie, urlopy macierzyńskie, rodzicielskie, wychowawcze).

(akta kontroli tom IV str. 464)

Badaniem objęto dokumentację dotyczącą 20 ocen okresowych członków korpusu s.c.⁶⁵ w latach 2019-2022 i w wyniku jej analizy ustalono, iż:

- wszystkich ocen dokonały osoby uprawnione, na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego (§ 2 ust. 1 i 2 oraz § 4 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.);
- w każdym przypadku oceniający omówił z ocenianym główne obowiązki wynikające z opisu stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego, kryteria obowiązkowe i kryteria dodatkowe⁶⁶, oczekiwania oceniającego co do sposobu spełniania kryteriów oceny przez ocenianego oraz wpisał do części I arkusza kryteria dodatkowe i termin sporządzenia oceny na piśmie (§ 5 ww. rozporządzenia);

⁶³ O terminie przeprowadzonej rozmowy wstępnej; terminie wyznaczonym na złożenie sprawozdania i okresie, w którym powinna zostać dokonana pierwsza ocena.

⁶⁴ W dniach 30 czerwca 2021 r. i 3 marca 2022 r.

⁶⁵ Którzy otrzymali ocenę pozytywną, w tym jeden urzędnik s.c. (dobór losowy próby).

⁶⁶ W pięciu przypadkach wybrano kryteria dodatkowe (od jednego do dwóch): myślenie analityczne, kreatywność, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych.

- wszyscy oceniani potwierdzili podpisem zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny, której dokonano w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny (15 przypadków) a w pozostałych pięciu - od dnia zatrudnienia oceniającego na czas nieokreślony (§ 6 i § 7 ww. rozporządzenia);
- oceniający przeprowadzili ze wszystkimi ocenianymi rozmowy oceniające przed sporządzeniem ocen okresowych (§ 10 ww. rozporządzenia);
- w każdym przypadku sporządzenie oceny na piśmie polegało na przyznaniu ocen częściowych do poziomu spełniania przez ocenianego każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych według skali ocen oraz oceniający określił ogólny poziom spełnienia kryteriów oceny (§ 11 ust. 1 pkt 1, 2, 3 ww. rozporządzenia);
- w 19 przypadkach (na 20) do arkusza oceny wpisano wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego⁶⁷ (§ 11 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia), w jednym przypadku nie zawarto takich wniosków, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 169-256)

Spośród 20 ww. pracowników (którzy otrzymali pozytywne oceny okresowe), 18⁶⁸ z nich, na wniosek bezpośrednio przełożonego, otrzymało podwyżki wynagrodzenia, a jeden także awans (z specjalisty na starszego specjalistę).

(akta kontroli tom II str. 169-171, 258-303)

Odnosząc się do kwestii przyznawania pracownikom np. awansów, nagród, podwyżek w związku z uzyskaną oceną okresową, Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż awanse i podwyżki pracowników zależą od wielu czynników i przyznawane są na wniosek bezpośredniego przełożonego, w zależności od posiadanych środków finansowych. Sposób ich przyznawania nie został sformalizowany, natomiast poza czynnikami takimi jak zaangażowanie w bieżącą pracę, były brane pod uwagę oceny okresowe, zwłaszcza pod kątem wykorzystania wiedzy i doskonalenia zawodowego, rzetelności w wykonywaniu obowiązków służbowych, współpracy, komunikacji, a także organizacji pracy i orientacji na osiąganie celów. Awanse i podwyżki pracowników uzależnione były także od czasokresu, w jakim dokonywane były oceny. Każdorazowo analizowano poziom spełnienia kryteriów oceny oraz jakość wykonywania pracy po jej przyznaniu. Zasady przyznawania nagród pracownikom były określone w zarządzeniu nr 56 Dyrektora RDOŚ z dnia 16 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przyznawania nagród pieniężnych pracownikom Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie, w którym określono poziom wykonywania pracy w kwartale. Nagrody uznaniowe były w większej mierze uzależnione od wykonywania bieżącej pracy w danym kwartale, a oceny okresowe w tym przypadku nie miały bezpośredniego wpływu na przyznanie nagrody kwartalnej.

(akta kontroli tom V str. 576-585)

6. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków przyznania oceny negatywnej po przeprowadzonych ocenach okresowych członków korpusu s.c.

(akta kontroli tom I str. 58-125, tom IV str. 464)

7. W poszczególnych latach objętych kontrolą, zatrudnienie wśród członków korpusu s.c. w Urzędzie zmniejszyło się (w przeliczeniu na pełne etaty) odpowiednio o: 15,00 w 2019 r. (co stanowiło 16,9% ogółem zatrudnionych), 13,00 w 2020 r. (13,3%), 10,00 w 2021 r. (10,6%) i 5,00 w pierwszej połowie 2022 r. (5,4%).

(akta kontroli tom I str. 58-125, tom IV str. 457)

W Urzędzie nie określono procedur wywiadu wyjściowego dla pracowników, którzy zdecydowali się odejść z Urzędu⁶⁹. Jak wyjaśnił Dyrektor RDOŚ wynikało to z coraz

⁶⁷ Dalej: IPRZ.

⁶⁸ Dwóm pracownikom, którzy otrzymali pozytywną ocenę okresową nie przyznano podwyżek wynagrodzenia, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor RDOŚ, pracownicy nie spełnili dodatkowych kryteriów samodzielności oraz zaangażowania w powierzone obowiązki służbowe.

⁶⁹ Ust. 1 rozdziału VII Rozwiązanie stosunku pracy, Standardów Szefa S.C. z 2020 r. i ust. 1 pkt 1 rozdziału VI Standardów Szefa S.C. z 2012 r.

mniejszej liczby odchodzących pracowników od 2020 r. oraz praktyki przeprowadzania przez przełożonych rozmów z odchodzącymi pracownikami.

(akta kontroli tom V str. 366-368, 373-374)

Odnosząc do przeprowadzenia wywiadów wyjściowych z ww. osobami, które odeszły z Urzędu oraz powodów ich odejścia Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż z każdym pracownikiem odchodzącym z Urzędu była przeprowadzana rozmowa, natomiast niejednokrotnie odchodzący nie wyrażali chęci dzielenia się informacjami dotyczącymi powodów, które zadecydowały o odejściu. Z rozmów z odchodzącymi pracownikami, którzy wyrażali chęć dzielenia się informacjami wynikało, że oceniali oni pozytywnie takie obszary pracy, jak stabilność zatrudnienia, możliwość podnoszenia kwalifikacji i udziału w szkoleniach. Odchodzący pracownicy zwracali jednak uwagę na wynagrodzenia, które są niższe w stosunku do sektora prywatnego oraz nieadekwatne do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej, co w znacznej większości było głównym powodem rezygnacji z pracy w RDOŚ. Wywiady wyjściowe i rozmowy derekrutacyjne nie zostały udokumentowane.

(akta kontroli tom V str. 366-374)

8. W okresie objętym kontrolą pracownicy służby cywilnej RDOŚ nie ubiegali się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej. W latach 2019-2022 (30 czerwca) w RDOŚ zatrudniony był jeden urzędnik służby cywilnej⁷⁰, któremu w 2019 r. przyznano II stopień służbowy na wniosek bezpośredniego przełożonego⁷¹ (art. 89 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej).

(akta kontroli tom I str. 58-125, tom II str. 251-257, tom IV str. 457, 464-465, tom V str. 582, 659)

9. W okresie objętym kontrolą, obowiązywał Regulamin przyznawania nagród pieniężnych pracownikom RDOŚ, wprowadzony zarządzeniem Dyrektora RDOŚ⁷², w którym określono zasady i kryteria przyznawania nagród, zgodnie z zaleceniami Szefa S.C.

W okresie objętym kontrolą członkom korpusu s.c. wypłacono nagrody w kwocie ogółem 3910,9 tys. zł, w tym 1234,3 tys. zł w 2019 r., 680,3 tys. zł w 2020 r., 1150,4 tys. zł w 2021 r. i 845,9 tys. zł w 2022 r. (do 30 czerwca). Kwota nagrody w przeliczeniu na przeciętne zatrudnienie w RDOŚ wyniosła odpowiednio: 13,9 tys. zł, 6,9 tys. zł, 12,2 tys. zł i 9,1 tys. zł. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w RDOŚ nie było osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁷³.

(akta kontroli tom IV str. 427-428, 466, 589-622)

10. W okresie objętym kontrolą Urząd składał do Szefa S.C. sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej za rok ubiegły, w terminie określonym w art. 25 ust. 5 ww. ustawy, tj. w kolejnych latach - do 31 stycznia 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 58-129)

11. Dyrektor RDOŚ zarządzeniem⁷⁴ ustalił zasady uzyskiwania zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w RDOŚ, w którym określił m.in., że:

- członkowie korpusu służby cywilnej planujący podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych występują do Dyrektora RDOŚ z wnioskiem o wyrażenie zgody (§ 2 pkt 1 i 2);
- wnioskodawca przez podjęciem dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych zobowiązany jest uzyskać zgodę Dyrektora RDOŚ (§ 2 pkt 4);
- wniosek o wyrażenie zgody jest przedkładany bezpośrednio przełożonemu w celu zaopiniowania (§ 3 pkt 1).

(akta kontroli tom IV str. 623-628)

⁷⁰ Mianowany 1 grudnia 2017 r. (art. 48 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej).

⁷¹ Po uzyskaniu pozytywnej oceny okresowej z 27 września 2019 r.

⁷² Nr 56 z 16 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przyznawania nagród pieniężnych pracownikom RDOŚ. Wcześniej obowiązywał Regulamin przyznawania nagród pieniężnych pracownikom RDOŚ, stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 9 Dyrektora RDOŚ z 22 maja 2009 r. w sprawie regulaminu przyznawania nagród pieniężnych pracownikom RDOŚ, zmieniony zarządzeniami Dyrektora RDOŚ nr: 12 z 15 czerwca 2011 r., 3/12 z 20 lutego 2012 r. i 22 z 11 czerwca 2014 r.

⁷³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1215, ze zm.

⁷⁴ Nr 8 z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu uzyskania zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub podjęcie zajęć zarobkowych przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w RDOŚ.

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) czterech członków korpusu s.c.⁷⁵, którzy wystąpili z wnioskiem o udzielenie zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe, otrzymali pisemną zgodę Dyrektora RDOŚ (art. 80 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej). Nie było przypadków odmowy na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe.

(akta kontroli tom IV str. 467, 629-636)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach (z 17 zbadanych) we wnioskach dotyczących skierowania pracownika do odbycia służby przygotowawczej, nie określono czasu jej trwania, co stanowiło naruszenie art. 36 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 438-443, 545-556, tom II str. 28-39)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż w ww. wnioskach nie podano czasu trwania służby przygotowawczej, ponieważ sam wniosek nie wskazuje, że taka propozycja powinna zostać zawarta. W § 3 ust. 1 zarządzenia w sprawie organizacji służby przygotowawczej zawarto zapis: *służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż cztery miesiące i kończy się nie później niż z upływem ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika*. Potwierdzenie czasu trwania służby przygotowawczej zostało zawarte zarówno w zaświadczeniu o ukończeniu z wynikiem pozytywnym służby przygotowawczej w służbie cywilnej, jak również w zaświadczeniu z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, określającej odbycie części teoretycznej.

(akta kontroli tom V str. 576-582)

Zdaniem NIK, Dyrektor RDOŚ w każdym przypadku jest zobowiązany określić pracownikowi indywidualny czas trwania służby przygotowawczej, ponieważ przygotowuje ona pracownika do wykonywania obowiązków na danym stanowisku pracy. Obowiązek ten wynika z ustawy o służbie cywilnej, a wskazane terminy w zarządzeniu w sprawie organizacji służby przygotowawczej odnoszą się do przyjętego w ww. ustawie przedziału czasowego w jakim należy ją przeprowadzić.

2. Jedna z ocen okresowych⁷⁶ (na 20 zbadanych) nie zawierała wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego, co stanowiło naruszenie art. 81 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej oraz § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.

(akta kontroli tom II str. 169, 187)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż wynikało to z przeoczenia oceniającego, pomimo tego program rozwoju zawodowego został omówiony.

(akta kontroli tom V str. 576-585)

OCENA CZĄSTKOWA

RDOŚ, zgodnie z wymogami i zaleceniami Standardów Szefa S.C., posiadał Program zarządzania zasobami ludzkimi, zasady organizacji służby przygotowawczej oraz regulamin przyznawania nagród. Wprowadzono również regulacje wewnętrzne dotyczące zasad uzyskiwania zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego przez członków korpusu s.c. Kierując pracowników do odbycia służby przygotowawczej nie zawsze określano czas jej trwania (dwa przypadki), pomimo tego przeprowadzono je zgodnie z terminami określonymi ustawie o służbie cywilnej. Zwalniano pracowników z odbycia służby przygotowawczej na umotywowany wniosek. W każdym przypadku służba przygotowawcza kończyła się egzaminem. Pierwszych ocen dokonywano zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. Kolejny stopień służbowy został przyznany na podstawie umotywowanego wniosku. Okresowych ocen dokonywano w terminie określonym w ustawie o służbie cywilnej. Zapoznawano pracownika z wynikami oceny okresowej i zamieszczano w niej wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego, poza jednym przypadkiem. Przekazywano Szefowi S.C. sprawozdania z realizacji zadań ustawowych w terminie określonym w ustawie o służbie cywilnej. Wyrażano zgodę na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe na wniosek pracownika, zgodnie z zasadami uzyskiwania zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego przez członków korpusu s.c.

⁷⁵ W tym po jednym członku korpusu s.c. w 2020 r. i 2022 r. (do 30 czerwca) oraz dwóch w 2021 r.

⁷⁶ Sporządzona 1 lipca 2022 r.

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin szkoleń i rozwoju zawodowego pracowników Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie wprowadzony zarządzeniem Dyrektora RDOŚ⁷⁷, w którym m.in. określono zasady planowania i przeprowadzania szkoleń.

(akta kontroli tom II str. 398-413, tom IV str. 652)

Urząd sporządzał roczne plany szkoleń opracowane na podstawie potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez kierujących komórkami organizacyjnymi oraz osoby zajmujące samodzielne stanowiska.

(akta kontroli tom II str. 414-453, tom IV str. 652)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, że przy opracowywaniu planu szkoleń uwzględnia się również m.in. analizę efektów poprzednich szkoleń, oceny okresowe, zakresy obowiązków pracowników, IPRZ oraz opisy stanowisk pracy.

(akta kontroli tom IV str. 637-639, 646-654)

W Urzędzie nie opracowano zasad i narzędzi wspierających proces badania potrzeb rozwojowych, gdyż jest to zalecenie wynikające z ust. 1 rozdziału VI Standardów Szefa S.C. z 2020 r. i ust. 5 rozdziału V Standardów Szefa S.C. z 2012 r.

(akta kontroli tom IV str. 653)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż pomimo braku formalnych uregulowań, obowiązujące w RDOŚ zarządzenie w sprawie wprowadzenia regulaminu szkoleń częściowo wypełnia proces badania potrzeb rozwojowych. Rozmowy rozwojowe przeprowadzane przez bezpośrednich przełożonych podczas sporządzania ocen okresowych, a także analiza wniosków z dokonanych ocen okresowych, pozwalają wspólnie wypracować dalsze ścieżki rozwojowe, czego wynikiem jest m.in. definiowanie potrzeb szkoleniowych. Po przeprowadzonej rozmowie oceniającej, pracownik przekazuje kierującemu komórką organizacyjną arkusz preferencji dotyczących rozwoju zawodowego. Arkusze te stanowią formę ankiet, w której pracownik w sposób ustrukturyzowany wskazuje na swoje indywidualne preferencje i cele dotyczące rozwoju zawodowego w zakresie wykonywanych zadań na swoim stanowisku pracy. Arkusz ten stanowi narzędzie pomocnicze do konstruowania IPRZ i ustalania konkretnych działań rozwojowych pracownika. Na jego podstawie kierujący komórką organizacyjną przeprowadza z pracownikiem rozmowę na temat dalszego rozwoju zawodowego i uzupełnia IPRZ. Poza ww. analizą, proces badania potrzeb rozwojowych pracowników jest na bieżąco monitorowany przez bezpośrednich przełożonych w trakcie codziennej pracy (np. otrzymywane oferty szkoleniowe, zmiany w prawie, które powodują potrzebę uzupełnienia i aktualizacji stanu wiedzy przez pracowników).

(akta kontroli tom IV str. 637-653)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w Urzędzie przeprowadzono łącznie 85 szkoleń⁷⁸ (z 213 zaplanowanych)⁷⁹, w tym 23 (z 52) szkoleń powszechnych⁸⁰ i 37 (z 107) specjalistycznych⁸¹, 25 (z 54) w ramach IPRZ⁸², w których łącznie udział wzięło 524 osoby⁸³.

(akta kontroli tom IV str. 468)

Odnosząc się do kwestii niezrealizowania szkoleń we wszystkich obszarach, Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż wynikało to z dużej fluktuacji pracowników w 2019 r., a w latach 2020-2021 - epidemii Covid-19 i związanym z tym utrudnionym dostępem do szkoleń. Do połowy 2020 r. jednostki przeprowadzające szkolenia w formie stacjonarnej całkowicie zawiesiły realizację szkoleń. Dopiero pod koniec 2020 r. zaczęto je organizować i realizować w formie

⁷⁷ Nr 76 z 29 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu szkoleń i rozwoju zawodowego pracowników Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie, dalej: zarządzenie w sprawie wprowadzenia regulaminu szkoleń.

⁷⁸ Według obszarów szkoleń, ujętych w Planach szkoleń (szkolenia powszechne i specjalistyczne) oraz obszarów szkoleń zaplanowanych i zrealizowanych w ramach IPRZ.

⁷⁹ W tym 35 (z 53) w 2019 r., 14 (z 47) w 2020 r., 17 (z 57) w 2021 r. i 19 (z 56) w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁸⁰ W tym 8 (z 13) w 2019 r., 5 (z 11) w 2020 r., 4 (z 10) w 2021 r. i 6 (z 18) w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁸¹ W tym 17 (z 22) w 2019 r., 6 (z 22) w 2020 r., 9 (z 35) w 2021 r. i 5 (z 28) w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁸² W tym 10 (z 18) w 2019 r., 3 (z 14) w 2020 r., 4 (z 12) w 2021 r. i 8 (z 10) w 2022 r. (do 30 czerwca).

⁸³ Z czego 366 w powszechnych, 116 w specjalistycznych i 42 w ramach IPRZ.

on-line. Pracownicy przyzwyczajeni do szkoleń odbywających się w formie stacjonarnej, w początkowym etapie epidemii niechętnie podchodzili do proponowanych szkoleń przeprowadzanych w trybie zdalnym. Często problemem był brak na rynku szkoleń z wybranego zakresu (obszaru), którym był zainteresowany pracownik. Niejednokrotnie wysoki koszt szkolenia był powodem rezygnacji z danego szkolenia.

(akta kontroli tom V str. 615-622)

Wydatki na szkolenia w poszczególnych latach objętych kontrolą kształtowały się następująco: 33,3 tys. zł (z 33,5 tys. zł planowanych⁸⁴) w 2019 r., 22,6 tys. zł (z 22,8 tys. zł) w 2020 r., 11,1 tys. zł (z 11,2 tys. zł) w 2021 r., 11,5 tys. zł (z 20,0 tys. zł) w 2022 r. (do 30 czerwca). Średni koszt szkoleń przypadający na jednego członka korpusu s.c. wynosił: 343,6 zł w 2019 r., 664,4 zł w 2020 r., 556,1 zł w 2021 r., 674,6 zł w 2022 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli tom I str. 58-125, tom IV str. 666)

2. W okresie objętym kontrolą nie organizowano wspólnych szkoleń z innymi urzędami, a także nie dopuszczano do udziału w organizowanym przez RDOŚ szkoleniu członków korpusu s.c. zatrudnionych w innych urzędach (§ 11 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń).

(akta kontroli tom IV str. 654)

3. Badaniem objęto 15 szkoleń (po pięć szkoleń: powszechnych⁸⁵, specjalistycznych⁸⁶ i w ramach IPRZ⁸⁷) odbytych w latach 2019-2022 przez członków korpusu s.c. i wyniki analizy dokumentacji ustalono, iż:

- szkolenia te zorganizowano zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi (§ 7 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń) i wskazanymi w informacji o potrzebach szkoleniowych Urzędu, przesłanymi do Szefa S.C. (§16 pkt 1 ww. rozporządzenia);
- w 14 z 15 szkoleń określono cele i tematykę szkolenia (§ 7 pkt 2 lit. a ww. rozporządzenia) oraz zatwierdzono program szkolenia (§ 7 pkt 5 ww. rozporządzenia), w jednym przypadku nie określono tych elementów, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- szkolenia te uwzględniano w IPRZ;
- nie dokonano oceny 15 szkoleń (§ 7 pkt 6 i § 15 ww. rozporządzenia), co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- podmioty, którym powierzono prowadzenie szkolenia spełniały kryteria, o których mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń.

(akta kontroli tom I str. 58-125, tom II str. 654-597)

⁸⁴ Plan po zmianach.

⁸⁵ Przeprowadzonych w 2019 r. nt.: „Archiwum zakładowe - nowe zasady obiegu, archiwizacji i przetwarzania danych w dokumentacji kadrowej w świetle rozporządzenia RODO i nowelizacji ustawy o ochronie danych Osobowych” przez SUKCES Centrum Rozwoju, nt. „Wzory pism i decyzji administracyjnych po zmianach w Kodeksie Postępowania Administracyjnego - Warsztaty praktyczne” przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej im. Prezydenta L. Kaczyńskiego (dalej: KSAP); w 2020 r. szkolenie w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej: CBA); w 2021 r. dot. ochrony danych osobowych (RODO) przez pracownika RDOŚ; w 2022 r. nt. „Przyjazny język urzędowy. Poprawne i komunikatywne redagowanie tekstów urzędowych, w tym informacji dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami” przez KSAP.

⁸⁶ Przeprowadzonych w 2019 r. nt. „Zamówienia publiczne dla początkujących” przez ApexNET; nt. „Czas pracy w administracji” i w 2020 r. nt. „Praca na danych osobowych i dokumentach kadrowych, w tym wchodzących w skład dokumentacji pracowniczej, zgodnie z przepisami i najnowszą wykładnią” przez KSAP; w 2021 r. nt. Zamówienia publiczne dla początkujących według nowej ustawy” przez ApexNET; w 2022 r. nt. „Wpływ zmian klimatu na środowisko leśne – zimowa szkoła leśna przy IBL – XII Sesja” przez Instytut Badawczy Sękocin Stary.

⁸⁷ Przeprowadzonych w 2019 r. nt. „Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia, z uwzględnieniem nowych wymagań związanych z elektroniczną oraz RODO” przez KSAP, nt. „Nowe zasady i obowiązki wynikające ze znówelizowanych w lipcu 2019 r. ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” przez Konsult Centrum Szkolenia i Doradztwa; w 2021 r. nt. „Doręczenia elektroniczne po 1 lipca 2022 r. w postępowaniach administracyjnych i egzekucyjnych” przez Szkolenia prawne Agnieszka Kuźdub; w 2022 r. nt. „Tryb podstawowy bez tajemnic i wątpliwości na każdym etapie postępowania z uwzględnieniem zmian w Pzp i nowych rozporządzeń wykonawczych przez ApexNET; w 2022 r. nt. „Listy płac w 2022 r. a nowelizacja Polskiego Ładu - jak stosować bieżące przepisy i przygotować się do kolejnych zmian - szkolenie hybrydowe” przez Stowarzyszenie Księgowych w Polsce Oddział Okręgowy w Warszawie.

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż ww. kryteria były każdorazowo weryfikowane przy wyborze podmiotu szkoleniowego na podstawie tego, jak długo jednostka szkoleniowa działa na rynku szkoleniowym. Wybierane były firmy szkoleniowe z długoletnim doświadczeniem i bardzo dobrą opinią. Weryfikowany był program szkolenia oraz częściowo opinie na temat przeprowadzających szkoleń oraz ich kwalifikacje i doświadczenie. Wielokrotnie wybierano ten sam podmiot z uwagi na spełnianie oczekiwań pracowników w zakresie realizacji programu i sposobu prowadzonych szkoleń. Często jako podmiot szkolący wybierana była KSAP, która zapewnia profesjonalne kształcenie, realizuje liczne projekty skierowane do jednostek administracji publicznej, a w szczególności w zakresie służby cywilnej.

(akta kontroli tom V str. 615-622)

4. W okresie objętym kontrolą przekazywano do Szefa S.C., w formie przez niego określonej i w terminach do 31 stycznia każdego roku: 2020, 2021 i 2022, informacje o potrzebach szkoleniowych RDOŚ i zbiorcze zestawienia dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku (§ 16 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń).

(akta kontroli tom I str. 58-129, tom IV str. 653-654, tom V str. 282-365)

5. W zarządzeniu w sprawie wprowadzenia regulaminu szkoleń m.in. określono terminy i formę ustalania IPRZ, wskazując, iż:

- jest on sporządzany na okres 24 miesięcy, w ciągu 30 dni po przeprowadzeniu rozmowy oceniającej w procedurze ustalania oceny okresowej (§ 14 ust. 3),
- pracownik uzupełnia i przekazuje w ciągu 7 dni od daty rozmowy oceniającej, kierującemu komórką organizacyjną, arkusz Preferencji dotyczących rozwoju zawodowego (§ 14 ust. 5),
- na podstawie arkusza Preferencji, kierujący komórką organizacyjną przeprowadza z pracownikiem rozmowę na temat dalszego rozwoju zawodowego i uzupełnia IPRZ (§ 14 ust. 6),
- przy ustalaniu IPRZ bierze się pod uwagę w szczególności: wnioski zawarte w ocenie okresowej członka korpusu s.c.; planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego członka korpusu s.c.; plany i możliwości rozwoju zawodowego członka korpusu s.c.; potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia (§ 14 ust. 9).

(akta kontroli tom II str. 398-413)

Badaniem objęto 20 IPRZ ustalonych dla członków korpusu s.c.⁸⁸ i w wyniku analizy dokumentacji stwierdzono, iż:

- dla każdego z nich określono odrębnie IPRZ, który sporządzano zgodnie z zarządzeniem w sprawie wprowadzenia regulaminu szkoleń,
- wszystkie IPRZ sporządzano na okres 24 miesięcy i w tym czasie nie były one aktualizowane.

(akta kontroli tom II str. 304-397)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż ustalona po dokonaniu ocen okresowych ścieżka rozwoju zawodowego pracowników na okres 24 miesięcy nie wymagała dokonywania aktualizacji IPRZ z powodu braku zmiany obowiązków służbowych pracownika, a pracownicy nie wnioskowali o dokonanie zmian w ustalonych IPRZ w trakcie okresu podlegającego ocenie. Aktualizacja IPRZ byłaby zasadna w przypadku zmiany obowiązków pracowniczych, jeżeli od ostatniej oceny nie upłynęło więcej niż sześć miesięcy.

(akta kontroli tom V str. 615-622)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku przeprowadzonego 4 marca 2020 r. przez podmiot zewnętrzny szkolenia powszechnego w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej, zorganizowanego dla 43 pracowników RDOŚ, nie określono tematyki i celów szkolenia, zakresu dokumentacji oraz nie zatwierdzono programu szkolenia, co stanowiło naruszenie § 7 pkt 2 lit. a i b i pkt 5 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń.

(akta kontroli tom II str. 473-476, tom V str. 606-614)

⁸⁸ Dobór losowy próby.

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż nieokreślenie tematyki i celów szkolenia, zakresu dokumentacji dla tego szkolenia wynikało z przeoczenia. Wybierając CBA, jako instytucję zajmującą się ww. tematyką, uznano ją za gwaranta należytego przeprowadzonego szkolenia. W ocenie RDOŚ, tematyka zawarta w dokumencie przesłanym przez CBA pt. „Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników”, wskazywała na program szkolenia. Dlatego został on zaakceptowany.

(akta kontroli tom V str. 615-637)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że dokument pt. „Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników”, jest dostępny na stronach internetowych CBA⁸⁹ jako „broszura dla urzędników”, nie może stanowić programu szkolenia dla pracowników RDOŚ, z uwagi na brak indywidualnego podejścia do ich potrzeb szkoleniowych. Ponadto w dokumentacji Urzędu nie ma akceptacji, na którą wskazał Dyrektor RDOŚ.

2. RDOŚ nie dokonywał oceny przeprowadzonych szkoleń (15 zbadanych), co stanowiło naruszenie § 7 pkt 6⁹⁰ i § 15⁹¹ rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń.

(akta kontroli tom II str. 656-597)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż po przeprowadzonych szkoleniach, jednostki szkolące każdorazowo przeprowadzają ankiety ewaluacyjne mające na celu zbadanie efektywności danego szkolenia. Ankiety te nie były przekazywane do Urzędu. W RDOŚ nie dokonywano pisemnych ocen po zrealizowanych przez pracowników szkoleniach. Oceny takie były dokonywane jedynie w formie ustnej.

(akta kontroli tom V str. 615-622)

Zdaniem NIK do zadań Urzędu należy dokonanie pisemnej oceny zrealizowanego szkolenia - na podstawie dokumentacji tego szkolenia i innych, dostępnych źródeł informacji. Działanie takie umożliwia zarówno odniesienie się do jakości przeprowadzonego szkolenia, jak i pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy w związku z nim osiągnięto założone cele i uzyskano oczekiwane efekty. Wiedza na ten temat ma też istotne znaczenie w kontekście planowanych szkoleń.

OCENA CZĄSTKOWA

RDOŚ, zgodnie z wymogami Standardów Szefa S.C., posiadał regulamin szkoleń i rozwoju zawodowego pracowników. Zgłaszane potrzeby szkoleniowe, uwzględniano w planach szkoleń. Zrealizowane szkolenia odpowiadały indywidualnym potrzebom członków korpusu s.c., które zostały określone podczas dokonywania ocen okresowych. Określano cel i tematykę szkolenia oraz zatwierdzano program szkolenia, poza jednym przypadkiem dotyczącym szkolenia w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej. Nie dokonano natomiast oceny przeprowadzonych szkoleń (15 przypadków). RDOŚ nie organizowała wspólnych szkoleń z innymi urzędami. Terminowo przekazywano do Szefa S.C. zestawienia dotyczące potrzeb szkoleniowych oraz przeprowadzonych szkoleń.

4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd

Opis stanu faktycznego

1. Odnosząc się zaobserwowanych największych trudności, ryzyk związanych z realizacją nałożonych zadań oraz podejmowanych działań w celu wyeliminowania tych trudności i poprawy funkcjonowania Urzędu, Dyrektor RDOŚ stwierdził m.in., iż trudności i ryzyka związane z realizacją zadań, przy obecnym poziomie zatrudnienia, wynikają ze znacznego wzrostu wpływających spraw, w tym o dużym stopniu złożoności, co przekłada się na obciążenie pracowników dużą liczbą prowadzonych postępowań. Trudności stwarzają sprawy dotyczące dużych inwestycji⁹², które wiążą się z koniecznością analizy obszernej dokumentacji i wymagają konsultacji pomiędzy pracownikami/wydziałami oraz jej przesyłania do uzgodnień. Istnieje problem wynikający z dużej złożoności zadań, skomplikowanego charakteru spraw, wymagających przeprowadzania postępowań

⁸⁹ https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Broszura_dla_Urzednikow_FINALNA_6112015_v1.pdf.

⁹⁰ Organizator szkolenia dokonuje oceny szkolenia.

⁹¹ Organizator szkolenia dokonuje oceny zrealizowanego szkolenia na podstawie dokumentacji szkolenia, a w przypadku braku obiektywnej możliwości dokonania oceny szkolenia ustala tę ocenę na podstawie dostępnych źródeł informacji.

⁹² Takich jak: autostrady, drogi ekspresowe, linie kolejowe, metro, inwestycje przeciwpowodziowe, lotniska użytku publicznego, linie elektroenergetyczne, gazociągi, itp.

wyjaśniających, w tym często również oględzin terenowych. Dotyczy to spraw związanych z ochroną gatunkową (w 2021 r. było 675 takich spraw, które przypadły na sześć etatów). Wiele postępowań to tematy wrażliwe społecznie, wiążące się z dużym zainteresowaniem społeczeństwa, koniecznością odpowiadania na pytania, podejmowania działań interwencyjnych, informacyjnych i edukacyjnych, wymagających dodatkowego nakładu pracy. Trudności i opóźnienia w realizacji zadań wynikają przede wszystkim z dużej liczby spraw wpływających do Urzędu w stosunku do liczby pracowników zajmujących się określoną tematyką. Najwięcej spraw (w stosunku do liczby etatów) prowadzą osoby zajmujące się uzgadnianiem wycinki drzew w pasie drogowym drogi publicznej w Wydziale Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 (w 2021 r. było to 1788 spraw na dwa etaty) oraz zajmujące się uzgadnianiem projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie ochrony przyrody (w 2021 r. było to 2146 spraw na cztery etaty)⁹³. W związku z dużym obciążeniem pracą, jak i problemem pozyskania nowych pracowników posiadających odpowiednie doświadczenie, wiedzę i kompetencje, przyjęto rozwiązania pozwalające bardziej efektywnie rozpatrywać wpływające sprawy, w tym m.in. w postaci rejestru danych w formie wewnętrznego geoportalu, bazy wiedzy, w której zamieszczane są wzory pism, a także systemu mentoringu, w ramach którego bardziej doświadczeni pracownicy wprowadzają w zadania nowo zatrudnione osoby. Sukcesywnie aktualizowane są check-listy pomagające w realizacji nadzoru nad prowadzeniem spraw i dokumentacją. Zatrudniono pracowników na stanowiskach spoza korpusu s.c., co pozwoliło na utworzenie etatów administracyjnych i uwolniło pracowników merytorycznych od zajmowania się sprawami technicznymi. Przesunięto pracowników między wydziałami dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w miarę posiadanych możliwości kadrowych. Podejmowano działania w celu zmodernizowania infrastruktury informatycznej i zakupu sprzętu wspomagającego pracę pracowników merytorycznych. Problemem pozostaje uzupełnienie zasobów kadrowych o nowych pracowników pożądanym kierunkowym wykształceniu, posiadających doświadczenie pozwalające na rozpatrywanie spraw wymagających specjalistycznej wiedzy. Ogłaszane nabory często kończą się brakiem wyłonienia kandydata z powodu braku zgłoszeń, bądź zgłoszeniem się kandydatów nie spełniających wymogów, czy rezygnacji osób startujących w naborze (zazwyczaj przyczyną jest zbyt niskie wynagrodzenie w stosunku do oczekiwań kandydatów). Braki kadrowe przyczyniają się do zwiększenia ryzyka opóźnień i przekroczenia terminów podczas rozpatrywania spraw.

(akta kontroli tom V str. 576-585)

2. Zgodnie z § 14 pkt 6 i 9 Regulaminu organizacyjnego RDOŚ⁹⁴, do zadań komórek organizacyjnych, w zakresie ich właściwości, należało w szczególności opracowywanie projektów odpowiedzi na skargi i wnioski oraz prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem skarg i wniosków.

(akta kontroli tom I str. 6-57)

W okresie objętym kontrolą, zasady przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków określono w zarządzeniu⁹⁵ Dyrektora RDOŚ., w których określono m.in. że:

- komórki organizacyjne rozpatrują skargi, wnioski i petycje dotyczące zagadnień należących do ich właściwości oraz przygotowują zawiadomienia o sposobie i ich załatwienia (§ 4 ust. 1),
- komórki organizacyjne RDOŚ, w zakresie swojej właściwości, udzielają interesantom informacji o stanie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji (§ 4 ust. 3),

⁹³ W zakresie zadań Wydziału Oddziaływania Ocen na Środowisko najczęściej spraw na pracownika przypadło w Oddziale Ocen Strategicznych, w 2020 r. dwie osoby rozpatrywały 1095 spraw, a w kolejnym 2021 r. pozostał jeden pracownik, który rozpatrzył 1286 spraw. Bardzo dużo postępowań prowadzonych było także w Wydziale Oddziaływania Ocen na Środowisko Oddziale Opinii i Uzgodnień, w którym w 2021 r. siedmiu pracowników rozpatrywało 3105 spraw.

⁹⁴ Wprowadzonym zarządzeniem nr 54 Dyrektora RDOŚ z 14 października 2016 r., zmieniony zarządzeniami Dyrektora RDOŚ nr 30 z 11 sierpnia 2017 r. i nr 28 z 14 grudnia 2018 r.

⁹⁵ Nr 19 z 24 września 2021 r. w sprawie organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie. Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 57 Dyrektora RDOŚ z 24 października 2016 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie, dalej: zarządzenie w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków.

- w przypadku, gdy skarga, wniosek lub petycja obejmuje zagadnienia, które należą do właściwości kilku komórek organizacyjnych, rozpatrzenie sprawy i przygotowanie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, wniosku lub petycji należy do komórki organizacyjnej, do której właściwości należy większość zagadnień lub zagadnienia o największym znaczeniu będące przedmiotem skargi, wniosku lub petycji (§ 4 ust. 4).

(akta kontroli tom IV str. 647, 667-683)

Dyrektor RDOŚ wskazał, iż organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności RDOŚ, jest GDOŚ. W przypadku, gdy skarga została złożona bezpośrednio do RDOŚ, to niezwłocznie, w ciągu 7 dni, zostaje ona przekazana do GDOŚ. Następnie GDOŚ zwraca się do RDOŚ o odniesienie się do zarzutów zawartych w skardze i przedstawienie wyjaśnień, co należy do zadań komórki organizacyjnej właściwej tematycznie ze względu na przedmiot skargi. W zależności od tematyki skargi, opracowaniem wyjaśnień do zarzutów w niej zawartych zajmują się pracownicy wyznaczeni przez kierującego komórką organizacyjną.

(akta kontroli tom IV str. 637-647)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) do RDOŚ wpłynęło ogółem 47 skarg i wniosków, w tym 12 w 2019 r., 16 w 2020 r., 15 w 2021 r. i cztery w 2022 r. (do 30 czerwca).

Liczba pracowników zajmująca się rozpatrywaniem skarg i wniosków w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła: 18 w 2019 r., 19 w 2020 r., 14 w 2021 r. i dziewięć w 2022 r. (do 30 czerwca). Średnia spraw (skarg i wniosków), jaka przypadła rocznie w przeliczeniu na jednego pracownika wynosiła: 0,7 w 2019 r.; 0,8 w 2020 r.; 1,1 w 2021 r. i 0,4 w 2022 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli tom IV str. 655)

W ocenie Dyrektora RDOŚ nie była to wystarczająca liczba pracowników, z uwagi że RDOŚ jest małą jednostką organizacyjną, nie może zatrudnić lub oddelegować np. jednego pracownika wyłącznie do rozpatrywania skarg i wniosków, tym bardziej, że RDOŚ nie jest organem właściwym do rozpatrywania skarg i wniosków. Forma zorganizowania w RDOŚ obsługi skarg jest skuteczna, gdyż za udzielanie wyjaśnień odpowiadają pracownicy merytorycznie właściwi w zakresie tematyki zarzutów podnoszonych w skardze.

(akta kontroli tom IV str. 637-639, 647)

W okresie epidemii COVID-19⁹⁶ liczba skarg i wniosków utrzymywała się na zbliżonym poziomie w stosunku do okresu z przed epidemii i wyniosła: 14 w 2020 r. (od 20 marca), 15 w 2021 r. i cztery w 2022 r. (do 16 maja).

(akta kontroli tom IV str. 655)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż w okresie stanu epidemii COVID-19 w RDOŚ, jak we wszystkich urzędach administracji publicznej, wprowadzono ograniczenia polegające na realizowaniu określonych zadań w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, w tym obsługę skarg i wniosków. Ograniczono bezpośrednie spotkania z interesantami w zakresie przyjmowania ustnych skarg i wniosków (ogłoszenia Dyrektora RDOŚ, aktualizowane cyklicznie i publikowane na stronie internetowej RDOŚ oraz wywieszane w siedzibie RDOŚ oraz w wydziałach terenowych). Jednocześnie w ww. ogłoszeniach zachęcano do alternatywnych, dostępnych form komunikacji z RDOŚ (np. poczta tradycyjna lub ePUAP), zamiast bezpośredniej wizyty w urzędzie. Ograniczenia te obowiązywały do 27 lutego 2022 r. Pomimo tych ograniczeń, nieprzerwanie realizowano przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków. Nie uległo zmianie zarządzenie w sprawie rozpytywania skarg i wniosków. Skargi składane do RDOŚ były przekazywane, zgodnie z właściwością do organu wyższego stopnia, czyli GDOŚ.

(akta kontroli tom IV str. 637-649, 684-718)

3. W okresie objętym kontrolą nie wszczynano postępowań kontrolnych w związku z otrzymanymi skargami i wnioskami. Skargi na działalność RDOŚ i realizowane przez niego zadania rozpatruje GDOŚ, stosownie do art. 229 pkt 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁷.

(akta kontroli tom IV str. 646, 655)

⁹⁶ Od 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r., tj. czas obowiązywania w Polsce stanu epidemii.

⁹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm., dalej: k.p.a.

4. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) wpłynęły 73 ponaglenia na działania RDOŚ⁹⁸, z czego 25⁹⁹ dotyczyło beczynności, 36¹⁰⁰ - przewlekłości oraz 12¹⁰¹ - zarówno beczynności, jak i przewlekłości.

W wyniku rozpatrzenia ww. ponagleń przez GDOŚ, stwierdzono: w czterech sprawach (z 2020 r.) rażące naruszenie prawa (w trzech - przewlekłość, a w jednej beczynność), 27 - bez rażącego naruszenia prawa (21¹⁰² - przewlekłość, a sześć¹⁰³ beczynność), dwóch¹⁰⁴ - beczynność (bez rażącego naruszenia prawa), z jednoczesnym brakiem przewlekłości prowadzenia postępowania, jednej z 2020 r. - zarówno beczynność i przewlekłość (bez rażącego naruszenia prawa), siedmiu¹⁰⁵ - brak beczynności oraz przewlekłości, a w jednej¹⁰⁶ - brak beczynności, 31¹⁰⁷ - bezprzedmiotowość ponaglenia (odmowy rozpatrzenia, niedopuszczalność ponaglenia).

(akta kontroli tom IV str. 649-650)

W przypadku czterech ponagleń¹⁰⁸, GDOŚ wydał postanowienia stwierdzające dopuszczenie się przewlekłości lub beczynności z rażącym naruszeniem prawa. Dwa postanowienia GDOŚ z 2020 r. dotyczyły jednej sprawy¹⁰⁹, w której w jednym przypadku z rażącym naruszeniem prawa stwierdzono beczynność¹¹⁰ w prowadzeniu postępowania (trwającym 551 dni), a w drugim, z rażącym naruszeniem prawa - przewlekłość¹¹¹ postępowania (955 dni). Pierwsza sprawa dotyczyła rozpatrzenia wniosku o wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹¹², a w drugiej o wyjaśnienie wątpliwości co do treści postanowienia Dyrektora RDOŚ (dotyczącego treści ww. decyzji)¹¹³.

Dwa kolejne ponaglenia dotyczyły przewlekłości postępowań z rażącym naruszeniem prawa, w sprawach¹¹⁴ o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. GDOŚ w postanowieniu¹¹⁵ wskazał, iż w sprawie¹¹⁶ o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, RDOŚ przez 548 dni nie podjął żadnych czynności, a całe postępowanie trwało 574 dni¹¹⁷. W kolejnej sprawie¹¹⁸ GDOŚ postanowieniem¹¹⁹ wskazał, iż postępowanie trwało 805 dni i nie zostało zakończone¹²⁰.

(akta kontroli tom IV str. 649-650, tom V str. 1-77, 690-693, 698-707)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) złożono sześć skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹²¹ na beczynność RDOŚ, z czego trzy dotyczyły wniosków w sprawie dostępu do informacji publicznej oraz trzy - wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W trzech sprawach¹²² WSA wydał postanowienie o odrzuceniu skargi z powodu niezpełnienia braków formalnych. W sprawie¹²³ dotyczącej beczynności w przedmiocie

⁹⁸ W tym 31 w 2019 r., 32 w 2020 r., po pięć w 2021 r. i 2022 r. (do 30 czerwca).

⁹⁹ W tym 10 w 2019 r., osiem w 2020 r., trzy w 2021 r., cztery w 2022 r. (do 30 czerwca).

¹⁰⁰ W tym 15 w 2019 r., 19 w 2020 r., po jednej w 2021 r. i 2022 r. (do 30 czerwca).

¹⁰¹ W tym sześć w 2019 r., pięć w 2020 r., jedna w 2021 r.

¹⁰² W tym po 10 w 2019 r. i 2020 r., jedna w 2021 r.

¹⁰³ W tym po dwie w 2019 r. i 2022 r. (do 30 czerwca), po jednej w 2020 r. i 2021 r.

¹⁰⁴ W tym po jednej w 2019 r. i 2020 r.

¹⁰⁵ W tym trzy w 2019 r., po dwie w 2020 r. i 2021 r.

¹⁰⁶ Z 2020 r.

¹⁰⁷ W tym 15 w 2019 r., 12 w 2020 r., jedna w 2021 r., trzy w 2022 r. (do 30 czerwca).

¹⁰⁸ W sprawach nr: WOOŚ-II.4210.19.2017.TR, WOOŚ-II.4207.117.2017.TR, WOOŚ-II.420.405.2018.TR.

¹⁰⁹ Nr WOOŚ-II.4210.19.2017.TR

¹¹⁰ Postanowienie GDOŚ nr DOOŚ-WDŚ-ZIL.420.7.2020.EU.1 z dnia 10 lutego 2020 r.

¹¹¹ Postanowienie GDOŚ nr DOOŚ-WDŚ-ZIL.420.11.2020.EU.1 z dnia 12 lutego 2020 r.

¹¹² RDOŚ wydał postanowienie w dniu 11 marca 2020 r.

¹¹³ RDOŚ wydał postanowienie w dniu 17 stycznia 2020 r.

¹¹⁴ Nr WOOŚ-II.4207.117.2017.TR, WOOŚ-II.420.405.2018.TR.

¹¹⁵ Nr DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.60.2020.EW.4 z dnia 24 września 2020 r.

¹¹⁶ Nr WOOŚ-II.420.405.2018.TR.

¹¹⁷ RDOŚ zawiadomieniem z dnia 22 kwietnia 2020 r. przekazał wniosek, zgodnie z właściwością.

¹¹⁸ Nr WOOŚ-II.4207.117.2017.TR.

¹¹⁹ Nr DOOŚ-WDŚ/ZII.420.263.2019.KCz.3 z dnia 4 marca 2020 r.

¹²⁰ RDOŚ wydał decyzję o umorzeniu postępowania w dniu 19 sierpnia 2020 r.

¹²¹ Dalej: WSA.

¹²² W tym dwie dotyczące beczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej (sprawy nr WOOŚ-IV.402.465.2019.HD, WOOŚ-IV.402.631.2021.HD) i jedna - wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (nr WOOŚ-II.070.79.2019.MP).

¹²³ Nr WOOŚ-II.420.562.2018.JK.

rozpatrzenia wniosku w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, sąd oddalił skargę z uwagi na niezastnienie bezczynności w rozpatrywaniu wniosku.

W jednym przypadku¹²⁴, dotyczącym bezczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, sąd stwierdził, że RDOŚ dopuścił się bezczynności w rozpatrzeniu wniosku, z rażącym naruszeniem prawa.

W sprawie¹²⁵ dotyczącej bezczynności w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w styczniu 2020 r. sąd stwierdził, że RDOŚ dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku bez rażącego naruszenia prawa i zobowiązał do rozpoznania wniosku skarżącej w terminie 30 dni od otrzymania wyroku. W związku z niewykonaniem ww. wyroku, w listopadzie 2020 r. sąd nałożył na RDOŚ karę grzywny w kwocie 500,00 zł, stwierdzając bezczynność organu bez rażącego naruszenia prawa oraz przyznał skarżącej sumę pieniężną 500,00 zł oraz zasądził kwotę 680,00 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (zapłacone 30 kwietnia 2021 r.). W powyższej sprawie RDOŚ wydał decyzję 19 lipca 2022 r.

(akta kontroli tom IV str. 651-652, tom V str. 78-281, 690-697)

5. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) do RDOŚ wpłynęło ogółem 740 wniosków, w tym:

- 720¹²⁶ wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, z czego w jednym¹²⁷ przypadku odmówiono wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.), 274¹²⁸ - pozostawiono bez rozpoznania (art. 64 k.p.a.), 61¹²⁹ - przekazano organowi właściwemu (art. 65 k.p.a.), 70¹³⁰ - wydano decyzje umarzające postępowanie (art. 105 k.p.a.), 138¹³¹ - wydano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, 18¹³² - wycofano, 158¹³³ - jest w trakcie rozpatrywania. Nie było przypadków zwrócenia wniosku wnoszącemu (art. 66 § 3 k.p.a.);
- jeden wniosek¹³⁴ o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożonych wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, gdzie wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w 2019 r.;
- 19¹³⁵ wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożonych z raportem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko z czego w: pięciu¹³⁶ - pozostawiono bez rozpoznania (art. 64 k.p.a.), jednym¹³⁷ - przekazano organowi właściwemu (art. 65 k.p.a.), siedmiu¹³⁸ - wydano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, sześciu¹³⁹ - jest w trakcie rozpatrywania. Nie było przypadków odmowy wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.), zwrócenia wniosku wnoszącemu (art. 66 § 3 k.p.a.), wydania decyzji umarzających postępowanie (art. 105 k.p.a.) i wycofania wniosku.

(akta kontroli tom IV str. 662-665)

W odniesieniu do postępowań w trakcie rozpatrywania (ogółem 164), Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, że wynikało to głównie z niewystarczającego stanu zasobów ludzkich wobec lawinowego wzrostu liczby spraw, nowelizacją ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa

¹²⁴ Sprawa nr WOOŚ-IV.402.1138.2021.HD.

¹²⁵ Nr WOOŚ-II.420.292.2019.PKR.

¹²⁶ W tym 425 w 2019 r., 137 w 2020 r., 112 w 2021 r. i 46 w 2022 r. (do 30 czerwca).

¹²⁷ Wniosek z 2022 r.

¹²⁸ W tym 219 z 2019 r., 30 z 2020 r., 17 z 2021 r., osiem z 2022 r. (do 30 czerwca).

¹²⁹ W tym 24 z 2019 r., 23 z 2020 r., 11 z 2021 r., trzy z 2022 r. (do 30 czerwca).

¹³⁰ W tym 58 z 2019 r., cztery z 2020 r., osiem z 2021 r.

¹³¹ W tym 79 z 2019 r., 44 z 2020 r., 15 z 2021 r.

¹³² W tym 11 z 2019 r., po trzy z 2020 r. i 2021 r., jeden z 2022 r. (do 30 czerwca).

¹³³ W tym 34 z 2019 r., 33 z 2020 r., 58 z 2021 r., 33 z 2022 r. (do 30 czerwca).

¹³⁴ Z 2019 r.

¹³⁵ W tym 10 w 2019 r., jeden w 2020 r., pięć w 2021 r. i trzy w 2022 r. (do 30 czerwca).

¹³⁶ W tym trzy z 2019 r. i dwa z 2021 r.

¹³⁷ Z 2022 r.

¹³⁸ W tym sześć z 2019 r. i jedna z 2020 r.

¹³⁹ W tym jeden z 2019 r., trzy z 2021 r., dwa z 2022 r. (do 30 czerwca).

w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴⁰. Doprowadziło to do dużej fluktuacji pracowników, a następnie trudności z pozyskaniem nowych pracowników do pracy w RDOŚ w ramach przeprowadzanych naborów.

(akta kontroli tom V str. 687-689)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca), w wyniku odwołań GDOŚ uchylił dziewięć¹⁴¹ decyzji wydanych przez RDOŚ, z czego pięć¹⁴² zwrócił do ponownego rozpatrzenia, a w czterech¹⁴³ wydał rozstrzygnięcia w sprawie.

(akta kontroli tom IV str. 662-665)

6. Badaniem objęto 20 wniosków¹⁴⁴ o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (19) i dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożonych wraz z raportem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (jeden) i wyniku analizy postępowań ustalono, iż:

- wydano 15 decyzji¹⁴⁵, a pięć wniosków¹⁴⁶ pozostawiono bez rozpoznania z powodu nieusunięcia braków na wezwanie do ich uzupełnienia;
- postępowania przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy u.i.s., nie stwierdzono przypadków wzywania wnioskodawców do złożenia dokumentów, które zostały już złożone;
- w dwóch sprawach¹⁴⁷ postępowania zakończono w terminie określonym w art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu¹⁴⁸;
- w 11 postępowaniach¹⁴⁹ wydano decyzje po upływie ponad jednego miesiąca od daty wpływu wniosku i nie zawiadomiono stron o przedłużeniu postępowania ze wskazaniem przyczyn i nowego terminu załatwienia sprawy (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w jednym postępowaniu¹⁵⁰ wydano decyzję po terminie wskazanym w informacji przekazanej wnioskodawcy (przekroczenie o 104 dni), nie zawiadamiając go o zmianie terminu (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w jednej sprawie¹⁵¹ postępowanie zakończono po upływie 144 dni od dnia złożenia wniosku, tj. 99 dni po terminie wskazanym w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym¹⁵² (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w dwóch sprawach, w wyniku odwołań, GDOŚ uchylił decyzje RDOŚ i przekazał je do ponownego rozpatrzenia. W pierwszej sprawie przyczyną uchylecia decyzji¹⁵³ RDOŚ o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, był brak dokładnej oceny zgodności przedsięwzięcia z ustaleniami

¹⁴⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, dalej: ustawa u.i.s.

¹⁴¹ W tym po jednej w 2019 r. i w 2022 r. (do 30 czerwca), cztery w 2020 r., trzy w 2021 r.

¹⁴² W tym po jednej w 2019 r., 2021 r. i 2022 r. (do 30 czerwca) i dwie w 2020 r.

¹⁴³ W tym po dwie w 2020 r. i 2021 r.

¹⁴⁴ W tym po pięć w 2019 r. i 2020 r., siedem w 2021 r. i trzy w 2022 r.

¹⁴⁵ W tym 13 o środowiskowych uwarunkowaniach i po jednej - o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowaniach i - o umorzeniu w całości postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

¹⁴⁶ Nr: WOOŚ-II.420.284.2019.MBR, WOOŚ-II.420.86.2020.MG, WOOŚ-II.420.67.2021.AG, WOOŚ-II.420.20.2022.MG, WOOŚ-II.420.63.2022.AGO,

¹⁴⁷ Nr: WOOŚ-II.420.40.2019.MP i WOOŚ-II.420.13.2021.MP.

¹⁴⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1836, ze zm.

¹⁴⁹ Nr: WOOŚ-II.420.34.2019.MP, WOOŚ-II.420.161.2019.MKB, WOOŚ-II.420.54.2020.PT, WOOŚ-II.420.72.2020.MBR, WOOŚ-II.420.108.2020.PT, WOOŚ-II.420.109.2020.MCZ, WOOŚ-II.420.8.2021.AP, WOOŚ-II.420.66.2021.MBR, WOOŚ-II.420.116.2021.AP, WOOŚ-II.420.17.2022.MG, WOOŚ-II.420.111.2022.DF.

¹⁵⁰ Nr WOOŚ-II.420.30.2019.MKB.

¹⁵¹ Nr WOOŚ-II.420.106.2021.PT.

¹⁵² Dz. U. z 2022 r. poz. 1275, ze zm., dalej: ustawa o inwestycjach w sektorze naftowym. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ww. ustawy do postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanych dla strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną, stosuje się przepisy niniejszej ustawy i ustawy zmienianej w art. 42, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że termin na wydanie takiej decyzji wynosi 45 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

¹⁵³ Nr: WOOŚ-II.420.109.2020.MCZ z dnia 31 marca 2021 r.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁵⁴, ponieważ organ I instancji nie uzasadnił przyjętego stanowiska, że lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami mpzp, ani nie wyjaśnił w sposób przekonujący z jakich względów zastosował w analizowanej sprawie przepis art. 80 ust. 2¹⁵⁵ ustawy u.i.ś. RDOŚ wydał nową decyzję¹⁵⁶ stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia. W drugiej sprawie przyczyną, uchylenia decyzji¹⁵⁷ RDOŚ o umorzeniu w całości postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, była konieczność wyjaśnienia zakresu sprawy, czyli zakwalifikowania inwestycji do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i wymagających uzyskania decyzji środowiskowej. Powyższa sprawa jest w toku.

(akta kontroli tom III str. 1-731, tom IV str. 1-117)

W okresie epidemii COVID-19 zdalnie pracowało ośmiu (z 11) pracowników prowadzących ww. postępowania, co stanowiło 72,7% ogółem tych pracowników.

(akta kontroli tom IV str. 118-190)

Dyrektor wyjaśnił, iż praca zdalna nie miała wpływu na terminowość załatwiania powyższych postępowań.

Odnosząc się do kwestii zapewnienia warunków do wykonywania pracy zdalnej, Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż wszyscy pracownicy mieli dostęp do zasobów sieciowych Urzędu, w tym do zeskanowanych dokumentów prowadzonych spraw, rejestrów elektronicznych, wzorów pism, itp. Od ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, w miarę możliwości finansowych, dokonywano zakupów niezbędnego sprzętu informatycznego. W 2020 r. ogłoszono przetarg na zakup 66 komputerów przenośnych, które m.in. miały stanowić wyposażenie pracowników w sprzęt niezbędny do pracy zdalnej. Przetarg ten został unieważniony, ponieważ nie złożono żadnej oferty. Ponowny przetarg na zakup sprzętu komputerowego rozstrzygnięto w grudniu 2020 r., w ramach którego zakupiono po 30 komputerów stacjonarnych i przenośnych. W sierpniu 2021 r. zakupiono 20 komputerów przenośnych, wykorzystywanych przy pracy zdalnej pracowników. W 2022 r. w ramach przygotowania systemów informatycznych do wprowadzenia elektronicznego zarządzania dokumentacją, Urząd prowadzi postępowanie w celu modernizacji serwerowni RDOŚ, dlatego zakup sprzętu komputerowego dla pracowników świadczących pracę zdalną, zostanie w miarę możliwości finansowych dokonany w 2023 r.

(akta kontroli tom V str. 656-660)

7. W sprawozdaniach z wykonania planów działalności RDOŚ¹⁵⁸ za lata 2019-2021, wykazano, iż nie osiągnięto zaplanowanych wartości mierników (czterech z pięciu ujętych w ww. planach) określających stopień realizacji następujących celów:

- efektywny i sprawny udział w procedurach ocen oddziaływania na środowisko, stopień realizacji miernika¹⁵⁹ 3243/4240 (z 4300/4300 planowanego) w 2019 r., 80,94% (z 100%) w 2020 r., 75,19% (z 100%) w 2021 r.;
- skuteczna minimalizacja szkód w środowisku - miernik¹⁶⁰ 55/55 (z 70/70) w 2019 r., 97,96% (z 100%) w 2020 r.¹⁶¹,
- ochrona przedmiotów ochrony na obszarach Natura 2000 - miernik¹⁶² 61/75 (z 70/75) w 2020 r., 61/63 (z 63/63) w 2021 r.¹⁶³;

¹⁵⁴ Dalej: mpzp.

¹⁵⁵ Organ prowadzący postępowanie wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp, jeżeli plan ten został uchwalony.

¹⁵⁶ Nr WOOŚ-II.420.109.2020.MCZ w dniu 12 maja 2022 r.

¹⁵⁷ Nr WOOŚ-II.420.34.2019.MP z dnia 29 listopada 2019 r.

¹⁵⁸ Plany te sporządzane na podstawie art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.)

¹⁵⁹ Liczba spraw z zakresu systemu ocen oddziaływania na środowisko załatwionych w danym roku w stosunku do liczby spraw rozpatrywanych w danym roku.

¹⁶⁰ Liczba decyzji wydanych w terminie w stosunku do liczby rozstrzygnięć wydanych w danym roku.

¹⁶¹ 100% (z 100%) w 2021 r.

¹⁶² Liczba obszarów Natura 2000 posiadających dokumenty ustalające zasady ochrony w stosunku do ogólnej liczby obszarów Natura 2000 w województwie mazowieckim.

¹⁶³ 66/75 (z 66/75) w 2019 r.

- zapewnienie dostępu do informacji - miernik¹⁶⁴ 5249 (z 7500) w 2019 r., 75,21% (z 100%) w 2020 r., 62,57% (z 100%) w 2021 r.

W ww. sprawozdaniach wskazywano, iż przyczyną nieosiągnięcia wyznaczonych celów oraz wystąpienia różnic w planowanych i osiągniętych wartościach mierników była m.in. zbyt duża liczba spraw przypadająca na jednego pracownika, co miało wpływ na terminowość załatwianych spraw, wysoka fluktuacja zatrudnienia, ograniczone zasoby kadrowe oraz zmiany w prawie przyczyniające się do zwiększenia zadań i kompetencji urzędu. Na terminowość załatwianych spraw miał również wpływ trwający, od marca 2020 r., stan epidemii oraz związane z tym świadczenie pracy w trybie zdalnym, okresy niezdolności do pracy, kwarantanny, a także izolacje pracowników. Niewykonanie zaplanowanych wartości miernika, wynikało z faktu, że liczba prowadzonych spraw na podstawie wnoszonych do urzędu informacji pozostaje okolicznością niezależną od organu.

(akta kontroli tom IV str. 191-214)

W latach 2019-2021 osiągnięto jeden (z pięciu) celów określonych w planach działalności RDOŚ, dotyczący zapewnienia skutecznej i stabilnej ochrony rezerwatów przyrody, gdzie stopień realizacji miernika¹⁶⁵ kształtował się następująco: 96/189 (z 65/189 planowanego) w 2019 r.; 107/189 (z 70/189) w 2020 r.; 113/189 (z 106/189) w 2021 r.

(akta kontroli tom IV str. 191-214)

W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za rok 2019, 2020 i 2021 wskazano, iż w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Powodem złożenia zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej była m.in.: wysoka rotacja pracowników oraz niedostosowana liczba pracowników do zadań nałożonych na RDOŚ, braki kadrowe, co może powodować ryzyka zmniejszenia skuteczności i efektywności działania oraz terminowej realizacji zadań w RDOŚ, problemy w pozyskaniu wykwalifikowanych pracowników, w związku z nieatrakcyjnym i niekonkurencyjnym wynagrodzeniem, w stosunku do wynagrodzeń oferowanych na rynku i w innych instytucjach.

Działania jakie podjęto w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, to m.in. wystąpienie do organu nadzorczego o zwiększenie środków na wynagrodzenia w 2019 r. (z uwagi, że główną przyczyną wysokiej rotacji pracowników są niskie wynagrodzenia), pozyskanie nowych pracowników i zwiększenie obsady kadrowej wyspecjalizowanymi pracownikami (w 2021 r. zatrudniono łącznie sześć nowych pracowników), a w 2022 r. zaplanowano kontynuowanie działań, mających na celu pozyskanie nowych pracowników.

(akta kontroli tom IV str. 316-319, 336-339, 357-360)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż zwiększenie planu finansowego o dodatkowe środki na wynagrodzenia w latach 2019-2022 pozwoliło zarówno na uruchomienie procedur naborów do RDOŚ na wolne stanowiska przy jednoczesnym zaproponowaniu większego wynagrodzenia. Skutkowało to mniejszą liczbą odejść pracowników, a także sukcesywnym zwiększeniem zasobów kadrowych Urzędu.

(akta kontroli tom V str. 656-663, 665-686)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 11 postępowaniach¹⁶⁶ decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydano po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3¹⁶⁷ k.p.a., na załatwienie sprawy wymagającej wyjaśnienia. Przekroczenia tego terminu wynosiły od 40 do 339 dni. W ww. postępowaniach nie zawiadamiano stron o przedłużeniu postępowania ze wskazaniem

¹⁶⁴ Liczba informacji o środowisku i jego ochronie udostępnionych na wnioski w terminie w stosunku do liczby wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie.

¹⁶⁵ Liczba rezerwatów przyrody, posiadających plany ochrony lub zadania ochronne w stosunku do ogólnej liczby rezerwatów przyrody w województwie mazowieckim.

¹⁶⁶ Nr: WOOŚ-II.420.34.2019.MP, WOOŚ-II.420.161.2019.MKB, WOOŚ-II.420.54.2020.PT, WOOŚ-II.420.72.2020.MBR, WOOŚ-II.420.108.2020.PT, WOOŚ-II.420.109.2020.MCZ, WOOŚ-II.420.8.2021.AP, WOOŚ-II.420.66.2021.MBR, WOOŚ-II.420.116.2021.AP, WOOŚ-II.420.17.2022.MG, WOOŚ-II.420.111.2022.DF.

¹⁶⁷ Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy.

przyczyn i nowego terminu załatwienia sprawy, pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, stosownie do art. 36 k.p.a.

(akta kontroli tom III str. 47-106, 123-152, 217-307, 321-438, 515-575, 594-731, tom IV str. 1-102)

2. W jednej sprawie¹⁶⁸ wydano decyzję po terminie wskazanym w informacji do wnioskodawcy, nie zawiadamiając go o zmianie terminu.

(akta kontroli tom III str. 21-46)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił m.in., iż przyczyną nieterminowego wydawania decyzji były ograniczone zasoby kadrowe oraz duża ilość prowadzonych spraw. Wzrost liczby spraw spowodowany był nowelizacją ustawy u.i.s., m.in. regionalni dyrektorzy stali się właściwi do wydawania decyzji środowiskowych dla wszystkich inwestycji, dla których investorem była jednostka samorządu terytorialnego lub podmiot od niej zależny. Skomplikowany charakter spraw (np. obszerność przedkładanej dokumentacji, zbieranie nowych materiałów dowodowych), wydłużał procedurę. Lawinowy wzrost spraw był jednym z powodów wystąpienia dużej fluktuacji pracowników. Trudności z pozyskaniem nowych pracowników, w ramach przeprowadzanych naborów, konieczność wdrożenia nowych osób do pracy, a także szybkie odejścia nowo przyjętych osób, doprowadziły do opóźnienia w terminowym wydawaniu rozstrzygnięć. Zapewne proponowane niskie wynagrodzenia są przyczyną braku chętnych do pracy.

Odnosząc się do wskazania nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.) Dyrektor wyjaśnił, iż czynność ta nie wpływa na prawidłowość przeprowadzonej procedury, tym samym przy niewystarczającym stanie zasobów ludzkich, wobec ogromnej liczby rozpatrywanych spraw bardziej zasadnym jest zaangażowanie pracownika w przygotowanie zawiadomienia/obwieszczenia z art. 10 k.p.a. i wnikliwe rozpatrzenie sprawy skutkujące merytorycznym rozstrzygnięciem, niż wydanie kolejnego dokumentu, które wydłużałoby postępowanie, co z kolei ma poparcie w ogólnych zasadach kpa.

(akta kontroli tom V str. 638-651)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że przepisy k.p.a. nakładają na organ obowiązek załatwienia sprawy w terminie. W przypadku jej niezakończenia w terminie, organ ma obowiązek zawiadomić o tym strony postępowania i wyjaśnić przyczyny opóźnienia oraz dodatkowo podać nowy termin załatwienia sprawy i poinformować o prawie do wniesienia ponaglenia. Organ nie może odstąpić od ww. czynności, z uwagi na braki kadrowe i dużą liczbę prowadzonych postępowań.

3. W jednej sprawie¹⁶⁹, dotyczącej wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁷⁰, postępowanie zostało zakończone po upływie 144 dni od dnia złożenia wniosku¹⁷¹, tj. 99 dni po terminie wskazanym w art. 21 ust. 3 ustawy o inwestycjach w sektorze naftowym.

(akta kontroli tom III str. 460-514)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony ma miejsce zgodnie z zasadą określoną w art. 61 § 3 k.p.a. pod warunkiem, że podanie, żądanie, wniosek spełnia wymogi określone w art. 63 § 2 k.p.a., co oznacza, że musi czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. W przypadku kiedy wniosek nie spełnia tych wymagań, ww. termin należy liczyć od daty usunięcia braków formalnych, bowiem wszczęcie postępowania administracyjnego może spowodować tylko żądanie strony niedotknięte brakami formalnymi. Tym samym, termin w przedmiocie wydania decyzji został zachowany.

(akta kontroli tom V str. 638-651)

Zdaniem NIK, organ zobowiązany jest załatwiać sprawy niezwłocznie. W przypadku braków formalnych organ wzywa stronę do ich usunięcia i ta czynność powinna zostać podjęta również bez zbędnej zwłoki. Wszczęcie postępowania następuje z dniem złożenia żądania/wniosku (art. 61 § 3 k.p.a.). Spełnienie wymogów określonych w art. 63 § 2 k.p.a. następuje zatem w już wszczętym postępowaniu. W związku z tym okres, w którym

¹⁶⁸ Nr WOOŚ-II.420.30.2019.MKB.

¹⁶⁹ Nr WOOŚ-II.420.106.2021.PT.

¹⁷⁰ W dniu 15 września 2022 r.

¹⁷¹ W dniu 30 listopada 2021 r. (pierwsza czynność w dniu 7 marca 2022 r., wezwanie do uzupełniania braków formalnych wniosku, tj. 97 dni od wpływu wniosku do Urzędu).

czynności leżą po stronie organu, należy zaliczyć do terminów przewidzianych dla rozpatrzenia żądania (m.in. okres od złożenia wniosku do podjęcia pierwszych czynności).

OCENA CZĄSTKOWA

RDOŚ określił wewnętrzne regulacje w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, które obowiązywały w okresie epidemii COVID-19. RDOŚ dopuszczał się przewlekłości i beczynności postępowań z rażącym naruszeniem prawa (co stwierdził GDOŚ i sąd). Nie osiągnięto wszystkich zakładanych celów w ramach działalności RDOŚ. Kontrola zarządcza funkcjonowała w ograniczonym stopniu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i polegały na nieterminowym wydawaniu rozstrzygnięć oraz nieinformowaniu stron o zasadach, trybie postępowania i przysługujących im prawach. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy była duża rotacja kadr oraz zwiększające się obciążenia pracowników RDOŚ liczbą przypadających spraw.

IV. Wnioski

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

1. Uwzględnienie w Procedurach naboru na wolne stanowiska w korpusie s.c. wymogów określonych w Standardach Szefa S.C.
2. Niezwłoczne upowszechnianie informacji o przeprowadzonych naborach na wolne stanowiska w służbie cywilnej.
3. Każdorazowe:
 - określanie czasu trwania służby przygotowawczej przy kierowaniu pracownika do jej odbycia;
 - sporządzanie ocen okresowych w zakresie wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego;
 - określanie celu, tematu i programu szkoleń.
4. Dokonywanie oceny przeprowadzonych szkoleń zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej.
5. Zapewnienie terminowego załatwiania wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w przypadku przedłużenia terminu, informowanie o przyczynach zwłoki, ze wskazaniem nowego terminu i pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 16 stycznia 2023 r.

Kontrolerzy
Inga Piotrowska
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Mirosław Jankowski
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up: 
.....
podpis
Urszula Klimska
p.o. Wicedyrektora

