



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.029.02.2022

Pani
Miłostawa Olejnik
Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska
w Poznaniu
ul. J. H. Dąbrowskiego 79
60-529 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu ¹ , ul. Jana Henryka Dąbrowskiego 79, 60-529 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Miłostawa Olejnik, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska ² , od 8 stycznia 2019 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie.3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.4. Realizacja wybranych zadań przez urząd.
Okres objęty kontrolą	od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 6 grudnia 2022 r. ⁴ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Agnieszka Hofman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/144/2022 z 27 września 2022 r. Andrzej Milewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/174/2022 z 19 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: RDOŚ lub Urząd.

² Dalej: Regionalny Dyrektor.

³ Od 1 grudnia 2008 r. funkcję tę pełniła Jolanta Ratajczak

⁴ Dalej: kontrolowany okres albo okres objęty kontrolą

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia wywiązywanie się przez Regionalnego Dyrektora w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 6 grudnia 2022 r. z zadań związanych ze służbą cywilną oraz z realizacji wybranych zadań Urzędu.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W RDOŚ w prawidłowy sposób upowszechniano informacje o wolnych stanowiskach pracy oraz wyznaczano terminy składania dokumentów rekrutacyjnych. Wyniki naborów upowszechniano w sposób przewidziany w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁷, choć w czterech przypadkach nie dokonano tego niezwłocznie. Zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi realizowano bez znaczących uchybień, mimo stwierdzonych pojedynczych przypadków dokonywania ocen okresowych i pierwszej oceny w służbie cywilnej ze zwłoką oraz braku zamieszczenia w indywidualnych programach rozwoju zawodowego wniosków dotyczących tych programów. Członkom korpusu służby cywilnej określano indywidualne programy rozwoju zawodowego, zgodnie z którymi następnie realizowano szkolenia służące między innymi podnoszeniu kompetencji zawodowych oraz realizacji celów i wniosków sformułowanych w tych indywidualnych programach. Mimo braku dokumentowania określenia celów szkoleń i zatwierdzenia ich programów przez Regionalnego Dyrektora, umożliwienie uczestnictwa w szkoleniach zapewniało realizację zadań określonych w indywidualnych programach rozwoju zawodowego. Prawidłowo sprawozdawano Szefowi Służby Cywilnej⁸ w tym zakresie. Spośród 40 łącznie skontrolowanych spraw związanych z rozpatrywaniem skarg i wniosków oraz wydawanymi decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach, w trzech stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu kolejnych czynności w trakcie postępowania. Wartości mierników w latach 2019-2021 wynikające z planu działalności jednostki kontrolowanej oraz wskazane w planie budżetu w układzie zadaniowym były w większości zrealizowane. W dokumentach jednostki znalazły się zapisy o zdiagnozowanym, istotnym ryzyku związanym z brakami kadrowymi i koniecznością realizacji sprawnego systemu zastępstw.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nabór na wolne stanowiska w służbie cywilnej.

Opis stanu
faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą w RDOŚ było zatrudnionych, na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁰ po pięć osób, w każdym objętym badaniem roku (oraz do 30 czerwca 2022 r.). Zajmowały one odpowiednio stanowiska:

- pełniącego obowiązki regionalnego dyrektora, a następnie regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
- pełniącego obowiązki regionalnego konserwatora przyrody, a następnie regionalnego konserwatora przyrody,
- sekretarki-archiwistki,
- sekretarki (dwie osoby).

Pracownicy zatrudnieni na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych stanowili w każdym z lat odpowiednio: 6,2%, 6,2%, 6,5 i 5,6% zatrudnionych ogółem.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, dalej: ustawa o służbie cywilnej.

⁸ Dalej: Szef SC.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2290, ze zm. Dalej: ustawa o pracownikach państwowych.

(akta kontroli str. 4-7, 551)

1.2 Stan zatrudnienia¹¹ członków korpusu służby cywilnej w Urzędzie kształtował się w okresie objętym kontrolą w następujący sposób:

- w 2019 r. zatrudnionych było ogółem 76 osób, z czego 72,8 jako pracownicy służby cywilnej oraz 3,2 jako urzędnicy służby cywilnej,
- w 2020 r. – 75 osób, w tym 71 pracowników służby cywilnej i 4 urzędników służby cywilnej;
- w 2021 r. – 77 osób, w tym 74 pracowników służby cywilnej i 3 urzędników służby cywilnej;
- w I półroczu 2022 r. – 84 osoby, w tym 81 pracowników służby cywilnej i 3 urzędników służby cywilnej.

Przeciętne wynagrodzenie całkowite w korpusie służby cywilnej w okresie objętym kontrolą kształtowało się w następujący sposób:

- w 2019 r. - 5.421,50 zł,
- w 2020 r. - 6.084,00 zł,
- w 2021 r. - 7102,74 zł,
- 2022 r. (do 30 czerwca) - 7.194,09 zł.

Przeciętne wynagrodzenie całkowite urzędników służby cywilnej w okresie objętym kontrolą kształtowało się w następujący sposób:

- w 2019 r. - 11.005,40 zł,
- w 2020 r. - 10.966,86 zł,
- w 2021 r. - 11.622,15 zł,
- w 2022 r. (do 30 czerwca) - 12.122,00 zł.

Przeciętne wynagrodzenie pracowników w korpusie służby cywilnej w okresie objętym kontrolą kształtowało się w następujący sposób:

- w 2019 r. - 5.263,00 zł,
- w 2020 r. - 5.895,00 zł,
- w 2021 r. - 6.943,24 zł,
- w 2022 r. (do 30 czerwca) - 7.068,52 zł.

(akta kontroli str. 4-6, 136, 259)

1.3 W kontrolowanym okresie procedurę naborów w RDOŚ uregulowano w zarządzeniu wewnętrznym nr 14/2012 Regionalnego Dyrektora z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie trybu przeprowadzania naborów na wolne stanowiska pracy w RDOŚ¹². Przewidywało ono m.in. ogłaszanie o wolnych stanowiskach pracy w BIP RDOŚ, BIP KPRM oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie RDOŚ; powołanie komisji rekrutacyjnych (dwóch pracowników wydziału, do którego przeprowadzany jest nabór oraz pracownik ds. kadr); zgodność ogłoszenia o naborze z opisem stanowiska pracy; przeprowadzenie selekcji kandydatów tylko w oparciu o wymagania, które wynikają z treści ogłoszenia o naborze; odzwierciedlanie w dokumentacji z naboru wszystkich czynności i zdarzeń mających wpływ na przebieg naboru oraz jego wyniki, w tym treści pytań lub zadań oraz kryteriów i ocen dokonanych w trakcie naboru. Zarządzenie w sprawie trybu przeprowadzania naborów nie zapewniało natomiast realizacji zapisów zawartych w części III pkt 1 załącznika do zarządzenia nr 3 Szefa

¹¹ W przeliczeniu na pełne etaty

¹² Dalej: zarządzenie w sprawie naborów (zmienione zarządzeniem nr 2/2017 Regionalnego Dyrektora z 5 stycznia 2017 r.)

SC z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi¹³, gdyż określone w nim wewnętrzne procedury nie zapewniały:

- określenia przed ogłoszeniem naboru metod i technik naboru oraz sposobu dokonywania ocen w naborze w celu wyeliminowania uznaniowości i subiektywizmu,
- określenia jednoznacznych kryteriów uczestnictwa w kolejnych etapach naboru,
- wskazania progu zaliczającego badane kompetencje, który odpowiada poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku,
- zachowanie jednolitych zasad dla wszystkich uczestników naboru, jasno określonych i przedstawionych do wiadomości wszystkim uczestnikom naboru,
- uznania oferty nadanej w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze za ofertę złożoną w terminie w sytuacji, gdy w ogłoszeniu o naborze został wskazany minimalny termin wynikający z ustawy o służbie cywilnej,
- udziału każdego kandydata spełniającego wymagania formalne w kolejnym etapie naboru, następującym po weryfikacji ofert pod względem formalnym oraz dopuszczalności zastosowania, jako kolejnego etapu naboru, techniki (metody) selekcji bazującej na analizie nadesłanych ofert, uwzględniającej kryteria wynikające z ogłoszenia o naborze,
- sprawdzania wszystkich wymagań niezbędnych oraz wymagań dodatkowych (pożądanych) wskazanych w ogłoszeniu o naborze przy użyciu adekwatnych narzędzi umożliwiających obiektywne sprawdzenie spełnienia tych wymagań,
- informowania kandydatów na równych zasadach, o zakwalifikowaniu do kolejnego etapu naboru oraz o metodach i technikach stosowanych na tym etapie.

Powyższe opisano w części *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z zaleceniem z zarządzenia nr 3 Szefa SC, w zarządzeniu w sprawie naborów uwzględniono: prowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej w każdym naborze, stosowanie zróżnicowanych metod i technik selekcji kandydatów dostosowanych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy, udział przedstawiciela komórki do spraw kadr w procesie naboru, stosowanie w odniesieniu do uczestników naboru pytań lub zadań nakierowanych na ocenę ich kompetencji, gwarantujących porównywalność wyników, dokumentowanie czynności i zdarzeń mających wpływ na przebieg naboru oraz jego wynik, w tym treść pytań, zadań i kryteriów.

Nie ujęto w zarządzeniu wewnętrznym niektórych elementów zalecanych w zarządzeniu nr 3 Szefa SC, w tym m.in. dotyczących: umieszczania w ogłoszeniach informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego, przeprowadzania badania kompetencji kierowniczych w odniesieniu do kandydatów biorących udział w naborze na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, na których występuje zarządzanie zespołem lub koordynowanie prac zespołu i wymagane jest posiadanie doświadczenia kierowniczego, informowanie kandydatów na równych zasadach o niezakwalifikowaniu do kolejnego etapu naboru.

(akta kontroli str. 10- 12)

W Biuletynie Informacji Publicznej¹⁴ RDOŚ udostępniono informacje o sposobie przeprowadzania naborów, w szczególności wskazano, że ogłoszenia publikowane są w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁵ i w BIP RDOŚ. Przedstawiono przebieg naboru, zasady przeprowadzania kolejnych etapów procedury naboru i informacje dla

¹³ Dalej zarządzenie nr 3 Szefa SC

¹⁴ Dalej: BIP.

¹⁵ Dalej: KPRM.

osób niepełnosprawnych. W BIP RDOŚ nie udostępniono treści zarządzeń regulujących te kwestie.

(akta kontroli str. 12-15)

1.4 W kontrolowanym okresie przeprowadzono 98 naborów, w tym: 21 w 2019 r., 25 w 2020 r., 31 w 2021 r. i 21 w 2022 r.¹⁶ - na odpowiednio: 17, 18, 19 i 12 stanowisk pracy w służbie cywilnej. Łącznie nadesłano 465 ofert pracy na ogłoszone nabory, w tym 128 ofert w 2019 r., 159 w 2020 r., 130 w 2021 r. i 48 w 2022 r. Za niespełniające kryteriów formalnych uznano odpowiednio: 34, 27, 43 i 13 ofert. W okresie objętym kontrolą wyłonieniem kandydata do pracy w służbie cywilnej zakończyły się 53 nabory (tj. 54% ogółu ogłoszonych, w tym w 2019 r. – 15 (71,4%), w 2020 r. – 15 (60,0%), w 2021 r. – 15 (48,4%) i do 30 czerwca 2022 r. – 8 (38,1%). W wyniku tych naborów w latach 2019-2021 wyłoniono po 15 kandydatów, a do 30 czerwca 2022 r. – 8 (stanowiło to odpowiednio 88,2%, 83,3%, 78,9% i 66,7% liczby stanowisk objętych naborami).

(akta kontroli str. 16)

1.5 Szczegółowa analiza 20 naborów przeprowadzonych w latach 2019-2022¹⁷ wykazała, że w każdym przypadku ogłoszenie o naborze było umieszczone w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu, w BIP RDOŚ oraz w BIP KPRM. Wszystkie ogłoszenia o naborze zawierały (określone przepisem art. 28 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej): nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy, na które ogłaszano nabór; wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska (w tym również wskazanie, które z wymagań są niezbędne, a które dodatkowe); zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy; informację o warunkach pracy na danym stanowisku pracy; informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, wynosi co najmniej 6%; wskazanie wymaganych dokumentów oraz termin i miejsce ich składania.

Spośród objętych szczegółową analizą naborów - 12 dotyczyło zastępstwa na czas nieobecności członka korpusu służby cywilnej – termin na złożenie dokumentów, określony w ogłoszeniu o naborze nie był w tych przypadkach krótszy niż sześć dni od dnia ogłoszenia. W pozostałych ośmiu naborach termin na złożenie dokumentów nie był krótszy niż 10 dni (zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej).

(akta kontroli str. 17-18)

1.6 Zgodnie z § 3.1. zarządzenia w sprawie naborów Regionalny Dyrektor powołuje każdorazowo komisję rekrutacyjną, w skład której wchodzi co najmniej trzy osoby w tym pracownik obsługi kadrowej. W każdym z objętych szczegółową analizą 20 naborach Regionalny Dyrektor wyrażała zgodę na ogłoszenie i przeprowadzenie naboru, akceptowała też skład komisji rekrutacyjnej.

Przebieg każdego z 20 naborów dokumentowano w formie protokołu z naboru, w którym w każdym przypadku wskazane było: stanowisko pracy, na które był przeprowadzany nabór; liczba nadesłanych ofert kandydatów oraz imiona i nazwiska najwyższej ocenionych kandydatów, informacja o kandydatach z niepełnosprawnościami; liczba nadesłanych ofert, w tym ofert niespełniających wymogów formalnych; informacja o metodach i technikach naboru; uzasadnienie wyboru kandydatów rekomendowanych do zatrudnienia oraz skład komisji przeprowadzającej nabór. Z zapisów w protokołach naborów wynikało, że komisja rozpatrywała jedynie oferty spełniające wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze.

¹⁶ Do 30 czerwca

¹⁷ Po pięć w każdym roku.

W skład komisji przeprowadzającej nabór wchodziły co najmniej trzy osoby (w 16 naborach), w tym pracownik komórki do spraw kadr¹⁸. W dwóch przypadkach w komisji udział wzięły dwie osoby, co opisano w części *stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia*.

Pozostałymi członkami komisji byli wyłącznie pracownicy merytoryczni RDOŚ, właściwi ze względu na stanowisko, na które prowadzony był nabór. Członkowie komisji nie zobowiązywali się odrębnym dokumentem do zachowania w tajemnicy, uzyskanych w trakcie naboru, informacji o kandydatach, w tej kwestii Regionalny Dyrektor podała, że *„zachowanie w tajemnicy (zgodnie z przepisem art. 32 ustawy o służbie cywilnej) uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach wynika z zakresu upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, które każdy pracownik podpisuje i z którego wynika w jakim celu je przetwarza (służbowym, w zakresie potrzebnym na danym stanowisku pracy)”*.

(akta kontroli str. 17-18, 19-20, 151-153)

Miał miejsce jeden przypadek złożenia skargi na nieprawidłowości w trakcie postępowania rekrutacyjnego - skarżący podnosił, iż nie miał możliwości wypełnić testu wiedzy (w jego ocenie w informacji podano, że test będzie trwał 45 minut, natomiast nie zawarto informacji, że należy go rozpocząć o godz. 9.00). Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdził niezasadność skargi.

(akta kontroli str. 21-23)

1.7 W protokole z każdego z 20 naborów objętych szczegółowym badaniem wskazywano osobę, która uzyskała największą liczbę punktów oraz uzasadniano powody, dla których był to kandydat rekomendowany do zatrudnienia na danym stanowisku pracy. Po każdym naborze informowano Regionalnego Dyrektora o wyłonieniu kandydata wskazując numer naboru, nazwę stanowiska pracy, imię i nazwisko kandydata. W czterech przypadkach ogłoszenie o wyniku naboru zamieszczono w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie RDOŚ, w BIP RDOŚ i w BIP KPRM następnego dnia po wybraniu kandydata, w 12 przypadkach po upływie od dwóch do 15 dni. Kontrola wykazała, że w czterech przypadkach upowszechnienie informacji o wyniku naboru nastąpiło dopiero po upływie od 32 dni do ponad pięciu miesięcy od zakończenia przeprowadzenia naborów, co opisano w części *stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia*.

W każdym z objętych szczegółową analizą przypadków zatrudniono osobę wyłonioną w naborze i rekomendowaną do zatrudnienia. Nie miały miejsca sytuacje ponownego obsadzenia tego samego stanowiska w ciągu trzech miesięcy od nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w naborze.

(akta kontroli str. 18)

1.8 W kontrolowanym okresie w RDOŚ nie zatrudniano „ekspertów” na stanowiskach merytorycznych, tożsamy lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej.

(akta kontroli str. 145-147)

1.9 W kwestii trudności, ryzyk lub szans związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej Regionalny Dyrektor podała, że *„największą trudnością jest zbyt niskie, niekonkurencyjne wynagrodzenie, jakie mogą jako pracodawca zaoferować, przy jednoczesnej potrzebie zatrudnienia osób wysoko wyspecjalizowanych i dużej ilości pracy. Jest to szczególnie trudne w mieście, w którym są stosunkowo wysokie koszty utrzymania, a poziom bezrobocia bardzo niski. To powoduje z jednej strony niewielką liczbę kandydatów, z drugiej utratę wdrożonych doświadczonych osób, które ze swoimi kwalifikacjami znajdują pracę w innych jednostkach na lepszych warunkach finansowych. To z kolei powoduje konieczność nowych naborów*

¹⁸ W dwóch objętych szczegółowym badaniem naborach w komisji uczestniczyły cztery osoby

i wdrażania nowych, niedoświadczonych osób, co dodatkowo obciąża kadrę kierowniczą lub osoby merytoryczne do oddelegowania do opieki nad nowymi pracownikami”.

W sprawie szans związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej Regionalny Dyrektor podała, że „szanse, które mogą wykorzystać podczas naboru to szerokie rozprzestrzenianie informacji o wolnych stanowiskach nowoczesnymi metodami (np. media społecznościowe), przedstawianie informacji o naborze, o niepłatowych korzyściach z pracy w RDOŚ, np. możliwość dopłaty do studiów podyplomowych, możliwość pracy zdalnej, praca w dobrym, przyjaznym zespole, organizacja i wysyłanie pracowników na różnego typu szkolenia, fundusz socjalny („grusza”, karta multisport, dopłaty do okularów, dopłaty do biletów na wydarzenia kulturalne)”.

Regionalny Dyrektor nie zgłaszała do Szefa SC uwag, spostrzeżeń ani wniosków, związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej. W tej kwestii podała, że „epidemia COVID-19 przyczyniła się do konieczności wdrożenia takiego prowadzenia naborów, aby były one jak najbardziej bezpieczne zarówno dla aplikujących, jak i osób prowadzących nabór. Udało się skutecznie wdrożyć zdalny sposób prowadzenia naborów, co jednocześnie rozszerzyło krąg osób przystępujących do naborów (pojawiają się kandydaci spoza Poznania, którzy przypuszczalnie nie przyjechaliby, gdyby nabór był prowadzony w siedzibie RDOŚ”.

(akta kontroli str. 141- 144)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W czterech przypadkach – wbrew przepisowi art. 31 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej - Regionalny Dyrektor nie upowszechniła niezwłocznie po przeprowadzonym naborze informacji o wyniku naborów przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie RDOŚ oraz w Biuletynie KPRM. Upowszechnienie informacji o wyniku naboru 43379 miało miejsce po upływie 32 dni, z naboru 76176 po 40 dniach, naboru 77715 po 2,5 miesiąca i naboru 94832 po 5,5 miesiąca. Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że „nadmiar obowiązków pracownika ds. kadr spowodował decyzję wykonania w pierwszej kolejności spraw o największym priorytecie (np. przeprowadzenia naboru, powiadomienie o wynikach dysekcji, wybór najlepszego kandydata i powiadomienie go); zadania mniej pilne uzupełniane były później.”. W ocenie NIK powyższe nie stanowi usprawiedliwienia dla nieprzestrzegania przepisów sposób organizacji pracy w urzędzie.

(akta kontroli str. 18, 151-153)

2. Mimo zapisu w § 3. 1. zarządzenia w sprawie naborów Regionalny Dyrektor, że w skład komisji rekrutacyjnej wchodzi co najmniej trzy osoby w tym pracownik obsługi kadrowej, w składzie komisji rekrutacyjnej w dwóch naborach (nr 44311 i 94832) wzięło udział po dwóch członków komisji. W tej sprawie Regionalny Dyrektor wyjaśniła „W przypadku naboru nr 94832 kierownik oddziału przebywał na urlopie wypoczynkowym, a w skład zespołu wchodził na tyle młodzi i niedoświadczeni pracownicy, bez upoważnienia do udziału w rekrutacjach, że nabór został przeprowadzony w składzie 2-osobowym – przedstawiciela kadr i zastępcę kierownika oddziału. W przypadku naboru 44311 w momencie jego przeprowadzania w Wydziale Budżetu i Finansów poza główną księgową i pracownikiem do spraw kadr, którzy wzięli udział w naborze, był tylko 1 pracownik ze zbyt krótkim doświadczeniem w RDOŚ w Poznaniu obszarze podobnym do proponowanego stanowiska, aby wziąć udział w naborze.”.

W ocenie NIK przyjęte wewnętrzne procedury winny być przestrzegane niezależnie od trudności kadrowych.

(akta kontroli str. 18, 550, 603)

3. W obowiązującym zarządzeniu nr 14/2012 Regionalnego Dyrektora z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie trybu przeprowadzania naborów na wolne stanowiska pracy w RDOŚ nie zawarto - wbrew zapisowi w części III pkt 1 zarządzenia nr 3 Szefa SC elementów w nim wymienionych, w tym:

- określenia przed ogłoszeniem naboru metod i technik naboru oraz sposobu dokonywania ocen w naborze w celu wyeliminowania uznaniowości i subiektywizmu;
- określenia jednoznacznych kryteriów uczestnictwa w kolejnych etapach naboru;
- wskazania progu zaliczającego badane kompetencje; który odpowiada poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku;
- zachowania jednolitych zasad dla wszystkich uczestników naboru, jasno określonych i przedstawionych do wiadomości wszystkim uczestnikom naboru;
- uznania oferty nadanej w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze za ofertę złożoną w terminie w sytuacji, gdy w ogłoszeniu o naborze został wskazany minimalny termin wynikający z ustawy o służbie cywilnej;
- udziału każdego kandydata spełniającego wymagania formalne w kolejnym etapie naboru, następującym po weryfikacji ofert pod względem formalnym oraz dopuszczalności zastosowania, jako kolejnego etapu naboru, techniki (metody) selekcji bazującej na analizie nadesłanych ofert, uwzględniającej kryteria wynikające z ogłoszenia o naborze;
- sprawdzania wszystkich wymagań niezbędnych oraz wymagań dodatkowych (pożądanych) wskazanych w ogłoszeniu o naborze przy użyciu adekwatnych narzędzi umożliwiających obiektywne sprawdzenie spełnienia tych wymagań;
- informowania kandydatów na równych zasadach, o zakwalifikowaniu do kolejnego etapu naboru oraz o metodach i technikach stosowanych na tym etapie.

Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że „zarządzenie nr 14/2012 RDOŚ w Poznaniu z 20.07.2012 r. generalnie spełnia obligatoryjne wymogi Szefa S.C., na tyle, na ile jest to możliwe na takim poziomie ogólności jakim jest zarządzenie, które odnosi się do naborów na bardzo różnicowane pod względem merytorycznym i stanowiska jakie odbywają się w tut. Urzędzie. Odnośnie zaleceń Szefa S.C. z pkt III to są one fakultatywne i kierownik jednostki może rozważyć i zdecydować czy uwzględni je w zarządzeniu. Zespół przygotowujący projekt zarządzenia składający się z dyrektora, kadrowca, i dwóch radców prawnych uznał, że w przypadku tut. Urzędu umieszczanie w zarządzeniu omawianych elementów nie jest konieczne. Przy aktualizacji zarządzeń związanych ze standardami zarządzania zasobami ludzkimi, które będą przygotowane do końca 2022 r. zostaną wzięte pod uwagę najnowsze wytyczne Szefa SC w tym zakresie.”

(akta kontroli str. 9-11, 151-153, 552)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia organizację i prowadzenie naborów na wole stanowiska w służbie cywilnej przez Regionalnego Dyrektora, mimo braku zawarcia w zarządzeniu regulującym te kwestię wszystkich elementów określonych w zarządzeniu nr 3 Szefa SC. W prawidłowy sposób upowszechniano informacje o wolnych stanowiskach pracy oraz wyznaczano terminy składania dokumentów rekrutacyjnych, a proces naboru był właściwie dokumentowany. W dwóch

przypadkach skład komisji był niezgodny z zarządzeniem wewnętrznym. Wyniki naborów upowszechniano w sposób przewidziany w ustawie o służbie cywilnej, choć w czterech przypadkach upowszechniono je dopiero po upływie od 32 do ponad pięciu miesięcy po przeprowadzeniu naboru.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi

Opis stanu faktycznego

2.1 Od 4 stycznia 2017 r. funkcjonowało w RDOŚ zarządzenie wewnętrzne nr 1/2017 z 4 stycznia 2017 r. Regionalnego Dyrektora w sprawie Programu zarządzania zasobami ludzkimi w RDOŚ¹⁹, którego załącznik zawierał program zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2017-2019. Od 30 grudnia 2019 r. obowiązywało zarządzenie wewnętrzne nr 23/2019 Regionalnego Dyrektora w sprawie Programu zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2020-2022 w RDOŚ, którego załącznik zawierał program zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2020-2022. W obu programach zawarto elementy wymienione w pkt II. Organizacja zarządzania zasobami ludzkimi (ppkt 1) zarządzenia nr 3 Szefa SC, a następnie zarządzenia nr 6 Szefa SC z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej²⁰. W obu programach celami jakie wyznaczała Regionalna Dyrekcja przy wykonywaniu zadań były profesjonalizm, rzetelność, bezstronność, budowanie wizerunku nowoczesnej, otwartej i przejrzystej administracji świadczącej usługi z zakresu ochrony środowiska i dziedzictwa przyrodniczego województwa wielkopolskiego na najwyższym poziomie merytorycznym, przy wykorzystaniu instrumentów ciągłego doskonalenia się i budowania zaangażowania zespołu. Celem głównym obu programów było zwiększenie efektywności pracowników w ramach spójnie i nowocześnie zarządzanej organizacji, optymalizacja wykorzystania zasobów w zakresie poprawy organizacji pracy i doskonalenia systemu motywacji, co miało być realizowane w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju.

W programach zawarto diagnozy zarządzania zasobami ludzkimi oraz priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, określono i opisano następujące obszary zarządzania ludźmi: organizacja zarządzania, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, rozwój i szkolenia oraz rozwiązywanie stosunku pracy i zapisy dotyczące monitoringu i ewaluacji działań.

W programach nie określono stanu zatrudnienia urzędników i pracowników służby cywilnej. Regionalny Dyrektor w tej sprawie podała, że „z jednej strony nie ma obowiązku określenia optymalnego stanu zatrudnienia, z drugiej strony, mimo, że pod pewnymi względami byłoby to wygodne w przypadku RDOŚ jest to praktycznie niemożliwe. Wynika to z faktu, że liczba i rodzaj wpływających spraw merytorycznych, jak i ich „objętość” jest różna i niemożliwa do przewidzenia, a co za tym idzie – nakład pracy, ilość koniecznych do zaangażowania specjalistów z poszczególnych działów jest zmienna. Na powyższe ma wpływ zarówno czynnik ludzki, jak i środowiskowy; poza tym jak pokazuje doświadczenie ostatnich lat – obowiązki RDOŚ zmieniają się w zależności od zmian legislacyjnych, trend jest wprawdzie w dodawaniu kompetencji niż w odbieraniu, ale zdarzają się zmiany w obu kierunkach.”

W programie na lata 2019-2022 nie określono narzędzi work-life balance, zgodnie z § 2 zarządzenia nr 6 Szefa SC; jego wejście w życie nie powoduje obowiązku przygotowania nowego programu zarządzania zasobami ludzkimi. Regionalny Dyrektor podała w tej kwestii, że „zarządzenie RDOŚ jest z 30 grudnia 2019 r., czyli

¹⁹ Zmienione zarządzeniem wewnętrznym nr 7/2019 Dyrektora Regionalnego z 22 kwietnia 2019 r. oraz zarządzeniem wewnętrznym nr 10/2019 Dyrektora Regionalnego z 21 czerwca 2019 r.

²⁰ Dalej: zarządzenie nr 6 Szefa SC

powstało przed datą zarządzenia Szefa S.C. i było tworzone na podstawie poprzedniego zarządzenia Szefa S.C. z 30 maja 2012 r.

(akta kontroli str. 24-47, 148-150)

2.2 W RDOŚ nie było wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Regionalny Dyrektor nie opracowała zasad awansowania członków korpusu s.c. na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 48, 148-150)

2.3 Mimo zalecenia określenia i upowszechnienia zasad realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych w obu zarządzeniach Szefa SC (nr 3 i nr 6) w RDOŚ nie określono zasad realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych w odrębnej regulacji wewnętrznej. W załączniku do zarządzenia wewnętrznego nr 1/2021 Regionalnego Dyrektora z 18 stycznia 2021 r.²¹ w sprawie regulaminu pracy RDOŚ zawarto regulacje dotyczące m.in.: podstawowych obowiązków pracodawcy (w tym prowadzenie wymaganej prawem dokumentacji pracowniczej, akt osobowych oraz dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy), podstawowych obowiązków kierującego komórką organizacyjną, wynagrodzenia za pracę, nagród i wyróżnień. Zgodnie z zapisem § 10 ust. 3 załącznika do zarządzenia nr 23/17 Regionalnego Dyrektora z 28 grudnia 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego RDOŚ, Regionalny Dyrektor realizuje politykę kadrową w służbie cywilnej oraz dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych. Zgodnie z zapisem w § 11 ust. 1 tego regulaminu zastępca Regionalnego Dyrektora m.in. występuje do Regionalnego Dyrektora z wnioskiem w sprawach nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, szkolenia, przenoszenia, ustalania wysokości wynagrodzenia, awansowania, nagradzania oraz karania podległych pracowników, dokonuje oceny podległych pracowników i zapewnia terminowe sporządzanie okresowych ocen podległych członków korpusu służby cywilnej.

Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że *„zasady realizacji i obieg dokumentów kadrowych wynikają kolejno z regulaminu pracy, regulaminu organizacyjnego, zarządzeń wewnętrznych, ustawionych ścieżek akceptacji w systemie elektronicznym e-dok, zakresów czynności kadry kierowniczej, a w przypadkach nieuregulowanych ww. sposobami – z ustnych ustaleń pomiędzy kierownictwem na naradach kierownictwa”*.

(akta kontroli str. 49-70, 71-72, 73-99, 145-147)

W zaleceniu z pkt 5 w rozdziale II. Organizacja procesów zarządzania ludźmi zarządzenia nr 6 Szefa S.C., zawarte zostało m.in. zalecenie regularnego badania opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi (np. za pomocą ankiet, wywiadów, badań fokusowych). Regionalny Dyrektor poinformowała, że *„nie prowadzono takich badań ponieważ pracownicy na bieżąco zgłaszają opinie, wnioski i uwagi, osobiście – bezpośrednio przełożonym lub kierownictwu, lub przez wybranych przez siebie przedstawicieli załogi, co uznano za wystarczające”*.

(akta kontroli str. 145-147)

2.4 W RDOŚ w Poznaniu nie przyjęto zasad organizacji służby przygotowawczej, co opisano w części *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Obowiązywało zarządzenie wewnętrzne nr 17/2012 Regionalnego Dyrektora z dnia 6 września 2012 r. w sprawie egzaminu kończącego służbę przygotowawczą w RDOŚ²²; określono w nim zakres, sposób przeprowadzenia oraz warunki zaliczenia egzaminu kończącego służbę przygotowawczą.

W żadnym z 20 objętych szczegółową analizą przypadków, kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, Regionalny Dyrektor nie określiła pisemnie jej zakresu, a w czterech przypadkach nie określiła również czasu jej trwania

²¹ wszedł w życie 2 lutego 2021 r.

²² zmienione w zakresie tematyki wykładów prowadzonych w ramach służby przygotowawczej, w dniu 24 marca 2014 r. zarządzeniem wewnętrznym Regionalnego Dyrektora nr 10/2014

(w pozostałych 16 przypadkach określono jedynie rok). W tej kwestii Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że „pracownicy kierowani do odbycia służby przygotowawczej zostali poinformowani o zakresie i czasie jej trwania za pośrednictwem stanowiska ds. kadr”.

Przed skierowaniem do służby przygotowawczej nie została wydana opinia osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownicy byli zatrudnieni, co opisano w części stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia pokontrolnego

(akta kontroli str. 103-104, 117, 154-156)

W okresie objętym kontrolą z 35 osób zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej do odbycia służby przygotowawczej skierowano łącznie 28 osób, do egzaminu przystąpiły łącznie 24 osoby²³.

Służba przygotowawcza realizowana była w RDOŚ przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego²⁴ i trwała od jednego do 14 dni (nie było przypadków odbywania służby przygotowawczej dłużej niż ponad cztery miesiące, zgodnie z przepisem art. 36 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej). W okresie objętym kontrolą Regionalny Dyrektor nie zwolniła żadnego z pracowników z odbycia służby przygotowawczej.

Regionalny Dyrektor nie agregowała dokumentacji trwania służby przygotowawczej, to zadanie wobec pracowników RDOŚ wykonywała w okresie objętym kontrolą KSAP. W tej sprawie zastępca Regionalnego Dyrektora podał, że „w okresie objętym kontrolą pracownik ds. kadr nadzorował i koordynował konieczność skierowania pracowników do odbycia służby przygotowawczej. Wniosek w tej sprawie akceptowali przełożeni, a zatwierdzał dyrektor RDOŚ. Pracownicy byli zgłaszani przez pracownika ds. kadr na kurs służby przygotowawczej do KSAP. Po dokonanej wcześniej analizie obciążenia stanowisk pracy poszczególnych pracowników podjęto decyzję, aby w miarę możliwości i posiadanych środków kierować pracowników do odbycia służby przygotowawczej w formie on – line, przygotowanej przez instytucję zewnętrzną. Dawало to możliwość ciągłej realizacji zadań na stanowisku przez pracowników, którzy w przeciwnym razie musieliby przygotowywać i prowadzić szkolenia wewnętrzne. Kurs i egzamin przeprowadzany był przez KSAP, zgodnie z informacją na stronie tej szkoły pracownicy mieli 14 dni na odbycie szkolenia. Po zakończeniu kursu i zdaniu egzaminu pracownik ds. kadr otrzymywał z KSAP potwierdzenie odbycia kursu i zaświadczenie potwierdzające zdanie egzaminu; kopię przekazywano pracownikowi”.

Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że „kurs organizowany przez KSAP jest dostępny i powszechny, a jego zakres zaakceptowany przez Szefa SC i każdy pracodawca w służbie cywilnej ma prawo z niego skorzystać dla wypełnienia ustawowego obowiązku, dlatego po analizie możliwości tak to zostało w badanych przypadkach przeprowadzone”. W sprawie nieprzewodzenia egzaminu w RDOŚ Regionalny Dyrektor podała, że „osoby objęte badaniem NIK uczestniczyły w kursie zewnętrznym (KSAP) i tam zaliczały egzamin, którego zakres i sposób przeprowadzenia są zgodne z ustawą i zostały zaakceptowane przez Szefa S.C., w zakresie zagadnień związanych ze służbą cywilną”.

(akta kontroli str. 100, 101-116, 117, 154- 156)

2.5 W okresie objętym kontrolą pierwszej ocenie w służbie cywilnej podlegało ogółem 27 pracowników, do 30 czerwca 2022 r. procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 26 pracowników, z czego 23 otrzymało ocenę pozytywną, a trzech otrzymało ocenę negatywną. Regionalny Dyrektor zawarł umowy na czas

²³ W przypadku części osób nie upłynął okres na skierowanie ich do służby przygotowawczej, część osób zatrudnionych odbyła służbę przygotowawczą wcześniej (zatrudnienia w służbie cywilnej na umowie na zastępstwo), w innych przypadkach przed skierowaniem do służby przygotowawczej nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy.

²⁴ Dalej: KSAP

niekreślony z 23 pracownikami, na podstawie wniosków złożonych w tych przypadkach przez bezpośrednich przełożonych (z trzema nie zawarto takiej umowy). W terminie określonym w art. 38 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej dokonano 26 ocen, nie było przypadków przedłużania terminu dokonania pierwszej oceny w służbie cywilnej, ani zawieszenia jej dokonania w związku ze stanem epidemii.

(akta kontroli str. 118)

Spośród objętych szczegółową analizą akt 20 pracowników, z którymi nawiązany został stosunek pracy w okresie objętym kontrolą, w 18 przypadkach rozmowa wstępna z bezpośrednim przełożonym została przeprowadzona w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia zatrudnienia (zgodnie z przepisem § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej²⁵). W dwóch przypadkach rozmowę wstępną przeprowadzono po upływie ponad miesiąca i ponad siedmiu miesięcy od dnia zatrudnienia, co szczegółowo opisano w części *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

We wszystkich dokumentach z 20 przeprowadzonych rozmów wstępnych (zgodnie z przepisem § 3 wymienionego rozporządzenia) zawarto zapisy o zapoznaniu ocenianego ze sposobem dokonywania pierwszej oceny i omówieniu głównych obowiązków wynikających z opisu stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego oraz oczekiwań co do sposobu ich wykonywania, a także oczekiwań co do jego postawy, zaangażowania i postępów w pracy, relacji ze współpracownikami i terminowości wykonywania zadań. Każdemu z 20 objętych szczegółowym badaniem pracowników wyznaczono datę początkową i końcową na złożenie sprawozdania, a termin początkowy na jego złożenie nie był krótszy niż osiem miesięcy od dnia zatrudnienia i nie kończył się później niż na miesiąc przed upływem okresu zatrudnienia (zgodnie z przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej i § 4 ust. 1-3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w służbie cywilnej).

W każdym z 20 objętych szczegółową analizą arkuszy pierwszej oceny zawarto informacje m.in. o terminie przeprowadzonej rozmowy wstępnej, terminie wyznaczonym na złożenie przez pracownika sprawozdania i o okresie, w którym powinna zostać dokonana pierwsza ocena, co było zgodne z § 4 ust. 2 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny.

We wszystkich arkuszach ocen odnotowano omówienie kierunków rozwoju zawodowego i potrzeb ocenianego, zgodnie z § 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny. Arkusze zawierały również oceny częściowe ocenianego (w tym odrębnie za: postawę ocenianego, zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań), ocenę łączną, stanowiącą średnią arytmetyczną ocen częściowych (wg skali z przepisu § 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny; w 19 przypadkach była to ocena pozytywna).

Zgodnie z przepisem § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w 16 przypadkach bezpośredni przełożony przeprowadzał z ocenianym rozmowę oceniającą niezwłocznie po złożeniu sprawozdania przez ocenianego albo po upływie terminu wyznaczonego na złożenie sprawozdania, w czterech przypadkach rozmowę przeprowadzono po miesiącu od złożenia sprawozdania, co szczegółowo opisano w części *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Na wszystkich arkuszach były podpisy kierowników komórek organizacyjnych, w których zatrudnieni byli oceniani pracownicy.

W jednym przypadku pracownik został oceniony negatywnie. Powyższa ocena została pisemnie uzasadniona, zgodnie z przepisem § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny.

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1144, dalej rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny

Na 19 ocen pozytywnych, w 10 przypadkach w arkuszu pierwszej oceny wskazano wnioski dotyczące rozwoju zawodowego ocenianego pracownika, zgodnie z przepisem § 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny, w pozostałych przypadkach nie skorzystano z tej możliwości.

(akta kontroli str. 103-106)

2.6 We wszystkich objętych szczegółową analizą 20 ocenach okresowych pracowników RDOŚ widniały podpisy bezpośrednich przełożonych ocenianych pracowników, zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej²⁶. Z zapisów w arkuszach wynikało, że wszystkich ocen dokonywano w oparciu o kryteria właściwe dla zajmowanych przez ocenianych pracowników stanowisk pracy, zgodnie z § 2 ust. 2 w zw. z odpowiednio § 3 ust. 3 i 4, w zw. z § 4 ust. 2 lub ust. 3 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych.

Z zapisów w arkuszach wynikało, że w każdym przypadku oceniający omówili z ocenianym główne obowiązki, wynikające z opisu stanowiska pracy, kryteria obowiązkowe i kryteria dodatkowe²⁷, oczekiwania oceniającego co do sposobu spełniania kryteriów oceny przez ocenianego (zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych). We wszystkich arkuszach ocen oznaczono termin sporządzenia oceny na piśmie, na arkuszach znajdowały się podpisy w miejscu przeznaczonym na podpis ocenianego pracownika, potwierdzające przeprowadzenie z nim rozmowy oraz zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny na piśmie, zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych.

Wszystkie objęte badaniem oceny były pozytywne, dochowano terminów, o których mowa w § 7 pkt 1 tego rozporządzenia.

We wszystkich przypadkach potwierdzono przeprowadzenie z ocenianymi rozmów oceniających przed sporządzeniem oceny na piśmie, podczas której omówiono obowiązki wykonywane przez ocenianego w okresie, w którym podlegał ocenie. Omówiono również sposób ich realizacji, z uwzględnieniem spełniania przez ocenianego ustalonych kryteriów, sposób realizowania przez ocenianego celów do osiągnięcia w okresie, w którym oceniany podlegał ocenie (jeżeli cele te zostały wyznaczone), kierunki rozwoju zawodowego i potrzeby ocenianego w zakresie podnoszenia kwalifikacji i doskonalenia umiejętności, zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych.

Każdy arkusz zawierał oceny częściowe poziomu spełniania przez ocenianego każdego z kryteriów obowiązkowych i w 17 przypadkach - kryteriów dodatkowych, zgodnie ze skalą z § 11 ust. 1 pkt 1 lit. b-e rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, w każdym wyliczono średnią arytmetyczną ocen częściowych.

W 15 przypadkach w arkuszach zawarte były wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego pracownika, zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, w pięciu odnotowano „zgodnie z indywidualnym programem rozwoju zawodowego”, w tej kwestii Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że *„kierownicy dokonujący oceny wiedząc, że równoległe wypełniają IPRZ uznali, że nie trzeba dublować tych informacji w formularzu oceny.”*

(akta kontroli str. 120, 549)

Obowiązujące w RDOŚ zarządzenia wewnętrzne zawierały regulacje wiążące awanse, podwyżki lub nagrody z uzyskiwanymi ocenami okresowymi, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 126-135)

²⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz.470), dalej rozporządzenie w sprawie ocen okresowych

²⁷ Kryteria dodatkowe nie zostały wybrane w przypadku trzech pracowników ocenianych

2.7 W okresie objętym kontrolą żaden z urzędników służby cywilnej nie otrzymał negatywnej oceny okresowej.

(akta kontroli str. 119)

2.8 W okresie 2019-2022 (I półrocze) z RDOŚ odeszło łącznie 38 pracowników służby cywilnej (11 pracowników w 2019 r. i w 2021 r., 12 w 2020 r. oraz czterech w I półroczu 2022 r.).

W RDOŚ nie obowiązywała procedura wywiadu wyjściowego. Regionalny Dyrektor podała, że „zgodnie z zarządzeniem Szefa SC z 30 maja 2012 r. jest zalecenie wdrożenia wywiadu wyjściowego dla pracowników odchodzących na własną prośbę i zgodnie z tym zaleceniem w RDOŚ kadry przekazują każdemu odchodzącemu pracownikowi do wypełnienia ankietę o tej samej, uzgodnionej przez pracodawcę treści, wraz z prośbą o jej wypełnienie. Jest to działająca, niespisana zarządzeniem procedura, przestrzegana przez kadry.”. Dodała, że „nie ma możliwości wyegzekwowania przedłożenia wypełnionego dokumentu od odchodzącego pracownika”.

Do kontroli przedłożono wzór karty wywiadu wyjściowego jaki był stosowany dla pracowników, którzy decydowali się odejść z urzędu. Wzór ten uwzględniał zagadnienia dotyczące m.in. powodów odejścia pracownika, pozytywnych i negatywnych aspektów pracy, możliwości rozwoju, stosowania informacji zwrotnej, poziomu zadowolenia z pracy w RDOŚ.

Na 38 pracowników, którzy odeszli z pracy w RDOŚ w latach 2019-2022 (I półrocze) karty wywiadu wyjściowego złożyło 11 osób. Z ich treści wynika, że w pięciu przypadkach jedną z przyczyn odejścia z pracy w RDOŚ były niezadowolające warunki finansowe, w trzech przypadkach chęć rozwoju zawodowego²⁸.

(akta kontroli str. 107, 121-123)

W okresie objętym kontrolą w RDOŚ było czterech mianowanych urzędników służby cywilnej, żaden z nich nie złożył wniosku o wyższy stopień w służbie cywilnej. Cztery osoby uzyskały w 2019 r. i w 2021 r. kolejny stopień służbowy w służbie cywilnej, w związku z otrzymaniem dwóch kolejno po sobie następujących pozytywnych ocen okresowych na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen okresowych. Pracownicy nie składali wniosków do postępowania kwalifikacyjnego, ani o mianowanie w służbie cywilnej.

W jednym z czterech przypadków przyznania wyższego stopnia w służbie cywilnej na podstawie art. 89 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej przyznanie stopnia urzędnikowi służby cywilnej nastąpiło po upływie trzech miesięcy od dnia zapoznania z oceną okresową, a nie jak stanowi przepis – w ciągu 30 dni. Powyższy przypadek opisano w części *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 124, 125, 261)

2.10 Od 7 lipca 2016 r. do 17 lipca 2019 r. obowiązywało zarządzenie wewnętrzne nr 18/2016 Regionalnego Dyrektora z 7 lipca 2016 r. w sprawie regulaminu przyznawania nagród pieniężnych pracownikom RDOŚ. Zgodnie z § 5 pkt 1 załącznika do tego zarządzenia w związku z realizacją dodatkowych zadań o szczególnie skomplikowanym charakterze, Regionalny Dyrektor mógł przyznać pracownikowi nagrodę specjalną. Od 17 lipca 2019 r. obowiązywało zarządzenie wewnętrzne Regionalnego Dyrektora nr 12/2019 z 17 lipca 2019 r., którego załącznikiem był regulamin przyznawania nagród pieniężnych pracownikom RDOŚ. Podstawę wydania obu zarządzeń stanowił art. 93 ustawy o służbie cywilnej.

W obu zarządzeniach ustalono fundusz nagród w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń pracowników oraz zasady i tryb przyznawania nagród okresowych

²⁸ W pozostałych przypadkach decydowały zmiana miejsca zamieszkania, lepsze możliwości rozwoju zawodowego u nowego pracodawcy, i kwestie osobiste

pracownikom; nie wskazano odrębnych zasad i kryteriów dla członków korpusu służby cywilnej²⁹.

Zgodnie z § 32 pkt 1 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 1/2021 Regionalnego Dyrektora z dnia 18 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu Pracy w RDOŚ pracownikom wzorowo wypełniającym obowiązki służbowe, przejawiającym w pracy inicjatywę i wyróżniającym się zaangażowaniem mogą być przyznane (...) nagrody i wyróżnienia. Zgodnie z § 32 pkt 3 nagrody pieniężne i wyróżnienia przyznaje Regionalny Dyrektor, a zgodnie z pkt 4 nagrody, wyróżnienia (...) brane są pod uwagę przy sporządzaniu okresowej oceny pracownika.

Od 15 listopada 2021 r. obowiązywało zarządzenie wewnętrzne nr 13/2021 Regionalnego Dyrektora w sprawie dodatku motywacyjnego w 2021 r.

Zawarte w zarządzeniach regulacje zawierały elementy wyszczególnione w zaleceniach określonych w zarządzeniu nr 3 i nr 6 Szefa Służby Cywilnej (określone odpowiednio w pkt IV Motywowanie ust. 6 ppkt 1-11 oraz z pkt IV Motywowanie pkt 2 Nagrody, ust. 2 lit. a-d). Wyszczególniono zasady i kryteria przyznawania nagród, wskazano, iż z wnioskiem o nagrodę występuje przełożony, a decyzje o przyznaniu podejmuje Regionalny Dyrektor.

(akta kontroli str. 126-135)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) łączna kwota wypłaconych nagród wyniosła 1 417,1 tys. zł. W poszczególnych latach objętych kontrolą łączna kwota wypłaconych nagród kształtowała się w następujący sposób:

- w 2019 r. wyniosła 541,0 tys. zł, przy czym średnia kwota nagrody wyniosła 6,9 tys. zł;
- w 2020 r. – odpowiednio 340,2 tys. zł i 4,3 tys. zł,
- w 2021 r. – odpowiednio 377,2 tys. zł i 4,6 tys. zł,
- w 2022 r. (I półrocze) – odpowiednio 212,7 tys. zł i 2,6 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków przyznania nagrody Regionalnemu Dyrektorowi przez nią samą. Regionalny Dyrektor i wicedyrektor RDOŚ nie należeli do korpusu służby cywilnej.

(akta kontroli str. 136, 265-266)

2.11 Regionalny Dyrektor składała Szefowi S.C. sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej za rok poprzedni, w terminie określonym w art. 25 ust. 5 tej ustawy (nie później niż do końca stycznia każdego roku objętego kontrolą).

(akta kontroli str. 193-207, 214-258)

2.12 W latach 2019-2020 członkowie korpusu służby cywilnej nie występowali o zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia i zajęć zarobkowych. W 2021 r. o taką zgodę wystąpiło odpowiednio dwóch pracowników, a w 2022 r.³⁰ o zgodę wystąpił jeden pracownik. Żaden z tych pracowników nie zajmował wyższego stanowiska. We wszystkich trzech przypadkach Regionalny Dyrektor wyraziła zgodę na dodatkowe zatrudnienie.

(akta kontroli str. 140)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Regionalny Dyrektor nie zastosowała się do wymogu określenia zasad organizacji służby przygotowawczej zgodnie z treścią zapisu w rozdziale III (pkt 4), zarządzenia nr 3 Szefa SC w sprawie standardów zarządzania, a następnie w rozdziale III (pkt 6.1.) zarządzenia nr 6 Szefa SC w sprawie

²⁹ W jednym z kryteriów wskazano jedynie na budowanie właściwego wizerunku pracownika służby cywilnej.

³⁰ Do 3 października 2022 r.

standardów zarządzania, stanowiących, że dyrektor określa w urzędzie zasady organizacji służby przygotowawczej. W tej kwestii Regionalny Dyrektor podała, że „zasady organizacji służby przygotowawczej wynikają z ustawy. Uznano to za wystarczające”.

NIK podziela stanowisko Regionalnego Dyrektora, że zasady organizacji wynikają z ustawy o służbie cywilnej, jednak zarządzenie Szefa SC obliguje do określenia zasad organizacji służby przygotowawczej.

(akta kontroli str. 154-156)

2. Nierzetelne działanie w procesie kierowania pracowników do odbycia służby przygotowawczej polegające na:

- nieokreśleniu przez Regionalnego Dyrektora pisemnie zakresu, a w czterech przypadkach również czasu trwania służby przygotowawczej,
- niewydaniu pisemnych opinii w sprawie poziomu przygotowania pracowników do wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy przez osoby kierujące komórkami organizacyjnymi, w których zatrudnieni byli pracownicy kierowani do odbycia służby przygotowawczej.

W tej kwestii Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że „pracownicy kierowani do odbycia służby przygotowawczej zostali poinformowani o zakresie i czasie jej trwania za pośrednictwem stanowiska ds. kadr. Przełożeni każdorazowo opiniowali skierowanie pracownika do odbycia służby przygotowawczej przez rozmowę z Regionalnym Dyrektorem, a następnie akceptację wniosku o skierowanie na kurs. Uznano, że to wystarczy i nie ma potrzeby generowania dodatkowych dokumentów.”.

W ocenie NIK rzetelna realizacja obowiązku wynikającego z art. 36 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej powinna polegać na każdorazowym sporządzeniu wymienionych dokumentów w formie pisemnej.

(akta kontroli str. 103-104, 154-156)

3. W dwóch przypadkach (spośród 20 objętych szczegółową analizą) bezpośredni przełożony przeprowadził rozmowę wstępną z pracownikiem w terminie ponad miesiąc i ponad siedmiu miesięcy od dnia zatrudnienia, co było niezgodne z przepisem § 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny, który stanowi, że w terminie 21 dni od dnia nawiązania z ocenianym stosunku pracy (...) bezpośredni przełożony przeprowadza z ocenianym rozmowę wstępną. W tej kwestii Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że „Przyczyną w przypadku pracownika z opóźnieniem miesięcznym było duże obciążenie pracą kierownika oddziału i pracownika ocenianego, w związku z tym nastąpiły trudności w wyznaczeniu terminu odpowiadającego obydwu osobom. W drugim przypadku słaby przepływ informacji pomiędzy odchodzącą na emeryturę kierowniczką oddziału, a nową kierowniczką spowodował brak świadomości, że ocena nie została dokonana.”.

Nieprawidłowości organizacyjne nie usprawiedliwiają w ocenie NIK nieprawidłowego wykonywania zadań wynikających z przepisów.

(akta kontroli str. 105-106, 549)

4. W czterech przypadkach (spośród 20 objętych szczegółową analizą) bezpośredni przełożony przeprowadził z pracownikiem podlegającym pierwszej ocenie w służbie cywilnej rozmowę oceniającą po upływie jednego miesiąca od dnia złożenia sprawozdania przez ocenianego. Było to niezgodne z obowiązkiem wynikającym z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ocen, który wskazuje, że rozmowa oceniająca ma się odbyć niezwłocznie po złożeniu sprawozdania przez ocenianego albo po upływie terminu wyznaczonego na złożenie sprawozdania. Regionalny Dyrektor podała, że powodem było „duże obciążenie bieżącą pracą osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie rozmowy oceniającej”.

Podane wyjaśnienie nie stanowi usprawiedliwienia nieprawidłowego wykonywania zadań wynikających z przepisów.

(akta kontroli str. 103-106, 157-159)

5. W jednym z czterech przypadków przyznania wyższego stopnia w służbie cywilnej na podstawie art. 89 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej przyznanie stopnia urzędnikowi służby cywilnej nastąpiło po upływie trzech miesięcy od dnia zapoznania z oceną okresową, a nie jak stanowi przepis – w ciągu 30 dni. W tej kwestii Regionalny Dyrektor podała „przyczyną opóźnienia był fakt, że odeszła pracownica od płac, a następnego pracownika udało się zatrudnić dopiero od nowego roku – nastąpiło przerwanie ciągłości zatrudnienia na tym stanowisku. W tym okresie pracownik ds. kadr w miarę możliwości starała się zastąpić brakującego pracownika (...). Dlatego w pewnych sprawach nastąpiły opóźnienia. Niemniej pracownik awansowany mimo, że otrzymał informację o awansie z opóźnieniem, data obowiązywania była zgodna z ustawowym terminem i otrzymał splot należnej mu podwyżki.”

Termin ustawowy winien być dotrzymany niezależnie od problemów kadrowych jednostki.

(akta kontroli str. 553)

OCENA CZĄSTKOWA

Regionalny Dyrektor na ogół prawidłowo wykonywała zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w RDOŚ, w tym w oparciu o przyjęte programy zarządzania zasobami ludzkimi oraz obowiązujące regulacje wewnętrzne dotyczące procesów kadrowych. Brak przyjęcia regulacji w zakresie organizacji służby przygotowawczej skutkowało niedokumentowaniem opinii bezpośrednich przełożonych przed skierowaniem pracowników do służby przygotowawczej oraz nieokreśleniem pisemnie czasu i zakresu jej trwania (w czterech przypadkach). Nieterminowo (w dwóch przypadkach) dokonano pierwszej oceny oraz w czasie dłuższym niż miesiąc od dnia złożenia sprawozdania przez ocenianego (w czterech przypadkach) przeprowadzono rozmowy oceniające. Sprzeczenie z ustawą o służbie cywilnej w jednym z przypadków przyznania wyższego stopnia w służbie cywilnej miało to miejsce nie w ciągu 30 dni, ale po upływie trzech miesięcy od zapoznania z oceną okresową. Opisane nieprawidłowości nie miały jednak charakteru systemowego, nie wpływały także na prawidłowość wykonywania zadań w zakresie służby cywilnej.

OBSZAR

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.

Opis stanu faktycznego

3.1 Zgodnie z treścią rozdziału VI Rozwój i szkolenia zarządzenia nr 6 Szefa S.C. (pkt 1) zaleca się, aby dyrektor opracował zasady i narzędzia wspierające proces badania potrzeb rozwojowych w urzędzie (np. ankiety, analiza opisów stanowisk pracy, analiza wniosków z ocen okresowych, rozmowy rozwojowe). W RDOŚ nie opracowano takich zasad. Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że „badanie potrzeb rozwojowych wykonywane jest przez pracownika ds. kadr – poprzez analizę opisów stanowisk pracy, analizę wyników ocen okresowych oraz bieżące monitorowanie zmian przepisów przez dział prawny i kierownictwo w celu stwierdzenia czy istnieje potrzeba doszkolenia pracowników merytorycznych”.

(akta kontroli str. 157-159)

Zgodnie z treścią rozdziału V pkt 2 zarządzenia nr 3 Szefa SC, a następnie w rozdziale VI pkt 2 lit b) zarządzenia nr 6 Szefa SC na każdy rok zostały sporządzone plany szkoleń, w których określono grupy tematyczne szkoleń (wg merytorycznego podziału³¹) oraz wskazano liczbę uczestników zaplanowanych szkoleń, osobno dla każdego z wydziałów i samodzielnych stanowisk. Plany nie zawierały podziału na

³¹ Prawo, finanse, informatyka, polityk informacyjna i ochrona danych, ochrona środowiska i przyrody, języki obce, organizacyjne;

szkolenia powszechne, specjalistyczne i na szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju. Wicedyrektor RDOŚ wyjaśnił, że zgodnie z § 18 ust. 3 pkt 5 regulaminu organizacyjnego RDOŚ stanowisko ds. kadr przygotowuje plan szkoleń, w oparciu o analizę indywidualnych planów rozwoju zawodowego poszczególnych pracowników, wniosków i wytycznych z programu zarządzania zasobami ludzkimi, zgłoszeń od kierujących jednostkami organizacyjnymi RDOŚ w zakresie potrzeb (np. wynikających z planowanych zmian w przepisach lub nowych kompetencji wydziału), wskazań dyrektora (pochodzących m.in. z wniosków płynących z wywiadów wyjściowych). Po przeprowadzonej analizie przygotowany plan przedkładany jest do końca kwietnia do zatwierdzenia dyrektorowi urzędu; nie były tworzone na tę okoliczność dodatkowe dokumenty.”

(akta kontroli str. 161, 162-164, 262, 268)

W sprawozdaniu o potrzebach szkoleniowych do Szefa SC na 2019 r. wykazano potrzebę udziału pracowników RDOŚ w szkoleniach w dwóch tematach: prawo ochrony środowiska (wskazano 24 osoby) i poprawność językowa tekstów urzędowych (23 osoby). W 2020 r. były to również dwa tematy: prawo administracyjne (24 osoby) i prawo ochrony środowiska (23 osoby), w 2021 r. wskazano trzy tematy: KPA i doręczenia (18 osób), skuteczna komunikacja i zarządzanie sobą w czasie (17 osób) oraz etyka (8 osób). Pracownicy RDOŚ nie wzięli udziału w żadnym z wykazanych w zapotrzebowaniu szkoleń. Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że „liczba miejsc na szkolenia organizowane przez Szefa SC nie jest wystarczająca, poza tym zakres tematyczny zagadnień merytorycznych jest skromny jak na potrzeby RDOŚ”.

(akta kontroli str. 263)

W poszczególnych latach objętych kontrolą pracownicy RDOŚ brali udział w łącznie 320 szkoleniach (w 2019 r. 97, w 2020 r. 73, w 2021 r. 118, w 2022 r. 32), ich koszt wyniósł 156.489,31 zł (w poszczególnych latach odpowiednio: 64.905,51 zł, 35.519,40 zł, 42.271,40 zł i 13.972,01 zł), co przy 123 osobach³², które wzięły udział w szkoleniach dało średni koszt 1.272,27 zł na jednego przeszkolonego członka korpusu służby cywilnej.

W zakresie realizacji szkoleń, zgodnie z planem założonym przez RDOŚ, Regionalny Dyrektor podała, że zasadniczo realizowano zaplanowane szkolenia, w miarę możliwości finansowych jednostki i dostępności odpowiednich szkoleń w ofercie podmiotów szkolących. Niekiedy zachodzi potrzeba o zagadnienia wcześniej nieplanowane, co wynika z pojawiających się potrzeb np. dokwalifikowania lub przekwalifikowania pracowników, wynikająca ze zmian legislacyjnych, dołożeniu nowych kompetencji czy zatrudnieniem nowych pracowników”.

(akta kontroli str. 161, 262, 268)

3.2 W okresie objętym kontrolą RDOŚ w Poznaniu nie organizował szkoleń wspólnie z innymi urzędami, ani nie miały miejsca przypadki dopuszczenia do udziału w szkoleniu członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w innych urzędach.

(akta kontroli str. 161)

3.3 Szczegółową analizą objęto 15 szkoleń (10 szkoleń powszechnych, specjalistycznych i 5 szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju), w których udział wzięli pracownicy RDOŚ. Każde ze szkoleń opatrzone było adnotacją „poza planem” – nie zostały one ujęte w potrzebach szkoleniowych przesłanych Szefowi SC. Tematyka szkoleń była przedstawiona w ofercie szkolenia, przesłanej do RDOŚ przez podmioty prowadzące szkolenia. Nie była ustalana przez Regionalnego Dyrektora. Uczestnicy 15 szkoleń objętych szczegółową analizą mieli w indywidualnych

³² Wystąpiły przypadki, że jeden pracownik brał udział w więcej niż jednym szkoleniu.

programach rozwoju zawodowego zapisane potrzeby szkoleniowe w obszarach odpowiadających tematyce szkoleń.

(akta kontroli str. 24-265)

Zatwierdzenie programu szkolenia następowało w każdym przypadku w formie karty zgłoszenia na szkolenie. W kwestii wyboru podmiotu szkolącego Regionalny Dyrektor podała, że *„kierując pracownika na szkolenie dokonywana jest analiza podmiotu przeprowadzającego szkolenie – kto prowadzi, jakie ma kompetencje, czy są rekomendowane przez Szefa S.C., jakie są opinie nt. podmiotu, jakie szkolenia były dotychczas realizowane, jeśli był to podmiot/osoba, która w przeszłości prowadziła dla tej jednostki szkolenia sprawdzane są opinie uczestników nt. jakości tych szkoleń.”*

W objętych analizą przypadkach oceny szkolenia dokonywali każdorazowo uczestnicy szkoleń, wypełniając ankiety. W 15 objętych szczegółową analizą szkoleniach udział brało i oceny wystawiło 18 uczestników: 10 wystawiło najwyższe oceny lub tylko jedną niższą od najwyższych, w dwóch szkoleniach wystawiono po dwie najniższe noty, w pozostałych przypadkach oceny były zróżnicowane.

W kwestii ocen szkoleń Regionalny Dyrektor podała, że: *„Procedura dokonywania ocen szkoleń opiera się na opiniach uczestników. Stanowisko ds. kadr dokonuje analizy ocen, ale też często zbiera informacje w postaci ustnego wywiadu z osobami uczestniczącymi, a w przypadku opinii negatywnych następują działania zaradcze. Przykład: podczas ostatniego szkolenia z KPA wykładowca jednej z grup był zbyt słabo (wg naszej opinii) przygotowany, w trybie natychmiastowym poinformowaliśmy podmiot odpowiedzialny za realizację szkolenia, szkolenie zostało przerwane i w kolejnym terminie został oddelegowany nowy, kompetentny wykładowca, który przeprowadził szkolenie raz jeszcze, na odpowiednim poziomie merytorycznym”*.

(akta kontroli str. 120, 260, 264-265, 270)

3.4 Regionalny Dyrektor RDOŚ w Poznaniu w terminie i szczegółowości wynikającej z § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń terminowo przekazywał Szefowi S.C. zestawienie informacji: o potrzebach szkoleniowych urzędu (do wyboru wg wskazanych w formularzu priorytetów) i o szkoleniach prowadzonych w poprzednim roku (dane o liczbie uczestników oraz wydatkach na szkolenia).

(akta kontroli str. 166-183, 208-231)

3.5 W RDOŚ obowiązywało zarządzenie nr 20/2012 z 28 listopada 2012 r. w sprawie zasad opracowania i realizacji Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego, w którym określono m.in. terminy i formę ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego oraz kolejne etapy realizacji programów rozwoju zawodowego. W § 2 ust. 6 zarządzenia przewidziano, iż indywidualne programy przyjęte są do realizacji na dwa lata. W przypadku 20 objętych szczegółową analizą indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej RDOŚ były one sporządzone w formie zgodnej z załącznikiem do tego zarządzenia. W okresie objętym kontrolą 12 z 20 indywidualnych programów zostało zaktualizowanych.

W każdym przypadku zgodnie z procedurą bezpośredni przełożony przekazywał pracownikowi do wypełnienia arkusz preferencji dotyczących rozwoju zawodowego, po opracowaniu arkusza indywidualnego programu naczelnik właściwego wydziału akceptował go niezwłocznie, a dyrektor zatwierdzał (w terminie nie dłuższym niż pięć dni). W jednym przypadku od opracowania indywidualnego programu do akceptacji przez naczelnika wydziału, a następnie do zatwierdzenia przez dyrektora RDOŚ upłynęło odpowiednio 26 i 27 dni. Zarządzenie wewnętrzne nie zawierało postanowień dotyczących terminów akceptacji i zatwierdzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego.

(akta kontroli str. 184-185, 273)

Zgodnie z art. 108 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej w każdym z indywidualnych programów rozwoju zawodowego objętych szczegółowym badaniem zawarte były wnioski z oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej, plany ścieżki awansu stanowiskowego i możliwości rozwoju zawodowego, przygotowane w oparciu o wyniki rozmów rozwojowych przeprowadzanych z pracownikami. Wszystkie arkusze IPRZ były zaakceptowane przez osoby kierujące właściwymi oddziałami lub wydziałami oraz zatwierdzone przez Regionalnego Dyrektora.

(akta kontroli str. 184-190, 268, 271-272)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia wykonywanie zadań związanych z realizacją obowiązku szkolenia członków korpusu służby cywilnej przez Regionalnego Dyrektora. Potrzeby szkoleniowe terminowo przekazywano Szefowi SC, a w przypadkach niezapewnienia odpowiedniej oferty szkoleń centralnych, organizowano szkolenia merytorycznie odpowiadające potrzebom pracowników RDOS, kierując pracowników na szkolenia organizowane przez firmy zewnętrzne. Obowiązująca w RDOS procedura opracowywania indywidualnych programów rozwoju zawodowego była przestrzegana, czego efektem były terminowo przygotowywane i przyjęte indywidualne plany rozwoju zawodowego, zawierające elementy przewidziane w art. 108 ustawy o służbie cywilnej. Realizacja indywidualnych programów rozwoju zawodowego polegała m.in. na podnoszeniu kwalifikacji podczas organizowanych w tym celu szkoleń.

OBSZAR

4. Realizacja wybranych zadań przez urząd

Opis stanu
faktycznego

4.1 Regionalny Dyrektor na okoliczność oceny, czy przy obecnym poziomie zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej jest w stanie skutecznie, efektywnie i terminowo realizować wszystkie zadania podała: *„realizujemy wszystkie przypisane nam zadania, cały czas na wysokim poziomie merytorycznym. Efektem zbyt małej ilości pracowników i ciągłego napływu nowych pracowników jest duże obciążenie pracowników doświadczonych, co przekłada się na ich przemęczenie, dłuższe prowadzenie spraw (ale w zgodzie z Kodeksem postępowania administracyjnego), frustracja pracowników (szczególnie, że czują się nieodpowiednio wynagradzani) i przemęczenie kadry kierowniczej, która musi szybko reagować na wszelkiego rodzaju kryzysy. Działania jakie są podejmowane to: zdobywanie środków na szkolenia specjalistyczne w szczególności młodych pracowników, umożliwienie naczelnikom zarządzania zespołem w sposób elastyczny, np. przez przesuwanie spraw pomiędzy oddziałami w ramach wydziału, czy przesuwanie pracowników do innych zadań, jeśli uznają, że jest taka potrzeba”*.

W zakresie określenia największych trudności, Regionalny Dyrektor podała, że *„największą trudnością jest załatwienie dużej liczby spraw, często bardzo trudnych pod względem merytorycznym i prawnym, przy zmieniających się przepisach środowiskowych i wytycznych, w krótkim terminie podstawowym. To powoduje występowanie dopuszczalnych prawnie opóźnień (przedłużanie terminów zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego)”*.

W sprawie podejmowania działań w celu ewentualnego wyeliminowania tych trudności i poprawy funkcjonowania urzędu Regionalny Dyrektor podała, że *„RDOS w Poznaniu zgłaszał do GDOŚ³³ zapotrzebowanie na dodatkowe środki na wynagrodzenia – w okresie 2019-2022 – dwukrotnie otrzymaliśmy dodatkowe środki,*

³³ Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.

które zostały przeznaczone na podwyżki dla pracowników i na utworzenie nowych etatów. Poza tym poszukujemy aktywnie nowych pracowników, nawiązaliśmy kontakty z uczelniami, pozyskujemy do pomocy stażystów, praktykantów i wolontariuszy. Co roku pozyskujemy środki z WFOŚiGW³⁴ na szkolenia i studia dla pracowników, w celu podniesienia ich kompetencji i umożliwienia im rozwoju zawodowego”.

(akta kontroli str. 143-144)

4.2 Strukturę organizacyjną, podział obowiązków pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi RDOŚ określono w załączniku do zarządzenia nr 23/2017 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Poznaniu. W regulaminie organizacyjnym, obowiązującym w okresie objętym kontrolą³⁵ wskazano, że do podstawowych zadań wydziałów należy między innymi udzielanie odpowiedzi na skargi i wnioski. Wskazano również, że do zadań Wydziału Organizacyjno-Prawnego należało załatwianie skarg i wniosków, prowadzenie ich rejestru, sporządzanie okresowych sprawozdań ze sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca 2022 r.) wpłynęło odpowiednio: 23, 21, 31 i 18 skarg i wniosków. Obsługą tych spraw zajmował się jeden pracownik Wydziału Organizacyjno-Prawnego RDOŚ, z czego:

- w 2019 r. w dwóch sprawach udzielono odpowiedzi, a pozostałe przekazano wg właściwości,
- w 2020 r. i w 2021 r. po jednej sprawie udzielono odpowiedzi, a pozostałe przekazano wg właściwości,
- w 2022 r. w dwóch sprawach udzielono odpowiedzi, jedna sprawa była przekazaną do wiadomości, a pozostałe przekazano wg właściwości.

W RDOŚ prowadzono również rejestr dotyczący inicjatyw obywateli, postulatów, petycji, wyjaśnień, interpelacji, opinii, aktów prawnych dotyczących zagadnień z zakresu skarg i wniosków. W latach 2019-2021 zarejestrowano w nim odpowiednio: 46, 30, 34 spraw. W 2022 r. takich spraw nie odnotowano. Obsługą tych spraw zajmował się jeden pracownik Wydziału Organizacyjno-Prawnego.

Ponadto, w latach 2019-2022 (pierwsza połowa roku) do RDOŚ wpłynęło odpowiednio 84, 153, 133 i 66 pism zakwalifikowanych przez Urząd jako skargi i wnioski dotyczące ochrony przyrody i szkód w środowisku i które prowadzono w odrębnym rejestrze. Na tej podstawie postępowania kontrolne wszczęto w odpowiednio 79, 140, 130 i 57 sprawach. Średnia liczba tych skarg przypadająca miesięcznie na pracownika w latach objętych kontrolą wyniosła: 7,6 w 2019 r.; 12,75 w 2020 r.; 9,5 w 2021 r. i 5,5 w 2022 r. (I półrocze). W okresie objętym kontrolą największa ilość ww. skarg i wniosków wpłynęła w 2020 r., który był jednocześnie pierwszym rokiem obowiązywania stanu epidemii COVID-19. W 2020 r. nastąpił wzrost liczby skarg i wniosków dotyczących ochrony przyrody i szkód w środowisku w stosunku do 2019 r. o 77,2%, a w 2021 r. o 64,5% w stosunku do 2019 r.

(akta kontroli str. 344, 425-464, 487)

W związku z epidemią COVID-19 Regionalny Dyrektor wydał zarządzenia wewnętrzne regulujące organizację pracy, a w szczególności obsługę spraw. W zarządzeniu wewnętrznym nr 07/2020 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 2 października 2020 r. ograniczono liczbę osób przebywających jednocześnie na terenie zakładu pracy w taki sposób, że praca odbywała się w zespołach o stałym składzie i ograniczonej liczbie kontaktujących się

³⁴ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

³⁵ Zarządzeniem nr 11/2021 z dnia 3 września 2021 r. Regionalnego Dyrektora zmieniono zakres działania dwóch wydziałów merytorycznych (Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 oraz Wydziału Spraw Terenowych).

bezpośrednio ze sobą. Wprowadzono zasadę: „dzień pracy w biurze/dzień pracy zdalnej/dzień pracy w biurze”, tak by pracownicy z różnych zespołów nie mieli możliwości kontaktu z sobą.

(akta kontroli str. 361-368)

4.3 Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że w latach 2019-2022 nie wpłynęły skargi, wnioski (rozumiane jako pisma wskazane w art. 227–247 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁶), na podstawie których zostałyby wszczęte postępowania kontrolne, w szczególności dotyczące wydawanych przez RDOŚ decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Pisma, które wpłynęły do Regionalnej Dyrekcji w okresie objętym kontrolą i zostały zdefiniowane przez nią jako skargi i wnioski były zgłoszeniami z zakresu ochrony przyrody i szkód w środowisku³⁷. Ponadto jako skargi i wnioski definiowano korespondencję o zbadanie prawidłowości wydanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez podmioty inne niż regionalny dyrektor ochrony środowiska³⁸, zawiadomienia w sprawie domniemanej nielegalnej wycinki drzew, zgłoszenia w sprawie nielegalnego gromadzenia odpadów, itp.

(akta kontroli str. 360)

Szczegółowej analizie poddano 20 losowo wybranych spraw, które Urząd kwalifikował jako skargi i wnioski. W czterech sprawach³⁹, rozpoznawanych w trybie art. 76 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, odpowiedzi na złożone pisma udzielono po upływie 30 dni od daty wpływu korespondencji. Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że: *„badanie prawidłowości w zakresie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest normowane przepisami ww. ustawy i nie obowiązują terminy w nim określone. Z tego też powodu, sprawy te załatwiane są przez pracownika kolejno, w miarę posiadanych przez niego możliwości czasowych. Taki tryb postępowania został potwierdzony postanowieniami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu”⁴⁰*. We wszystkich zbadanych sprawach odpowiedzi zawierały niezbędne elementy, tj. wskazano rozstrzygnięcie, oznaczono organ, który wydał zawiadomienie, w żadnej ze spraw nie wszczęto kontroli w wyniku złożonego wniosku.

Spośród 20 ww. spraw 70% zostało opracowanych w trybie zdalnym, a pracownicy, którzy opracowywali je mieli zapewnione warunki do wykonywania pracy zdalnej (sprzęt, dostęp do niezbędnych baz danych), nie miało to wpływ na np. terminowość załatwianych spraw. 20% spraw zostało opracowanych w trybie stacjonarnym, a 10% w trybie mieszanym (częściowo stacjonarnie, częściowo zdalnie).

(akta kontroli str. 354-358, 360, 465-485)

4.4 Jedna skarga na beczynność RDOŚ została skierowana do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, który zawiadomieniem z 6 września 2019 r. uznał skargę za bezzasadną. Skarga dotyczyła braku działań RDOŚ zmierzających do ustanowienia strefy ochrony ostoi, miejsca rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową – bociana czarnego. Ponadto,

³⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. 2022 r., poz. 2000 ze zm.).

³⁷ Zestawienie sporządzone przez Zastępcę Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu – Regionalnego Konserwatora Przyrody

³⁸ Zgodnie z art. 76 ust. 1 w związku z art. 75 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2022 r., poz. 1029 ze zm.).

³⁹ Sprawy: WOO.423.9.2021.MG: pismo do Regionalnej Dyrekcji wpłynęło w dniu 16 marca 2021 r. odpowiedź została udzielona pismem z 30 kwietnia 2021 r. (wysłano 4 maja 2021 r.); WOO.423.9.2022.ŁB: pismo wnioskodawcy do Regionalnej Dyrekcji wpłynęło 17 marca 2022 r. Regionalna Dyrekcja przekazała korespondencję wg właściwości do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Międzychodzie 29 kwietnia 2022 r.; WOO.423.10.2022.ŁB: pismo do Regionalnej Dyrekcji wpłynęło 18 marca 2022 r., odpowiedzi udzielono pismem z dnia 10 maja 2022 r.; WOO.423.12.2022.ŁB: w dniu 4 kwietnia 2022 r. do Regionalnej Dyrekcji wpłynęła korespondencja – skarga dotycząca przedsięwzięcia realizowanego przez PGB Energetyka 10 sp. z o.o. W dniu 13 maja 2022 r. do Regionalnej Dyrekcji wpłynęła dodatkowa dokumentacja, o którą wystąpiono pismem z 29 kwietnia 2022 r. Odpowiedzi udzielono pismem z dnia 7 lipca 2022 r.

⁴⁰ sygn. akt IV SA/Po 583/22, sygn. akt IV SA/Po 584/22.

w okresie objętym kontrolą, w jednej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekł w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r.,⁴¹ że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu dopuścił się przewlekłości postępowania. WSA nie stwierdził jednak, aby ta przewlekłość miała charakter rażącego naruszenia prawa. Orzeczenie Sądu miało związek z prowadzonym postępowaniem w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie rozbudowy gospodarstwa rolnego – budowa pięciu obiektów inwentarskich. Regionalna Dyrekcja nie wypłacała odszkodowań (kar) z tytułu stwierdzonej przewlekłości postępowania.
(akta kontroli str. 279, 327-343)

4.5 W latach 2019-2022 (I półrocze) do RDOŚ złożono:

- 383 wnioski o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, z czego w 2019 r. wpłynęło 235 takich wniosków, w 2020 r. - 73, w 2021 r. - 53 i w 2022 r. (I półrocze) – 22,
- jeden wniosek o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożony wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, który wpłynął w 2019 r.,
- osiem wniosków o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożonych z raportem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, z czego trzy wpłynęły w 2020 r., a pięć w 2021 r.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska tylko w 2021 r. w dwóch przypadkach uchyliła orzeczenie wydane przez Regionalną Dyrekcję i zwróciła sprawę do ponownego rozpatrzenia. Natomiast liczba przypadków, w których w wyniku odwołania (zażalenia) Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska utrzymała w części decyzję (postanowienie) wydane przez Regionalną Dyrekcję, a w części uchyliła i wydała rozstrzygnięcie w sprawie w latach 2019-2021 wyniosła odpowiednio: cztery, jeden i dwa.

W zakresie wyżej wskazanych typów wniosków, Regionalna Dyrekcja w okresie od 2019 r. do I półrocza 2022 r. odmówiła wszczęcia postępowania w 51 przypadkach, z czego najwięcej 43 przypadki w 2019 r., dwa w 2020 r. i sześć w 2021 r. Wnioski zostały pozostawione bez rozpoznania w 34 przypadkach, z czego najwięcej 16 wniosków w 2019 r., a w pozostałych latach odpowiednio: sześć, osiem i cztery wnioski. Wnioski przekazano organowi właściwemu w 40 przypadkach (najwięcej – 19 w 2019 r.), a w pozostałych latach 14, pięć i dwa wnioski. Umorzono postępowanie jako bezprzedmiotowe w łącznie 32 przypadkach: najwięcej 21 przypadków w 2019 r., a w pozostałych latach: pięć, trzy i trzy sprawy. W latach 2019-2021 i w I półroczu 2022 r. wydano odpowiednio 71, 84, 40 i 27 decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zwrotu wniosku, zgodnie z art. 66 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 276-277)

4.6 Szczegółową kontrolą objęto akta losowo wybranych 20 spraw dotyczących wydania przez RDOŚ decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. We wszystkich sprawach działania podejmowane przez RDOŚ zapewniały złożenie przez wnioskodawców wszystkich wymaganych dokumentów oraz informacji i danych. W trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego weryfikowano prawdziwość przekazanych informacji i danych złożonych w zakresie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. RDOŚ nie przedłużał prowadzonych postępowań wzywając wnioskodawców do złożenia dokumentów, które już złożono

⁴¹ Sygn. akt: II SAB/Po41/19.

wraz z wnioskiem. W dwóch sprawach zawieszono postępowanie w sprawie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych z uwagi na konieczność złożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu na środowisko. Żadna z objętych badaniem decyzji nie była zaskarżona do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska jako organu II instancji. Spośród 20 ww. spraw 80% zostało opracowanych w trybie zdalnym, a pracownicy, którzy opracowywali je mieli zapewnione warunki do wykonywania pracy zdalnej (sprzęt, dostęp do niezbędnych baz danych), nie miało to wpływu na np. terminowość załatwianych spraw.

Szczegółowe badanie spraw wykazało, że w przypadku trzech decyzji wystąpiła nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu kolejnych etapów postępowania, co szerzej opisano w części stwierdzone *nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 349-350, 369-423, 486)

4.7 Wg sprawozdania Rb-BZ1 za 2019 r. zaplanowano wykonanie określonych wartości mierników na koniec roku budżetowego dla 10 podzadań i działań⁴², nie osiągnięto przewidywanej wartości mierników dla trzech działań:

- przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków: miernik zdefiniowano jako liczbę załatwionych spraw dotyczących szkód w środowisku lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (%) i zaplanowano go na poziomie 80%, a osiągnięto wartość miernika na poziomie niższym – 75%,
- formy ochrony przyrody: jako miernik przyjęto liczbę zarządzeń oraz rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochrony lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000/łączna liczba obszarów Natura 2000 (w szt./szt.), zaplanowano wartość miernika na poziomie 40/987, a osiągnięto 37/987,
- rekompensata szkód powodowanych przez zwierzęta chronione: miernik zdefiniowano jako liczbę zaspokojonych roszczeń (w %) i zaplanowano go na poziomie 105%, a osiągnięto 96,65%.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-BZ1 za 2020 r. zaplanowano wykonanie wartości mierników na koniec roku budżetowego dla 11 podzadań i działań⁴³, nie osiągnięto przewidywanej wartości mierników dla czterech podzadań i działań:

- udostępnianie informacji o środowisku: jako miernik przyjęto stopień zrealizowanych w terminie wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie (w %), zaplanowano wartość miernika na poziomie 100%, a osiągnięto 95,31%,
- promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa: jako miernik przyjęto liczbę przeprowadzonych kampanii służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju (w szt.), zaplanowano 21 szt., a wykonano 17 szt.,
- działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne: jako miernik przyjęto zasięg realizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (w os.), zaplanowano 42, zrealizowano 33,
- formy ochrony przyrody: jako miernik przyjęto liczbę zarządzeń oraz rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochrony lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000/łączna liczba obszarów Natura 2000 (w szt./szt.), zaplanowano wartość miernika na poziomie 41/987, a osiągnięto 40/987.

⁴² Działanie: 12.1.1.3. udostępnianie informacji o środowisku; podzadanie: 12.1.2.W promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa; działanie: 12.1.2.W działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne; 12.1.4.W podzadanie: ochrona przed skutkami zagrożeń; działanie: 12.1.4.1.W przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków; zadanie: 12.2.W kształtowanie bioróżnorodności; podzadanie: 12.2.1.W ochrona przyrody i krajobrazu; działanie: 12.2.1.1.W formy ochrony przyrody; działanie: 12.2.1.2. reglamentacja działań wpływających na ochronę terenów przyrodniczo cennych oraz ochronę gatunkową; działanie: 12.2.1.3.W rekompensata szkód powodowanych przez zwierzęta chronione.

⁴³ Podzadania i działania jak w 2019 r, dodatkowo działanie 12.1.4.2. oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-BZ1 za 2021 r. zaplanowano wykonanie wartości mierników na koniec roku budżetowego dla 11 podzadań i działań⁴⁴, nie osiągnięto przewidywanej wartości mierników dla sześciu podzadań i działań:

- udostępnianie informacji o środowisku: jako miernik przyjęto stopień zrealizowanych w terminie wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie (w %), zaplanowano wartość miernika na poziomie 100%, a osiągnięto 98,64%,
- promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa: jako miernik przyjęto liczbę przeprowadzonych kampanii służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju (w szt.), zaplanowano 20 szt., a wykonano 11 szt.,
- oceny oddziaływania na środowisko: jako miernik przyjęto odsetek załatwionych spraw z zakresu systemu ocen oddziaływania na środowisko (w %), zaplanowano wartość miernika na poziomie 88,89%, a zrealizowano 83,16%,
- kształtowanie bioróżnorodności: jako miernik zastosowano sumę zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań wynikających z dokumentów planistycznych i z rocznych zadań rzeczowych (w ha), zaplanowano 133201,68 ha, zrealizowano 129335,17 ha,
- ochrona przyrody i krajobrazu: jako miernik przyjęto liczbę zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody (w szt.), zaplanowano 24 szt., zrealizowano 20 szt.,
- formy ochrony przyrody: jako miernik przyjęto liczbę zarządzeń oraz rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochrony lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000/łączna liczba obszarów Natura 2000 (w szt./szt.), zaplanowano wartość miernika na poziomie 41/987, a osiągnięto 40/987.

W planie działalności na lata 2019-2022 Regionalna Dyrekcja zaplanowała do realizacji po cztery cele w każdym roku. Cel I: Zapewnienie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko, miernik: liczba spraw z zakresu systemu ocen oddziaływania na środowisko zatwierdzonych w danym roku/liczba spraw rozpatrywanych w danym roku. Cel II: Zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji o środowisku, miernik nr 1: stopień zrealizowanych w terminie wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie, miernik nr 2: liczba udostępnionych informacji w danym roku w trybie bezwnioskowym (szt.). Cel III: Przywrócenie/utrzymanie właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków, miernik nr 1: liczba zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrodniczych (szt.), miernik nr 2: liczba zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000 (szt.), miernik nr 3: liczba rezerwatów przyrody w województwie wielkopolskim posiadających dokumenty planistyczne (szt.), miernik nr 4: liczba rozstrzygnięć administracyjnych w stosunku do liczby wniosków złożonych przez osoby fizyczne prawne (szt./szt.), miernik nr 5: liczba zrekomensowanych szkód w stosunku do liczby oszacowanych i zakwalifikowanych do wypłaty szkód w danym roku (szt./szt.). Cel IV: Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków, miernik: liczba rozstrzygnięć administracyjnych dotyczących szkód w środowisku lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w danym roku/liczba spraw administracyjnych dotyczących szkód w środowisku lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi wszczętych w danym roku (szt./szt.).

W 2019 r. w drugim celu nie osiągnięto zaplanowanego poziomu miernika nr 2: zaplanowano zrealizowanie 3600 szt. udostępnień informacji, a uzyskano 3543 szt., przy czym wszystkie wnioski zostały zrealizowane w terminie. W obszarze celu

⁴⁴ Podzadania i działania zdefiniowano jak w roku 2020.

trzeciego nie osiągnięto zaplanowanych wartości mierników nr 2 i 3. Nie osiągnięto celu czwartego na planowanym poziomie 80% - wartość uzyskanego miernika wyniosła 75%. W 2020 r. w celu drugim nie osiągnięto zaplanowanego poziomu miernika nr 2: zaplanowano wykonanie 3600 szt. udostępnień informacji, a zrealizowano 3443 szt. W obszarze celu trzeciego nie osiągnięto zaplanowanej wartości miernika nr 2. Nie osiągnięto celu czwartego na planowanym poziomie 80% - wartość uzyskanego miernika wyniosła 74%. W 2021 r. nie osiągnięto zakładanego poziomu miernika wynikającego z celu pierwszego, wartość osiągniętego miernika wyniosła 91,81%, zamiast planowanego 92,33%. Nie osiągnięto celu nr 2 zarówno w obszarze terminowości, jak i ilości wykonanych udostępnień (98% wniosków zrealizowano w terminie, wykonano o 157 szt. udostępnień mniej niż planowano). W celu drugim nie osiągnięto miernika nr 2, wydano o jedno zarządzenie mniej niż zaplanowano.

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że: „wartość mierników w budżecie zadaniowym i w planie działalności na następny rok szacuje się na podstawie mierników z lat poprzednich i przewidywanych trendów (wynikających np. z przewidywanych zmian w prawie, czy realizacją programów zewnętrznych dla pewnych inwestycji). Mierniki te opierają się na liczbie załatwionych spraw, co z kolei zależy od szeregu zmiennych, np. ile spraw wpłynie, o jakim stopniu trudności, jakiej jakości dokumentacja zostanie złożona, jak się będzie układała współpraca z inwestorem, jaka będzie aktywność społeczeństwa w sprawie konkretnej inwestycji czy kiedy wpłynie dana sprawa (wpływ w ostatnim kwartale sprawy o dużym stopniu skomplikowania i wymagającej udziału społeczeństwa już co do zasady uniemożliwia załatwienie tej sprawy w danym roku). Są to czynniki niezależne od tut. urzędu, a przy takiej ilości zmiennych, zaplanowanie ich dokładnego poziomu jest praktycznie niemożliwe do wykonania. Nieco innym miernikiem jest liczba zarządzeń w sprawie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, planów ochrony dla rezerwatów przyrody, którego realizacja nie zależy od liczby wpływających spraw. W analizowanym przypadku miernik nie został wykonany, ponieważ w przetargu nie było chętnych wykonawców na przyrodnicze ekspertyzy niezbędne do przygotowania zarządzenia. Przetargi trzeba było powtórzyć, badania przesunęły się na kolejny rok (muszą być wykonywane w konkretnych sezonach w roku) i tym samym przygotowanie zarządzenia zostało również przesunięte na kolejny rok.”

Regionalna Dyrektor w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za 2019 r., 2020 r. i za 2021 r. wskazała, że w każdym z lat w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej nie wskazano na istotne ryzyka związane niedostateczną liczbą pracowników, fluktuacją kadr, koniecznością zatrudniania pracowników w ramach umów na zastępstwo, tym niemniej ryzyka te zostały zdiagnozowane i opisane przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji w arkuszach identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałaniu ryzyku w 2019 r., 2020 r. i 2021 r., a także w raportach o Systemie Zarządzania Środowiskowego EMAS za lata 2019-2021.

(akta kontroli str. 281-307, 490-547)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W trzech spośród 20 spraw podejmowanie poszczególnych czynności w trakcie postępowań administracyjnych następowało z opóźnieniem, tj.:

a) w sprawie WOO-II.420.216.2019.AB: raport od wnioskodawcy o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wpłynął do RDOŚ 29 czerwca 2020 r. W dniu 3 sierpnia 2020 r. wysłano postanowienie o podjęciu zawieszono postępowania z uwagi na otrzymanie raportu. W dniu 20 października 2020 r. wysłano pismo do

wnioskodawcy o uzupełnienie ww. raportu. Zarówno wydanie postanowienia o podjęciu zawieszono postępowania, jak i wysłanie pisma o uzupełnienie otrzymanego raportu nastąpiło z opóźnieniem, co było niezgodne z art. 35 § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z nim, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Zgodnie z art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Postanowienie o podjęciu zawieszono postępowania wydano 35 dnia od wpływu wymaganej dokumentacji, a pismo do wnioskodawcy o uzupełnienie dokumentacji RDOŚ skierowała w 78 dniu od dnia wydania postanowienia o podjęciu postępowania. Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że: *osoba prowadząca od początku sprawę odeszła z pracy. W okresie zawieszenia sprawa została przekazana innemu pracownikowi. Nowa osoba prowadząca, po otrzymaniu raportu musiała się zapoznać z całą dokumentacją. W okresie od wpływu raportu do wysłania wezwania do jego uzupełnienia trwała analiza merytoryczna dokumentacji przez komórki i osoby merytoryczne, m.in. z zakresu ochrony przyrody, ochrony przed hałasem, z zakresu hydrogeologii (z uwagi na rodzaj przedsięwzięcia raport wymagał pogłębionej analizy oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ww. zakresie przez osoby wyspecjalizowane).* Powyższy stan rzeczy skutkowało przedłużającym się postępowaniem w zakresie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

b) W sprawie WOO-II.420.49.2020.KW: w dniu 10 czerwca 2020 r. złożono wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wydane 24 czerwca 2020 r. Zawiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu na rozpoznanie sprawy wydano 9 lipca 2020 r. – wskazano 8 września 2020 r. jako nowy termin, do którego nastąpi rozpoznanie sprawy, a następnie wydano zawiadomienie z dnia 7 września 2020 r. o wskazaniu terminu 9 listopada 2020 r. jako nowego na wydanie decyzji. Pismo do wnioskodawcy o uzupełnienie danych w wniosku wysłano 10 września 2020 r., tj.: w 92 dniu po złożeniu wniosku, co było niezgodne z art. 35 § 1, 3 oraz art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że *„należy mieć na uwadze, że ww. przedział czasu przypadł na okres, w którym trwała organizacja pracy urzędu spowodowana pandemią, a pracownicy byli na kwarantannie, bądź urlopie. Należy także dodać, że pracownicy prowadzą jednocześnie po kilka spraw. W tym przypadku ten sam pracownik, oprócz ww. sprawy, prowadził jeszcze inne sprawy, w tym m.in. dwie sprawy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji w zakresie terminalu wymienionych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. Sprawy te są priorytetowe, prowadzone na podstawie ww. specustawy dla których określono terminy na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W świetle powyższego, z uwagi na braki kadrowe oraz liczne zwolnienia wynikające ze stanu epidemii konieczne było kolejkowanie spraw do załatwienia.”* Powyższy stan rzeczy skutkowało przedłużającym się postępowaniem w zakresie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

c) W sprawie WOO-II.420.3.2022.JC; wyjaśnienia od wnioskodawcy wraz z brakującymi dokumentami wpłynęły do RDOŚ 13 czerwca 2022 r. Zawiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu na rozpoznanie sprawy wydano 20 czerwca 2022 r. Pismo o wydanie opinii do Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Poznaniu RDOŚ skierowała 22 lipca 2022 r., tj. w 39 dniu po złożeniu wniosku, co było niezgodne z art.

35 § 1 i 3 oraz art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Regionalny Dyrektor wyjaśniła „pracownicy prowadzą jednocześnie po kilka spraw. W tym przypadku ten sam pracownik, oprócz ww. sprawy, prowadził jeszcze m.in. sprawę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji w zakresie sieci przesyłowej wymienionych w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (...). Sprawa ta była priorytetowa, prowadzona na podstawie ww. specustawy, dla której określono termin na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Do tego w tym okresie pracownik prowadzący sprawę zastępował przez dwa tygodnie kierownika Oddziału, który przebywał na urlopie. W świetle powyższego, z uwagi na braki kadrowe oraz okres urlopowy konieczne było kolejgowanie spraw do załatwienia.” Powyższy stan rzeczy skutkowało przedłużającym się postępowaniem w zakresie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

(akta kontroli str. 354-358)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w zakresie realizacji wybranych zadań przez Urząd. W 20 sprawach związanych z rozpatrywaniem skarg i wniosków losowo wybranych do kontroli nie przekraczano terminów na ich rozpatrzenie. Przekroczenie terminów miało miejsce w trzech sprawach z zakresu wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach spośród 20 poddanych kontroli. Wartości mierników wynikających z planu działalności jednostki kontrolowanej były w większości osiągnięte, podobnie jak te wynikające z planu budżetu zadaniowego na lata objęte kontrolą. W RDOŚ dokonywano analizy ryzyka: wskazywano na braki kadrowe i konieczność realizacji sprawnego systemu zastępstw.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Niezwłocznego publikowania wyników naboru na wolne stanowiska.
2. Powoływania komisji rekrutacyjnych w składzie zgodnym z regulacjami wewnętrznymi
3. Terminowego przeprowadzania rozmów wstępnych i rozmów oceniających z członkami korpusu służby cywilnej.
4. Pisemnego określania zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej oraz opinii w sprawie poziomu przygotowania pracowników do wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy przez osoby kierujące komórkami organizacyjnymi, w których zatrudnieni byli pracownicy kierowani do odbycia służby przygotowawczej.
5. Przestrzegania terminów przyznawania wyższych stopni w służbie cywilnej urzędnikom służby cywilnej.
6. Opracowania i wdrożenia procedury zasad organizacji służby przygotowawczej.
7. Wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez zbędnej zwłoki.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, stycznia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Agnieszka Hofman
specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Zuzanna Kaźmierczak
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Andrzej Milewski
st. inspektor k. p.

.....
podpis