

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś



RPW/11483/2023 P
Data: 2023-02-13
MKIS

KAP.410.006.04.2022

Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: Ministerstwo, MKiŚ lub Urząd) ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska (dalej: Minister), od 26 października 2021 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: • Michał Kurtyka, od dnia 6 października 2020 r.³ do 25 października 2021 r. – Minister Klimatu i Środowiska oraz od 15 listopada 2019 r.⁴ do 5 października 2020 r. – Ministrem Klimatu, • Michał Woś, od 5 marca 2020 r.⁵ do 6 października 2020 r. – Minister Środowiska, • Henryk Kowalczyk, od 9 stycznia 2018 r.⁶ do 15 listopada 2019 r. – Minister Środowiska.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej. 2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Urzędzie. 3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej. 4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 22 grudnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Beata Czarnecka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/100/2022 z 30 września 2022 r. 2. Magdalena Wardzyńska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/101/2022 z 30 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Utworzone 6 października 2020 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734); weszło w życie z mocą od 6 października 2020 r.

Wcześniej w okresie objętym kontrolą funkcjonowało jako: Ministerstwo Klimatu od 15 listopada 2019 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 2289); na jego mocy z dniem 15 listopada 2019 r. nazwę Ministerstwo Środowiska zmieniono na nazwę Ministerstwo Klimatu i do 14 listopada 2019 r. Ministerstwo Środowisko (rozporządzenie z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. Nr 91, poz. 1017)).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.20.2021 (M.P. poz. 976).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów nr 1131.24.2010 (M.P. poz. 1092).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 marca 2020 r. o powołaniu Ministra do Spraw Unii Europejskiej oraz Ministra Środowiska nr 1131.7.2020 (M.P. poz. 245).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania związane z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej w Ministerstwie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Generalny Ministerstwa każdorazowo, niezwłocznie wyznaczał zastępujące go osoby i powiadamiał o tym fakcie Szefa Służby Cywilnej⁹. Obowiązujące w Ministerstwie Programy zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2019-2021 oraz 2022-2024¹⁰, zawierały elementy wymienione w zarządzeniach Szefa S.C. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi¹¹. Program obowiązujący w latach 2019-2021 został zaktualizowany po trzech latach zgodnie z wymogami określonymi w ww. zarządzeniach Szefa S.C. Prawidłowo przeprowadzano pierwszą ocenę i zapoznawano pracowników z wynikami tej oceny. Dyrektor Generalny Ministerstwa przyznawał urzędnikom służby cywilnej najniższy stopień służbowy w terminie określonym w art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹². Informacje o prowadzonych naborach i ich wynikach, były upowszechniane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹³, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa oraz na tablicy informacyjnej Ministerstwa. Osoby powoływane na wyższe stanowiska w służbie cywilnej spełniały wymagania ustawowe. W Ministerstwie prowadzono szkolenia powszechne, specjalistyczne i wynikające z Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego¹⁴ dla członków korpusu służby cywilnej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- nieupowszechnieniu niezwłocznie wyników dziewięciu z 22 objętych kontrolą naborów, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c.,
- niezastosowaniu narzędzi, które pozwoliłyby w sposób obiektywny na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w przypadku siedmiu z 23 badanych powołań na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, co nie wypełniało wymogu określonego w rozdziale 3 pkt 1 ppkt 1-4 zarządzenia nr 6 w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi,
- braku wniosków w zakresie indywidualnego programu rozwoju zawodowego w pięciu arkuszach ocen okresowych dotyczących trzech pracowników, co było niezgodne z art. 81 ust. 5 u.s.c. oraz § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej¹⁵.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ Dalej: Szef S.C. lub SSC.

¹⁰ Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2019-2021 w Ministerstwie Środowiska (dalej: Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2019-2021 lub Program ZZZL na lata 2019-2021) oraz Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Ministerstwie Klimatu i Środowiska na lata 2022-2024 (dalej: Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2022 - 2024 lub Program ZZZL na lata 2022-2024).

¹¹ Zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, zarządzenia Szefa S.C. nr 6 z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz nr 7 z 16 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, dalej odpowiednio: zarządzenie nr 3 w sprawie standardów ZZZL, zarządzenie nr 6 w sprawie standardów ZZZL oraz zarządzenie nr 7 w sprawie standardów ZZZL.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, dalej: ustawa o służbie cywilnej, ustawa s.c. lub u.s.c.

¹³ Dalej: BIP KPRM.

¹⁴ Dalej: IPRZ lub indywidualny program rozwoju zawodowego.

¹⁵ Dz. U. poz. 470, dalej: rozporządzenie w sprawie ocen okresowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

Opis stanu faktycznego

1.1. W Ministerstwie stan zatrudnienia¹⁷ na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁸ wynosił w przeliczeniu na pełne etaty¹⁹:

- na 31 grudnia 2019 r. – 62, co stanowiło 12,4% stanu zatrudnienia ogółem²⁰,
- na 31 grudnia 2020 r. – 118, co stanowiło 14,4% stanu zatrudnienia ogółem²¹,
- na 31 grudnia 2021 r. – 116, co stanowiło 13,5% stanu zatrudnienia ogółem²²,
- na 30 czerwca 2022 r. – 115, co stanowiło 12,9% stanu zatrudnienia ogółem²³.

Osoby te były zatrudnione m.in. na stanowiskach eksperta, administratora lub starszego administratora, a także na stanowiskach obsługi Ministerstwa.

(akta kontroli str. 118, 346-358, 1827-1828, 1834)

1.2. Stan zatrudnienia, w przeliczeniu na pełne etaty, w korpusie służby cywilnej w Ministerstwie wynosił:

- na 31 grudnia 2019 r. – 430, z tego 333 pracowników służby cywilnej i 97 urzędników służby cywilnej,
- na 31 grudnia 2020 r. – 691²⁴, z tego 546 pracowników służby cywilnej i 145 urzędników służby cywilnej,
- na 31 grudnia 2021 r. – 734, z tego 581 pracowników służby cywilnej i 153 urzędników służby cywilnej,
- na 30 czerwca 2022 r. – 770, z tego 634 pracowników służby cywilnej i 136 urzędników służby cywilnej.

Liczba stanowisk pracy zwolniona w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy wynosiła: w 2019 r. – 58 (tj. 13,3% stanu zatrudnienia²⁵), w 2020 r. – 101 (tj. 16,9% stanu zatrudnienia²⁶), w 2021 r. – 73 (tj. 10,3% stanu zatrudnienia²⁷), oraz w 2022 r. (do 30 czerwca 2022 r.) – 55 (tj. 7,3% stanu zatrudnienia²⁸). W Ministerstwie liczba obsadzonych stanowisk pracy w trakcie roku wynosiła: 42 w 2019 r., 267 w 2020 r., 129 w 2021 r. oraz 70 w I połowie 2022 r.

¹⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁷ W przeliczeniu na pełne etaty.

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

¹⁹ Dane za 2019 r. dotyczą części budżetowej 41 *Środowisko*, od 2020 r. dane dotyczą stanu zatrudnienia części budżetowej: 41 *Środowisko*, 47 *Energia* oraz 51 *Klimat*.

²⁰ Stan zatrudnienia ogółem w przeliczeniu na pełne etaty, na 31 grudnia 2019 r. wynosił – 502.

²¹ Stan zatrudnienia ogółem w przeliczeniu na pełne etaty, na 31 grudnia 2020 r. wynosił – 818.

²² Stan zatrudnienia ogółem w przeliczeniu na pełne etaty, na 31 grudnia 2021 r. wynosił – 859.

²³ Stan zatrudnienia ogółem w przeliczeniu na pełne etaty na 30 czerwca 2022 r. wynosił – 893.

²⁴ Wzrost zatrudnienia w 2020 r. w porównaniu do roku 2019 wynikał przede wszystkim z włączenia do Ministerstwa pracowników zatrudnionych w ramach cz. 47.

²⁵ Stan zatrudnienia, w przeliczeniu na pełne etaty, w trakcie 2019 r. wynosił – 436.

²⁶ Stan zatrudnienia, w przeliczeniu na pełne etaty, w trakcie 2020 r. wynosił – 597.

²⁷ Stan zatrudnienia, w przeliczeniu na pełne etaty, w trakcie 2021 r. wynosił – 712.

²⁸ Stan zatrudnienia, w przeliczeniu na pełne etaty, w trakcie I półrocza 2022 r. wynosił – 755.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie w latach 2019 – 2022 (do 30 czerwca) wynosiło:

- ogółem korpus s.c. – odpowiednio: 8 135,89 zł, 9 679,97 zł, 11 016,60 zł, 12 167,01 zł;
- na wyższych stanowiskach – odpowiednio: 13 774,29 zł, 18 243,78 zł, 22 165,50 zł i 23 819,82 zł;
- na stanowiskach średniego stopnia – odpowiednio: 11 643,33 zł, 14 798,65 zł, 17 539,98 zł i 15 166,06 zł;
- na stanowiskach koordynujących – odpowiednio: 10 956,49 zł, 11 589,33 zł, 13 670,14 zł i 14 737,83 zł;
- na stanowiskach samodzielnych – odpowiednio: 7 779,01 zł, 9 188,56 zł, 10 536 49 zł i 10 779,01 zł;
- na stanowiskach specjalistycznych – odpowiednio: 6 127,83 zł, 7 197,45 zł, 8 132,36 zł i 8 076,63 zł;
- na stanowiskach wspomagających – odpowiednio: 5 427,31 zł, 6 495,01 zł, 7 056,31 zł i 7 948,13 zł.

(akta kontroli str. 114, 346-358, 1832-1833, 1855-1856)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywały cztery²⁹ zarządzenia Dyrektora Generalnego dotyczące naboru zewnętrznego na wolne stanowiska pracy niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej.

W zarządzeniach w sprawie naboru do s.c. z 2020 r., 2021 i z 2022 r. zostały określone sposoby przeprowadzania naboru zewnętrznego na wolne stanowiska w służbie cywilnej, spełniające wymagania Szefa S.C., ujęte w załączniku do zarządzenia nr 6 w sprawie standardów ZZL, które zapewniały aby:

- metody i techniki oraz sposoby dokonywania ocen w naborze zostały określone przed jego ogłoszeniem,
- zostały sformułowane jednoznaczne kryteria uczestnictwa w kolejnych etapach naboru,
- został wskazany próg zaliczający badane kompetencje, który odpowiada poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku,
- ogłoszenie o naborze było zgodne z opisem stanowiska pracy,
- w ogłoszeniu o naborze, była wskazana data nadania dokumentów decydująca o tym, czy kandydat złożył je w terminie – w sytuacji, gdy ogłoszenie o naborze określa minimalny termin na składanie dokumentów, wynikający z ustawy s.c.,
- każdy kandydat, który spełniał wymagania formalne, mógł wziąć udział w kolejnym etapie naboru następującym po weryfikacji dokumentów pod względem formalnym,
- wybierano kandydatów wyłącznie w oparciu o wymagania określone w ogłoszeniu o naborze,
- stosowano pytania lub zadania nakierowane na ocenę tych samych kompetencji w oparciu o tę samą metodę i technikę, która gwarantowała porównywalność wyników wszystkich kandydatów,

²⁹ Zarządzenie nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z dnia 26 grudnia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia w Ministerstwie Środowiska naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej (dalej: zarządzenie w sprawie naboru do s.c. z 2013 r.); zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Klimatu z dnia 2 września 2020 r. w sprawie przeprowadzania w Ministerstwie Klimatu naboru zewnętrznego na wolne stanowiska pracy niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej (dalej: zarządzenie w sprawie naboru do s.c. z 2020 r.); zarządzenie Dyrektora Generalnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie przeprowadzania w Ministerstwie Klimatu i Środowiska naboru zewnętrznego na wolne stanowiska pracy niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej (dalej: zarządzenie w sprawie naboru do s.c. z 2021 r.); zarządzenie Dyrektora Generalnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie przeprowadzania w Ministerstwie Klimatu i Środowiska naboru zewnętrznego na wolne stanowiska pracy niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej (dalej: zarządzenie w sprawie naboru do s.c. z 2022 r.).

- udokumentowano wszystkie czynności i zdarzenia, które miały wpływ na przebieg naboru i jego wynik (w tym treść pytań lub zadań, kryteria i oceny dokonywane w trakcie naboru).

Ponadto zgodnie z zalecaniami Szefa S.C. przewidywały:

- przeprowadzanie rozmowy kwalifikacyjnej w każdym naborze,
- stosowanie zróżnicowanych metod i technik dostosowanych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy,
- udział przedstawiciela komórki do spraw kadr w procesie naboru, jako kompetentnego partnera i doradcy, który czuwa nad zgodnością podejmowanych działań z zasadami naboru do służby cywilnej oraz wewnętrznymi procedurami naboru.

W zarządzeniach w sprawie naboru do s.c. nie zostały ujęte zalecenia Szefa S.C. dotyczące umieszczania w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego.

Na stronie internetowej Ministerstwa zamieszczane były przydatne dla kandydata informacje (m.in. jakie warunki trzeba spełnić aby zostać zatrudnionym w Ministerstwie, miejsca publikacji ogłoszenia, sposobu aplikowania) oraz wewnętrzne procedury naboru (tj. aktualne zarządzenie Dyrektora Generalnego Ministerstwa w sprawie naboru do s.c.).

(akta kontroli str. 155-226, 931-957, 1920-1927)

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśniła, że zgodnie z *ww. Zarządzeniem³⁰ zalecenie, aby wewnętrzne procedury naboru przewidywały umieszczanie w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego (pkt III.2.3.b) ma charakter fakultatywny. Jednakże w Ministerstwie zostało ono wdrożone mimo braku zapisów w wewnętrznych procedurach naboru i od 2021 r. – we wszystkich publikowanych ogłoszeniach o naborze publikujemy informację o wysokości oferowanego wynagrodzenia.*

(akta kontroli str. 1920-1927)

1.4. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w Ministerstwie zostało przeprowadzonych 375 naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej (67 w 2019 r., 52 w 2020 r., 144 w 2021 r. oraz 112 do 30 czerwca 2022 r.) na 392 stanowiska pracy (68 w 2019 r., 56 w 2020 r., 146 w 2021 r. oraz 122 do 30 czerwca 2022 r.). Liczba nadesłanych ofert wyniosła 3 287 (483 w 2019 r., 698 w 2020 r., 1 281 w 2021 r. oraz 825 do 30 czerwca 2022 r.), w tym 535 uznano za niespełniające kryteriów formalnych. Liczba naborów zakończonych wyłonieniem kandydata wyniosła 234, co stanowiło 62,4% ogółu ogłoszonych naborów. W wyniku naborów obsadzono 201 stanowisk pracy, co stanowiło 51,3% stanowisk, na które ogłoszono nabór.

(akta kontroli str. 119, 1920-1934)

1.5. Analiza prawidłowości przeprowadzenia naborów dokonana na próbie 22 spraw³¹ wykazała, że we wszystkich analizowanych naborach ogłoszenia o naborze opublikowano w BIP Ministerstwa i BIP Prezesa Rady Ministrów, tj. zgodnie z art. 28 ust. 1 u.s.c. Nabory ogłaszane w Ministerstwie po 1 sierpnia 2019 r., a także ich wyniki, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Zarządzania Kapitałem Ludzkim³², były udostępniane w miejscu powszechnie dostępnym za pośrednictwem infokiosku (tablicy elektronicznej), który umożliwia opublikowanie ogłoszeń o pracę w formie elektronicznej, zamiast papierowo na tablicy ogłoszeń.

Wszystkie ogłoszenia o naborach zawierały elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c., tj. m.in. nazwę i adres urzędu, określenie stanowiska pracy, wymagania związane ze

³⁰ Zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r.

³¹ Dobór próby niestatystyczny, według profesjonalnego osądu kontrolera.

³² Dalej: Dyrektor BZKL.

stanowiskiem pracy, zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy, wskazanie wymaganych dokumentów, termin i miejsce składania dokumentów. Termin na złożenie dokumentów w ogłoszeniach o naborze nie był krótszy niż 10 dni, a w przypadku umowy na zastępstwo 5 dni od dnia jego opublikowania w BIP KPRM.

(akta kontroli str. 130-140, 916-1194, 2009-2023)

1.6. Kontrola 22 przeprowadzonych naborów (tych samych co w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) wykazała, że we wszystkich analizowanych sprawach powołano komisję do spraw naboru, zgodnie z zarządzeniami Dyrektora Generalnego w sprawie przeprowadzania naborów. W przypadku pięciu naborów stwierdzono brak dokumentu potwierdzającego powołanie komisji (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Protokoły z przeprowadzonych naborów zawierały wszystkie elementy określone w art. 30 ust. 2 u.s.c. Członkowie komisji, w celu realizacji obowiązku określonego w art. 32 u.s.c., składali oświadczenie o zachowaniu w tajemnicy uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach. Oświadczenia te były składane dopiero po wrześniu 2020 r., tj. po wprowadzeniu zarządzeniem w sprawie naboru do s.c. z 2020 r. wzoru takiego oświadczenia. Komisja rozpatrywała jedynie oferty spełniające kryteria i wymagania określone w ogłoszeniu o naborze.

(akta kontroli str. 916-1194, 2009-2023)

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że w przypadku wszystkich naborów prowadzonych przed wejściem w życie Zarządzenia Dyrektora Generalnego z dnia 2 września 2020 r. w sprawie przeprowadzania w Ministerstwie Klimatu naboru zewnętrznego na wolne stanowiska pracy niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, nie były każdorazowo przygotowywane oświadczenia dotyczące spełnienia przez członków komisji wymogu art. 32 ustawy o służbie cywilnej, gdyż obowiązujące na ten czas Zarządzenie nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z 26 grudnia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia w Ministerstwie Środowiska naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej nie obejmowało powyższego wymogu. Przyjęto wówczas założenie, że członkowie komisji rekrutacyjnej będący członkami korpusu służby cywilnej znają i stosują przepisy ustawy o służbie cywilnej, w tym art. 32.

(akta kontroli str. 1656-1668)

1.7. Kontrola 22 ww. naborów wykazała, że informacje o wynikach naboru były upowszechniane poprzez umieszczenie ich w BIP KPRM, w BIP Ministerstwa oraz za pośrednictwem infokiosku (tablicy elektronicznej). W przypadku dziewięciu naborów stwierdzono, że ww. informacje nie zostały niezwłocznie upowszechnione poprzez zamieszczenie ich w BIP KPRM oraz w BIP Ministerstwa, tj. stosownie do art. 31 ust. 1 u.s.c. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Dyrektor Generalny zatrudniał na wolne stanowisko jedną z osób wskazanych przez komisję do spraw naboru. Nie wystąpiły okoliczności wskazane w art. 33 u.s.c., tj. nie wystąpiła konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy inną osobą spośród najlepszych kandydatów wyłonionych w toku naboru przez komisję.

(akta kontroli str. 928-1194, 1866, 2009-2023)

1.8. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Ministerstwie wyniosła 60, z tego 35 stanowisk zostało obsadzonych przez pracowników lub urzędników służby cywilnej, a 25 stanowisk przez osoby spoza korpusu służby cywilnej. W badanym okresie liczba powołań na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wyniosła 167 (sześć w 2019 r., 123³³ w 2020 r., 10 w 2021 r. oraz 28 do 30 czerwca 2022 r.).

³³ Duża liczba powołań w 2020 r. związana była ze zmianami organizacyjnymi Ministerstwa.

W załączniku do zarządzenia nr 6 w sprawie standardów ZZL Szef S.C. wskazał w rozdziale 3 *nabór, zatrudnienie i wprowadzenie do pracy*, że do oceny kompetencji kierowniczych używa się narzędzi, które pozwalają sprawdzić je w sposób obiektywny (np. testy psychologiczne, testy umiejętności, zadania praktyczne, prezentacje, wywiady behawioralne, zadania z zakresu oceny zintegrowanej). Kontrola 23 powołała na wyższe stanowiska kierownicze wykazała, że do marca 2022 r. do sprawdzenia kompetencji kierowniczych nie stosowano narzędzi, które pozwalałyby sprawdzić je w sposób obiektywny (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W dniu 30 marca 2022 r. Dyrektor Generalna podpisała *Zasady sprawdzania kompetencji kierowniczych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ)*, dalej: *Zasady sprawdzania kompetencji kierowniczych*, zgodnie z którymi badanie kompetencji kierowniczych sprawdza się w dwóch etapach:

- badanie testami weryfikującymi kompetencje,
- wywiad ustrukturyzowany.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *I etap obejmujący badanie testami weryfikującymi kompetencje, realizowany jest za pomocą testów psychologicznych (psychometrycznych) dostępnych w Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego – Inwentarz Stylów Kierowania Ludźmi (WERK) oraz jednego z dwóch dodatkowych testów: test Bochumski Inwentarz Osobowościowych Wyznaczników Pracy (BIP) lub Kwestionariusz Kompetencji Społecznych (KKS).*

(akta kontroli str. 31, 227-235, 1289-1305, 1719-1783, 1918-1919)

1.9. W okresie 2019-2022 (do 30 czerwca 2022 r.) w Ministerstwie zatrudnionych było na stanowiskach merytorycznych „eksperckich” na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych³⁴:

- na dzień 31 grudnia 2019 r. – 21 osób;
- na dzień 31 grudnia 2020 r. – 80 osób,
- na dzień 31 grudnia 2021 r. – 79 osób,
- na dzień 30 czerwca 2022 r. – 81 osób.

(akta kontroli str. 1824-1831)

Kontrola zatrudnienia 10 osób zatrudnionych na stanowiskach eksperckich w jednym z Departamentów Ministerstwa wykazała, że w przypadku pięciu osób zakresy obowiązków pokrywają się lub są zbliżone do opisów stanowisk pracy osób zatrudnionych w ramach korpusu służby cywilnej.

(akta kontroli str. 122-129, CD 1 pliki: 302-346)

Dyrektor Generalna Ministerstwa w wyjaśnieniach podała, że *zdecydowana większość osób³⁵, (...) stała się pracownikami Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w wyniku utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (...), które polegało m.in. na włączeniu do dotychczasowego Ministerstwa Klimatu komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu środowisko oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu z dotychczasowego Ministerstwa Środowiska. Oznaczało to konieczność zachowania statusu tych pracowników. (...). Organizacja pracy urzędu przypadła na stan epidemii związanej z wirusem COVID-19 i wynikającego z tego lockdownu. Sytuacja ta znacznie utrudniła przeprowadzanie naborów zgodnie z ustawą o służbie cywilnej. Jednocześnie istniała konieczność zapewnienia realizacji zadań nowotworzonego urzędu w utrudnionej z powodu epidemii sytuacji (konieczność zapewnienia funkcjonowania i ciągłości pracy nowoutworzonego urzędu). Trzeba także mieć na uwadze, że już po utworzeniu w październiku 2020 r. Ministerstwa Klimatu i Środowiska prowadzone były prace legislacyjne dotyczące wyodrębnienia działu administracji rządowej: leśnictwo*

³⁴ Z uwzględnieniem osób przebywających na urloпах bezpłatnych, wychowawczych, macierzyńskich i rodzicielskich, a także otrzymujących zasiłki chorobowe.

³⁵ Zatrudnionych na stanowiskach merytorycznych „eksperckich” na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych - przypis kontrolera.

i łowiectwo (...) i związane z tym przygotowania do kolejnej reorganizacji (ewentualne przeniesienie realizowanych w Departamencie Leśnictwa i Łowiectwa zadań do urzędu obsługującego działy: rolnictwo, rozwój wsi i wspomniany dział leśnictwa i łowiectwo). Ponadto, utrzymujący się w dalszym ciągu stan epidemii nie sprzyjał przeprowadzaniu naborów zgodnie z ustawą o służbie cywilnej. Należy także zauważyć, że co do zasady osoby zatrudnione na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (...) nie mają zakresów obowiązków identycznych z opisami stanowisk pracy członków korpusu służby cywilnej. Ponadto, przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie określają katalogu zadań jakie mogą wykonywać osoby zatrudnione na stanowiskach wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (...). Odnosnie do Wydziału Obsługi Prawno-Legislacyjnej informuję, że nie jest w tym Wydziale zatrudniona osoba na stanowisku naczelnika (obecnie wakat). W celu prawidłowej realizacji zadań w tym Wydziale powierzono obowiązki naczelnika p. MK. Przesłankami do powierzenia tego zadania ww. były jej kompetencje wynikające z wykształcenia i doświadczenia zawodowego (wykształcenie prawnicze – radca prawny, wieloletni staż pracy w administracji publicznej związany z obsługą prawną, w tym doświadczenie na stanowisku zastępcy dyrektora Departamentu Prawnego w byłym Ministerstwie Środowiska). Obecnie trwają prace w celu przeprowadzenia naboru zgodnie z ustawą o służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 122-129, 1792-1809, CD 1 pliki: 302-346)

1.10. Dyrektor Generalna wyjaśniła, że okres epidemii COVID-19 był czasem, który postawił wiele wyzwań w zakresie realizacji naborów na wolne stanowiska pracy w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ). Największe z nich leżące po stronie MKiŚ to m.in. elektronizacja procesu naboru oraz adaptacja pracowników ministerstwa do zmiany. Dodatkowo rok 2020 obfitował w zmiany organizacyjne w ministerstwie. Mimo braku wdrożenia przez KPRM elektronicznego formularza aplikacyjnego elektronizacja procesu naboru w MKiŚ w krótkim czasie była możliwa przede wszystkim dzięki funkcjonującemu w ministerstwie od maja 2019 r. formularzowi aplikacyjnemu w formie elektronicznej, który pozwala na aplikowanie online na wolne stanowiska pracy. Ta funkcjonalność pozwoliła szybko zaadaptować się do zmian, związanych z ograniczeniem kontaktów bezpośrednich.

Równie istotnym elementem w sprostaniu postawionym wyzwaniom, była adaptacja pracowników MKiŚ do zmiany związanej z przeprowadzaniem naborów. Pracownicy szybko przeszli ze standardowego systemu pracy na pracę w formie zdalnej, dostosowali się do kontaktu z kandydatami do pracy za pośrednictwem środków przekazu elektronicznego, współpracowali z komisjami rekrutacyjnymi zdalnie. Zmiana sposobu przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych na rozmowy w formie wideokonferencji oraz prowadzenie całego procesu naboru elektronicznie, okazała się być bardzo efektywna. Pozwoliła przyspieszyć proces oraz zminimalizować kontakt bezpośredni, a tym samym zagrożenia związane z epidemią. Korzyści jakie przyniosła elektronizacja procesu zadecydowały o tym, że nabory również obecnie prowadzone są zdalnie.

Kolejnym istotnym elementem, który pozwolił na sprawną kontynuację naborów w czasie epidemii było wykorzystanie systemu EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją) do procedowania dokumentów w realizowanych sprawach. Zaczęto również wykorzystywać dodatkowe opcje poczty elektronicznej Zimbra do udostępniania ofert kandydatów w formie elektronicznej. Wykorzystano program Webex do prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych w formie wideokonferencji oraz wykorzystano narzędzie Lime Survey do przeprowadzania testów wiedzy w formie

zdalnej. Okres epidemii COVID-19 oraz zmiany w ministerstwie uwypukliły potrzebę wprowadzenia procedury adaptacji nowych pracowników. Brak kontaktów bezpośrednich, większa trudność w odnalezieniu się w nowym miejscu oraz praca zdalna pokazały, że potrzebny jest usystematyzowany i dobrze zorganizowany proces wdrożenia nowego pracownika. W tym celu w kwietniu 2021 r. wdrożono proces adaptacji nowych pracowników, która pozwala nowemu pracownikowi i jego opiekunowi przejść efektywniej przez początkowy okres zatrudnienia.

Istotna w poszukiwaniu pracowników na wolne stanowiska pracy jest również ocena całego procesu przez osoby biorące udział w naborach. W tym celu w Ministerstwie funkcjonuje od 2016 r. ankieta oceniająca proces naboru. W 2022 r. została ona unowocześniona i przeniesiona do narzędzia Microsoft Forms. Informacje zwrotne zbierane za pośrednictwem tej ankiety pozwalają na bieżące ulepszanie procesu naboru oraz pokazują, że osoby biorące udział w naborach pozytywnie oceniają cały proces.

Ponadto, Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że największą trudnością związaną z naborami, obserwowaną w całej służbie cywilnej, w tym w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, jest malejąca liczba kandydatów zainteresowanych pracą w administracji publicznej oraz rosnąca liczba naborów zakończonych bez wyłonienia kandydata oraz nieobsadzeniem stanowiska pracy w związku z rezygnacją wybranych kandydatów.

Biorąc pod uwagę skomplikowany charakter zadań realizowanych przez Ministra, poprzez obsługujące go Ministerstwo, zatrudniona w nim kadra powinna posiadać wysokie kompetencje merytoryczne właściwe dla kierowanych działów. Szczególną trudność sprawiają próby uzupełnienia kadry w przypadku rotacji pracowników z najwyższymi kwalifikacjami, gdzie brak możliwości konkurencji z sektorem prywatnym pod względem płac, duże obciążenie pracą przy jednoczesnym stereotypowym postrzeganiu pracy w administracji publicznej, jako mało atrakcyjnej, powoduje, że proces naboru w prawie 50% przypadków kończy się niewyłonieniem kandydata do pracy lub rezygnacją z zatrudnienia.

Jednym ze sposobów niwelowania przeszkód, które pojawiają się w obszarze naborów, który wdramy w MKiŚ jest promocja pracy w administracji publicznej przy wykorzystaniu nowoczesnych form komunikacji, w tym m.in. media społecznościowe, filmy promujące pracodawcę, kampanie promujące wizerunek pracodawcy, spotkania z potencjalnymi kandydatami na targach pracy i podczas różnego rodzaju wydarzeń na uczelniach. Istotne jest, aby w promocji wizerunku Ministerstwa jako pracodawcy uczestniczyli pracownicy jako ambasadorzy oraz aby osoby na stanowiskach kierowniczych angażowały się w działania niestandardowe związane z poszukiwaniem kandydatów do pracy i promowaniem pracodawcy, m.in. indywidualna promocja oferty pracy w mediach społecznościowych.

Ministerstwo wykorzystuje z powodzeniem przestrzeń do aktywności, jaką dają obecnie media społecznościowe. Przykładem takich działań jest nakręcony w 2021 r. krótkometrażowy film promujący pracę w MKiŚ, w którym główne role zagrali sami pracownicy. Film był promowany w mediach społecznościowych, na targach pracy oraz na kanale YouTube ministerstwa. Ponadto aktywnie prowadzony jest profil pracodawcy na LinkedIn, aktualnie posiada on ponad 11 500 obserwujących.

Ministerstwo również buduje wizerunek pracodawcy poprzez udział w targach pracy i promocję zatrudnienia w środowisku akademickim. Pomimo ograniczeń w kontaktach bezpośrednich, jakie wprowadzono w okresie epidemii, Ministerstwo wzięło udział w 2021 r. w targach pracy prowadzonych w formie online, promując wśród studentów pracę w MKiŚ, staże oraz praktyki studenckie.

Wydaje się również, że obszary działania Ministra Klimatu i Środowiska w połączeniu z rosnącą świadomością społeczną związaną z transformacją klimatu zachęcają coraz większą ilość osób do próby związania się zawodowo z Ministerstwem.

W zakresie zgłaszania do Szefa Służby Cywilnej uwag/spostrzeżeń/ wniosków związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej, Ministerstwo Klimatu i Środowiska korzysta z wypracowanych ścieżek na zgłaszanie różnych postulatów dotyczących naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej. Np. w 2021 r. na etapie konsultacji zmiany ustawy o służbie cywilnej MKiŚ zgłosiło postulat dotyczący włączenia możliwości korzystania przez jednostki z ich własnych formularzy aplikacyjnych na wolne stanowiska pracy i tym samym zrezygnowania z możliwości składania dokumentów elektronicznych wyłącznie za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej. Postulat MKiŚ został uwzględniony.

(akta kontroli str. 5-25)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak udokumentowania powołania komisji do spraw naboru w przypadku pięciu naborów³⁶ z 22 objętych kontrolą. Zgodnie z § 3 ust. 1 zarządzenia w sprawie naboru do s.c. z 2013 r. w celu przeprowadzenia czynności związanych z naborem, Dyrektor Generalny powołuje, w oparciu o zaakceptowany wniosek, składającą się z co najmniej trzech osób, komisję do spraw naboru, wyznaczając jej przewodniczącego. Wzór aktu powołania komisji do spraw naboru stanowił załącznik nr 2 do ww. zarządzenia. Do kontroli nie przedłożono pięciu dokumentów stanowiących potwierdzenie powołania komisji do spraw naboru zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia w sprawie naboru do s.c. z 2013 r. Ponadto w przypadku jednego naboru³⁷ stwierdzono błędy formalne, tj. arkusz wyniku naboru oraz lista kandydatów spełniających wymagania formalne nie zostały podpisane przez wszystkich członków komisji, na akcie powołania komisji do spraw tego naboru nie było podpisu Dyrektora Generalnego, a na protokole z przeprowadzonego naboru nie było podpisów członków komisji.

Dyrektor BZKL wyjaśniła, że dokumenty powołujące komisje zostały omyłkowo zniszczone na etapie archiwizowania dokumentacji. Ponadto Dyrektor BZKL wyjaśniła, że nabór DIŚgłsp23/2020 z uwagi na trwającą w tym czasie „pandemię” realizowany był częściowo zdalnie, a częściowo w siedzibie urzędu. Dokumentacja z naboru w tym czasie była przygotowywana zarówno elektronicznie, jak i w wersji papierowej. Akt powołania komisji został zaakceptowany przez zastępcę dyrektora w BDG, który na mocy upoważnienia dyrektora generalnego mógł realizować politykę personalną oraz dokonywać czynności z zakresu prawa pracy. Natomiast wymagane podpisy na protokole nie zostały zebrane przez pracownika na skutek jego niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 916-923, 975-976, 998-1013, 1656-1668, 1824-1831, 2009-2011)

2. Nie upowszechniono niezwłocznie wyników dziewięciu naborów z 22 objętych kontrolą, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c., który stanowi, że Dyrektor Generalny urzędu niezwłocznie po przeprowadzonym naborze upowszechnia informację o wyniku naboru przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, Biuletynie urzędu oraz w Biuletynie Kancelarii. Ustalono, że w przypadku dziewięciu naborów ww. informacje były zamieszczane w terminie od 16 do 126 dni po wniosku Dyrektora Generalnego o zatrudnieniu danego kandydata. Dyrektor Generalna Ministerstwa odniosła się do kwestii czterech naborów, których publikacja wyników nastąpiła z opóźnieniem i wyjaśniła, że w tych przypadkach wynikało to z przeoczenia pracownika obsługującego dany nabór. Ponadto w wyjaśnieniach podała, że zidentyfikowaliśmy potrzebę zmiany sposobu publikacji

³⁶ Nabory: DPrp3/2019, DLstin9/2019, DPrp18/2019, DPrp18/2019, BMsek36/2019.

³⁷ Nabór nr DIŚgłsp23/2020.

wyniku naboru, po konsultacji z DSC KPRM³⁸ oraz dokonaniu modyfikacji na stronie BIP MKiŚ, począwszy od 2022 r. wyniki naborów upowszechniane są niezwłocznie po podpisaniu protokołu z naboru przez Dyrektora Generalnego na BIP KPRM i BIP MKiŚ i nie są modyfikowane.

(akta kontroli str. 1824-1831, 2009-2016, 2022-2023)

3. Niezastosowanie, w okresie od marca 2020 r. do marca 2022 r., narzędzi, które pozwoliłyby na weryfikację posiadania kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny w przypadku siedmiu z 23 objętych analizą kandydatów ubiegających się o wyższe stanowisko w służbie cywilnej w Ministerstwie, stosownie do wymogu określonego w załączniku do zarządzenia nr 6 w sprawie standardów ZZL (rozdział III pkt 1, ppkt 1-4 standardów). Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.s.c. wyższe stanowisko może zajmować osoba, która posiada kompetencje kierownicze. Szef S.C. w ww. standardach wskazał, że przed powołaniem osoby na wyższe stanowisko i przed jego obsadzeniem sprawdza się czy spełnia ona wymagania określone w ustawie o służbie cywilnej i dokumentuje to. Do oceny kompetencji kierowniczych używa się narzędzi, które pozwalają sprawdzić je w sposób obiektywny (np. testy psychologiczne, testy umiejętności, zadania praktyczne, wywiady behawioralne, zadania z zakresu oceny zintegrowanej).

Ustalono, że sprawdzenie posiadania kompetencji kierowniczych poprzez zastosowanie obiektywnych narzędzi, tj. z wykorzystaniem testów weryfikujących kompetencje było stosowane dopiero po określeniu takiego wymogu w *Zasadach sprawdzenia kompetencji kierowniczych*, podpisanych przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa 30 marca 2022 r. W konsekwencji, w przypadku siedmiu z 23 objętych kontrolą kandydatów ubiegających się o wyższe stanowisko w okresie od marca 2020 r. do marca 2022 r., sprawdzenie kompetencji kierowniczych polegało jedynie na weryfikacji dokumentacji przedłożonej przez kandydata oraz rozmowie z kandydatem przeprowadzonej przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa.

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że *zarządzenie nie precyzuje, ani nie narzuca konkretnego narzędzia. Weryfikacja kompetencji kierowniczych osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej do marca 2022 r. przeprowadzana była w sposób obiektywny na podstawie weryfikacji dokumentacji przedłożonej przez kandydata na wyższe stanowisko oraz wywiadu z kandydatem prowadzonego przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa. Ponadto, Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że po wejściu w życie Zarządzenia rozpoczęto prace nad wypracowaniem wewnętrznych regulacji w zakresie oceny kompetencji kierowniczych z użyciem narzędzi, które pozwalają sprawdzić je w sposób obiektywny (...). Rozpatrywaliśmy i analizowaliśmy różne rozwiązania weryfikacji kompetencji kierowniczych, odbywały się spotkania konsultantami/firmami oferującymi usługi i narzędzia w tym zakresie, zapoznaliśmy się z dostępnymi testami psychologicznymi i na podstawie tego wybraliśmy metodę badania kompetencji kierowniczych oraz przeszkoliliśmy pracowników w zakresie weryfikacji kompetencji wybraną metodą, a następnie opracowaliśmy zasady badania kompetencji kierowniczych w Ministerstwie. Okres pracy na tym rozwiązaniach przypadł na czas pandemii, co wpłynęło na wydłużenie czasu ich wdrożenia w MKiŚ.*

(akta kontroli str. 227-234, 1289-1298, 1918-1919, 1928, 2013-2021)

Zdaniem NIK, sprawdzenie i ocena posiadania przez kandydata kompetencji kierowniczych wyłącznie na podstawie dostarczonych dokumentów oraz przeprowadzonej rozmowy, nie spełnia wymogów stosowania narzędzi, które pozwalają sprawdzić kompetencje kierownicze w sposób obiektywny. Przedłożone

³⁸ Departament Służby Cywilnej KPRM.

w toku naboru przez kandydata dokumenty mogą jedynie potwierdzać spełnienie wymagań określonych w opisie stanowiska pracy. W związku z usunięciem nieprawidłowości i stosowaniem od marca 2022 r. narzędzi, które pozwoliłyby na weryfikację posiadania kompetencji kierowniczych zgodnie z wymogami zarządzenia nr 6 w sprawie standardów ZZL (rozdział III pkt 1, ppkt 1-4 standardów) NIK odstępuje od formułowania wniosku w tym zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA Ministerstwo realizowało zgodnie z przepisami oraz rzetelnie zadania dotyczące przeprowadzania naborów do służby cywilnej, poza przypadkami braku niezwłocznej publikacji informacji o ich wynikach na stronie BIP KPRM i BIP Ministerstwa, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c. Do przeprowadzenia naboru była powoływana komisja oraz sporządzano protokół z jego przebiegu, jednak w pięciu przypadkach nie udokumentowano powołania komisji, a w przypadku jednego naboru stwierdzono braki formalne w protokole z naboru, co było nierzetelne. Osoby powoływane na wyższe stanowiska w służbie cywilnej spełniały wymagania ustawowe, z tym że w siedmiu przypadkach nie stosowano przy badaniu kompetencji kierowniczych obiektywnych narzędzi, co było niezgodne z wymogami określonymi w zarządzeniu nr 6 w sprawie standardów ZZL.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 25 ust. 6 u.s.c. Dyrektor Generalny Ministerstwa, w okresie 2019-2022 (do 30 czerwca 2022 r.), wyznaczał zastępującą go osobę w uzgodnieniu z ówczesnym Ministrem i powiadamiał o tym fakcie Szefa S.C. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek nieobsadzenia stanowiska Dyrektora Generalnego. Okres nieobsadzenia stanowiska wyniósł sześć dni. W trakcie nieobsadzenia stanowiska zadania dyrektora generalnego Ministerstwa wykonywała osoba go zastępująca, wyznaczona w trybie art. 25 ust. 6 u.s.c.

(akta kontroli str. 5-28, 141-154, 1852-1854)

2.2. W Ministerstwie, w okresie objętym kontrolą, obowiązywały dwa programy zarządzania zasobami ludzkimi: Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2019-2021 w Ministerstwie Środowiska oraz Program ZZL na lata 2022-2024. Program ZZL na lata 2019-2021 r. oraz Program ZZL na lata 2022-2024 zostały opracowane, odpowiednio na podstawie zarządzenia nr 3 w sprawie standardów ZZL oraz zarządzenia nr 6 w sprawie standardów ZZL. Ustalono, że zaktualizowany Program ZZL na lata 2022-2024 zawierał określone w zarządzeniu nr 6 w sprawie standardów ZZL elementy, tj. m.in.: diagnozę procesów kadrowych w urzędzie, priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, obszary zarządzania ludźmi (w tym narzędzia work-life balance, rozwój i szkolenia), cele roczne i harmonogram działań na trzy lata, monitoring i ewaluację działań. Głównym priorytetem ww. Programu jest zapewnienie warunków do pozyskiwania i utrzymywania kompetentnych i zmotywowanych pracowników, których wiedza, umiejętności i postawa są niezbędne do realizacji celów i wyzwań Ministerstwa. Cele szczegółowe Programu ZZL na lata 2022-2024 to:

- pozyskiwanie kandydatów o kompetencjach zgodnych z określonym profilem,
- utrzymanie najlepszych pracowników,
- doskonalenie procesu rozwoju zawodowego,
- zbudowanie marki Ministerstwa, jako atrakcyjnego pracodawcy,
- monitorowanie i analizowanie wskaźników kadrowych, wspierających realizację celów i wyzwań Ministerstwa. Informowanie przełożonych i pracowników

o działaniach podejmowanych w obszarze HR. W programie nie określono niezbędnego do realizacji zadań Ministerstwa stanu zatrudnienia.

Dyrektor Generalna Ministerstwa podała, że *docelowy stan zatrudnienia w Ministerstwie niezbędny do realizacji zadań według obowiązujących kompetencji wynosi ok. 1050 obsadzonych etatów. Obecnie³⁹ nie jest on osiągnięty – w Ministerstwie jest ok. 75 wakatów, w ramach których trwają nabory.*

(akta kontroli str. 441-534, 1306-1400, 1920-1927)

2.3. W Ministerstwie nie opracowano dodatkowych wewnętrznych procedur związanych z awansowaniem członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska z wyjątkiem *Zasad sprawdzania kompetencji kierowniczych* opisanych w pkt. 1.8 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 23-24)

2.4. Obieg dokumentów kadrowych w Ministerstwie regulowały m.in. następujące dokumenty:

- Zarządzenie w sprawie przeprowadzania w Ministerstwie Klimatu i Środowiska naboru zewnętrznego na wolne stanowiska pracy niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej,
- Zasady organizacji praktyk, staży i wolontariatów w Ministerstwie Klimatu i Środowiska,
- Zasady podnoszenia kwalifikacji i kompetencji przez pracowników Ministerstwa Klimatu,
- Zasady przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej zatrudnionym w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

Powyższe dokumenty były zamieszczane na stronie intranetowej Ministerstwa.

(akta kontroli str. 2-26, 536- 574, 1935-2002)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *przyjęta ogólna praktyka odnośnie do obiegu dokumentów kadrowych w MKiŚ jest taka, że odbywa się on w całości w systemie EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją). Dyrektor wnioskującej komórki organizacyjnej przekazuje dokumenty do Dyrektora komórki kadrowej, następnie są one przekazywane do opinii wydziału kadrowego. Wniosek wraz z opinią trafia do decyzji Dyrektora Generalnego MKiŚ. Realizacja tej decyzji odbywa się we właściwym wydziale kadrowym, a podpisane przez Dyrektora Generalnego lub osobę przez niego upoważnioną dokumenty są przekazywane do adresatów decyzji.*

(akta kontroli str. 5-28)

W okresie objętym kontrolą w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi Ministerstwo zleciło sporządzenie raportu, w tym, m.in. przeprowadzenie badań ankietowych skierowanych do kierownictwa departamentów oraz wszystkich pracowników dotyczących zarządzania zmianą (rozdział II raportu *Nowe narzędzia i polityka HR: motywowanie, ścieżka rozwoju zawodowego, rekrutacja, programy stażowe, wynagrodzenia* stanowi załącznik do Programu ZZL na lata 2022-2024). W sporządzonym raporcie m.in. zawarto rekomendację usprawnienia procesu zarządzania zasobami ludzkimi oraz stosowania motywatorów, w szczególności niematerialnych, dbanie o organizację pracy w kontekście stawianych wymagań (znaczna grupa respondentów sygnalizowała konieczność bardzo intensywnej pracy z uwagi na zbyt dużo obowiązków, wobec długiego czasu oczekiwania na nowego pracownika), poprawę efektywności pracy poprzez prowadzenie wewnętrznego PR działań podejmowanych przez Ministerstwo (ponad połowa respondentów wskazywała, że dobrze byłoby gdyby mogli decydować o sposobie wykonywania zadań oraz posiadali dostęp do wiedzy, czym zajmują się pracownicy poszczególnych

³⁹ Wyjaśnienia z dnia 27 grudnia 2022 r.

działów czy departamentów). Ponadto, zawarto rekomendację aby rozmowy oceniające miały charakter nastawienia na rozwiązywanie problemów w formie dwustronnej komunikacji, dialogu i dyskusji oraz wspólnego sposobu osiągnięcia celów.

Ponadto przeprowadzono następujące badania ankietowe:

- w 2019 roku wśród pracowników biorących udział w szkoleniach z zakresu mobbingu przeprowadzono ankietę dotyczącą występowania zjawisk o charakterze dyskryminacji, nierównego traktowania czy mobbingu,
- w 2020 roku przeprowadzono ankietę dotyczącą pracy zdalnej, w tym m.in. komunikacji przełożonych z pracownikami, wsparcia pracowników przez przełożonych w zakresie organizacji prac,
- w 2021 roku przeprowadzono ankietę dotyczącą czynników motywacyjnych,
- w 2022 roku przeprowadzono badanie dotyczące informacji zwrotnej, tj. preferencji pracowników w zakresie treści przekazywanych informacji (korygująca, stabilizująca, rozwojowa), okoliczności, w jakich chcieliby, aby przełożeni przekazywali im feedback, pytania dotyczyły częstotliwości udzielanej informacji zwrotnej oraz preferencji pracowników w tym zakresie, itp.,
- w 2022 roku przeprowadzono ankietę Szefa S.C. dotyczącą między innymi Work Life Balance.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że co roku przeprowadzana jest także ankieta o funkcjonowaniu kontroli zarządczej skierowana do dyrektorów, naczelników oraz pracowników (dla każdej z tych grup przewidziana jest odrębna ankieta). W ramach ww. ankiety badane jest 5 obszarów – środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena. Z zakresu zarządzania ludźmi w ramach ww. badania pytamy o aktualność opisów stanowisk pracy, dostęp pracowników do szkoleń, sporządzanie ocen okresowych, organizację pracy, np. zastępstwa za nieobecnych pracowników, spotkania kadry zarządzającej z pracownikami etc. Wyniki przeprowadzanych badań publikowane są najczęściej w Intranecie, przekazywane kadrze zarządzającej podczas wewnętrznych szkoleń czy spotkań z menedżerami.

(akta kontroli str. 441-534, 1306-1400, 1863-1870)

2.5. W latach 2019-2021 i w I półroczu 2022 r., w Urzędzie zostało zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej 130 osób. Do odbycia służby przygotowawczej zostało skierowanych 141 osób⁴⁰. Do egzaminu przystąpiły wszystkie skierowane osoby. Nie było przypadków zwolnienia z odbycia służby przygotowawczej przez Dyrektora Generalnego.

Zasady organizacji służby przygotowawczej zostały określone w zarządzeniu nr 4 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie organizacji służby przygotowawczej oraz zakresu, sposobu przeprowadzenia oraz warunków zaliczenia egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. Zarządzenie określało m.in. wzory formularzy: opinii osoby kierującej komórką organizacyjną oraz zaświadczenia o zaliczeniu egzaminu kończącego służbę przygotowawczą, zakres przygotowania teoretycznego pracownika kierowanego do odbycia służby przygotowawczej, formę i zakres egzaminu. W okresie objętym kontrolą przygotowanie służby przygotowawczej, zgodnie z § 3 ust. 3 zarządzenia, było powierzane podmiotowi zewnętrznemu, głównie Krajowej Szkole Administracji

⁴⁰ Różnica pomiędzy ilością osób skierowanych do odbycia służby przygotowawczej a osób zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej wynikała z faktu, że część osób było kierowanych do odbycia służby przygotowawczej w roku następnym po ich zatrudnieniu.

Publicznej⁴¹ (dalej: KSAP). Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie KSAP⁴² kurs z zakresu służby przygotowawczej został zaakceptowany przez Szefa Służby Cywilnej w zakresie zagadnień związanych ze służbą cywilną.

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że *poza zarządzeniem w MKiŚ od marca 2021 r. rozpoczęliśmy wdrażanie procesu adaptacji nowych pracowników, którego celem jest jak najszybsze przystosowanie pracownika do pracy w nowej organizacji. Adaptacja obejmuje m.in. zapoznanie się z regulacjami wewnętrznymi (szkolenia z systemu EZD, zapoznanie z zagadnieniami EMAS, informacje kadrowe, bezpieczeństwo informacji etc.). Jednocześnie każdemu nowo zatrudnionemu pracownikowi przydzielony jest opiekun, który wspiera pracownika w realizacji zadań merytorycznych i poznaniu obowiązujących procedur z zakresu prowadzonych spraw.*

(akta kontroli str. 32-37, 390-436, 1656-1668, 1867-1873)

Badanie próby⁴³ 22 pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej wykazało, że kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej Dyrektor Generalny określał, zgodnie z art. 36 ust. 3 u.s.c., jej zakres na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony. Służba przygotowawcza organizowana była przez podmiot zewnętrzny – KSAP⁴⁴. Pracownik otrzymywał dostęp do platformy e-learningowej od KSAP na okres 14 dni. W tym czasie pracownik był zobowiązany do odbycia kursu ze służby przygotowawczej. We wszystkich przypadkach służba przygotowawcza zakończyła się pozytywnie zdaniem egzaminem, potwierdzonym certyfikatem KSAP. W badanych przypadkach czas od momentu otrzymania skierowania do odbycia służby przygotowawczej do uzyskania certyfikatu o zaliczeniu egzaminu ją końącego wynosił od jednego do 50 dni, tj. nie przekraczał limitu czasu trwania określonego w art. 36 ust. 4 u.s.c.

(akta kontroli str. 1406, 1871-1873, 2003-2007, CD1 pliki: 001-159)

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że *standardowy czas na realizację szkolenia z zakresu służby przygotowawczej w formie e-learningu to 14 dni. Jednakże ostatecznie o tym, jak długo ono będzie trwało decyduje pracownik, który jest zobowiązany do ukończenia szkolenia i zdania egzaminu w wyznaczonym terminie. Pracownik po uzyskaniu dostępu do szkolenia samodzielnie szacuje ile czasu potrzebuje na przyswojenie zagadnień niezbędnych do podejścia do egzaminu. W skierowaniu na służbę przygotowawczą określony jest maksymalny termin jej ukończenia, stąd u niektórych pracowników od czasu rozpoczęcia służby przygotowawczej do czasu uzyskania zaświadczenia o jej ukończeniu może minąć krótszy czas niż określony w skierowaniu.*

Pracownicy zgłoszeni do udziału w szkoleniu z zakresu służby przygotowawczej otrzymują od organizatora informacje o sposobie logowania się do systemu, co czasami może wyprzedzić moment przekazania przez pracodawcę pracownikom oficjalnej informacji o skierowaniu do odbycia służby przygotowawczej.

(akta kontroli str. 1656-1667)

2.6. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) pierwszej ocenie podlegało 124 pracowników. Ocenie poddano 117 osób⁴⁵, z których 114 uzyskało ocenę pozytywną, a trzy negatywną (po jednej osobie w 2019 r., 2020 r. i 2021 r.). Dyrektor Generalny

⁴¹ W ramach próby objętej kontrolą, tylko w jednym przypadku pracownik odbył służbę przygotowawczą przez firmę INTEGRIO.

⁴² <https://ksap.gov.pl/ksap/aktualnosci/elektroniczna-platforma-szkoleniowa-ksap-e-learning>.

⁴³ Dobór próby niestatystyczny, według profesjonalnego osądu kontrolera.

⁴⁴ Z wyjątkiem jednego przypadku gdzie pracownik uczestniczył w służbie przygotowawczej zorganizowanej przez firmę INTEGRIO.

⁴⁵ Różnica w ilości osób podlegającej pierwszej ocenie w odniesieniu do ilości osób poddanych pierwszej ocenie wynika z przesunięciu dokonania ocen na rok następny.

zawarł umowy na czas nieokreślony z 93 osobami (wnioskowano o zatrudnienie 100 osób).

(akta kontroli str. 38, 1713-1718, 2024-2025)

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że *przyczyną niezawarcia umów ze wszystkimi pracownikami, o które wnioskowali bezpośredni przełożeni, jest rezygnacja pracowników z dalszego zatrudnienia w Ministerstwie, która nastąpiła po uzyskaniu oceny pozytywnej i przed złożeniem wniosku o kontynuację zatrudnienia. Ponadto do zawarcia umów na czas określony po uzyskaniu pozytywnej oceny w służbie cywilnej doszło z przyczyn obiektywnych (np. przeniesienie pracownika w trybie art. 64 ustawy o służbie cywilnej, z którym w poprzednim urzędzie zawarto umowę o pracę na czas określony, a po przeniesieniu do nowego urzędu pozostaje krótki okres trwania tej umowy). W przypadku przyznania pozytywnej pierwszej oceny w służbie cywilnej, kierujący komórką organizacyjną powinien złożyć do dyrektora generalnego urzędu wniosek o zawarcie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony. Z ustawy nie wynika jednak, że dyrektor generalny jest związany takim wnioskiem. Artykuł 35 ust. 2 ustawy stanowi jedynie o możliwości zawarcia takiej umowy.*

(akta kontroli str. 2013-2021)

Badanie prawidłowości dokonania pierwszej oceny w służbie cywilnej zostało przeprowadzone na próbie 22 pracowników wskazanej w punkcie 2.5. wystąpienia pokontrolnego. Dokonana analiza wykazała, że:

- a) wstępne rozmowy w sprawie oceny były dokonywane przez bezpośrednich przełożonych pracowników w terminie do 21 dni od nawiązania stosunku pracy (§ 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej⁴⁶),
- b) przełożeni wyznaczali terminy na złożenie przez pracowników sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań (§ 3 pkt 4 ww. rozporządzenia), wpisywali do arkusza pierwszej oceny terminy przeprowadzenia rozmowy wstępnej i złożenia sprawozdania oraz okres, w którym powinna zostać dokonana pierwsza ocena (§ 4 ust. 2 ww. rozporządzenia),
- c) podczas oceniania przełożony pracownika we wszystkich przypadkach przeprowadzał rozmowę ocenającą, wystawiał w arkuszu oceny cząstkowe oraz ocenę łączną i przyznawał ocenę pozytywną lub negatywną (§ 7 ww. rozporządzenia),
- d) we wszystkich przypadkach oceny zostały dokonane po złożeniu sprawozdań przez pracowników i w terminach wskazanych w arkuszach ocen (§ 8 ust. 1 ww. rozporządzenia),
- e) w 16 (z 19) przypadkach skorzystano z możliwości określonej w § 10 ust. 6 ww. rozporządzenia i do arkuszy ocen wpisano wnioski dotyczące rozwoju zawodowego ocenianego.

(akta kontroli str. 1406-1407, CD1 pliki: 001-159, CD4 pliki: 001-039)

Dyrektor BZKL wyjaśniła, że *przepisy rozporządzenia przewidują możliwość udziału kierującego komórką organizacyjną w rozmowie oceniającej, która ma miejsce na zakończenie procesu pierwszej oceny i część kierujących zapewne z tej możliwości korzysta. Nie mamy informacji w tej sprawie, gdyż takie przypadki nie są ewidencjonowane.*

(akta kontroli str. 1713-1718)

⁴⁶ Dz. U. poz. 1144. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie pierwszej oceny”.

2.7. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) ocenie poddano 719 członków korpusu służby cywilnej⁴⁷, z tego w 2019 r. – 111 (z 404 podlegających ocenie⁴⁸), w 2020 r. – 189 (z 428 podlegających ocenie), w 2021 r. – 260 (z 687 podlegających ocenie) i w I półroczu 2022 r. – 159 (z 724 podlegających ocenie). Łącznie przeprowadzono 508 ocen pracowników służby cywilnej i 211 ocen urzędników służby cywilnej. Wydano 717 ocen pozytywnych (w tym 506 dotyczących pracowników służby cywilnej i 211 dotyczących urzędników służby cywilnej) i dwie negatywne.

(akta kontroli str. 40, 1929-1934, 2003-2007)

Badanie prawidłowości dokonania oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej dokonano na próbie⁴⁹ 20 ocen. Podczas analizy stwierdzono, że:

- a) wszystkie oceny zostały dokonane przez osoby uprawnione – bezpośrednich przełożonych ocenianych (zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych),
- b) ocena okresowa została dokonana na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego (§ 2 ust. 2 i § 4 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych),
- c) we wszystkich przypadkach ocenianych zapoznano z kryteriami oceny i terminem jej sporządzenia przed upływem 30 dni od sporządzenia poprzedniej oceny (§ 5-7 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych),
- d) w dwóch przypadkach, w związku ze zmianą terminu oceny, oceniani zostali powiadomieni drogą mailową o nowym terminie oceny. W kolejnych pięciu przypadkach termin oceny został przesunięty ze względu na urlop lub usprawiedliwioną nieobecność ocenianego,
- e) we wszystkich przypadkach z ocenianymi zostały przeprowadzone rozmowy oceniałące (§ 10 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych),
- f) we wszystkich przypadkach ocena została dokonywana poprzez przyznanie ocen częściowych do każdego z kryteriów obowiązkowych i dodatkowych oraz wyliczenie średniej z tych ocen (§ 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych),
- g) oceny pozytywne były przyznawane w przypadku uzyskania ogólnego poziomu spełniania kryteriów oceny na poziomie znacznie powyżej oczekiwań, powyżej oczekiwań albo na poziomie oczekiwań, pod warunkiem nieuzyskania przez ocenianego żadnej z ocen częściowych na poziomie znacznie poniżej oczekiwań – zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,
- h) do arkusza ocen wpisywano wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego (§ 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych), z wyjątkiem trzech przypadków (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1406-1408, CD 1 pliki 160-261)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *fakt uzyskania przez pracownika oceny na wysokim poziomie (powyżej oczekiwań lub znacznie powyżej oczekiwań) nie jest głównym wyznacznikiem uzyskania przez niego nagrody, awansu lub regulacji wynagrodzeń. Jest natomiast brany pod uwagę przy podejmowaniu przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa decyzji dotyczących złożonego przez pracownika wniosku o awans lub regulację wynagrodzenia.*

(akta kontroli str. 1920-1926)

⁴⁷ Dane na podstawie tabeli nr 4 dotyczącej okresowych ocen sporządzonej przez BZKL z dnia 24 października 2022 r.

⁴⁸ Liczba członków służby cywilnej zatrudnionych w korpusie służby cywilnej, potencjalnie podlegająca pierwszej ocenie.

⁴⁹ Dobór próby niestatystyczny, według profesjonalnego osądu kontrolera.

2.8. W latach 2019-2022 w Urzędzie nie wystąpiły przypadki dwukrotnie następującej po sobie negatywnej oceny pracownika.

(akta kontroli str. 40, 1929-1933)

2.9. W latach 2019-2022 (I półrocze) w wyniku rozwiązania stosunku pracy w korpusie s.c. zwolniono łącznie 287 stanowisk pracy, w tym 250 stanowisk pracowników służby cywilnej i 37 urzędników służby cywilnej. W poszczególnych latach zostało zwolnionych:

- a) w 2019 r. – 51 stanowisk pracowników służby cywilnej i 7 urzędników służby cywilnej,
- b) w 2020 r. – 89 stanowisk pracowników służby cywilnej i 12 urzędników służby cywilnej,
- c) w 2021 r. – 61 stanowisk pracowników służby cywilnej i 12 urzędników służby cywilnej,
- d) w I półroczu 2022 r. – 49 stanowisk pracowników służby cywilnej i 6 urzędników służby cywilnej.

W latach 2019-2021 wskaźnik fluktuacji (odejść)⁵⁰ w służbie cywilnej ogółem wynosił odpowiednio: 13,3%, 16,9% i 10,3%.

(akta kontroli str. 115, 346-358, 1832-1834)

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że *każdy pracownik, którego stosunek pracy rozwiązuje się z jego inicjatywy jest informowany drogą elektroniczną o możliwości wypełnienia anonimowego kwestionariusza wyjściowego. Wypełnienie kwestionariusza ma charakter dobrowolny, a jego celem jest poznanie motywów podjęcia decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy. Ponadto odchodzący pracownicy są informowani przez opiekunów kadrowych o możliwości przeprowadzenia rozmowy o przyczynach odejścia.*

Główne przyczyny odejść pracowników zidentyfikowane w ramach działań na wyjście, to:

- *propozycja innej pracy, z uwagi na chęć otrzymania wyższych zarobków w innym urzędzie lub w sektorze prywatnym,*
- *możliwość awansu lub oczekiwany rozwój zawodowy,*
- *zmiana miejsca zamieszkania – znalezienie pracy blisko miejsca zamieszkania,*
- *chęć rozwoju w innej tematyce, zdobywania nowych kwalifikacji,*
- *duże natężenie pracy, zbyt mało pracowników w stosunku do wykonywanych zadań,*
- *przejście na emeryturę w związku z nabyciem uprawnień.*

(akta kontroli str. 1863-1870)

2.10. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca 2022 r.) uzyskało mianowanie łącznie 20 pracowników Ministerstwa⁵¹. Kontrolą objęto terminowość przyznawania najniższego stopnia służbowego 18 pracownikom (dwóch pracowników spośród 20 mianowanych zostało przeniesionych do innego urzędu), które wykazało, że Dyrektor

⁵⁰ Wskaźnik fluktuacji (odejść) to udział osób, które zakończyły pracę na stanowiskach należących do korpusu s.c. w danym urzędzie w stosunku do przeciętnego zatrudnienia w osobach w tym urzędzie. Obejmuje to przypadki rozwiązania i wygaśnięcia stosunku pracy, przeniesień do innych urzędów w ramach s.c. czy zakończenia pracy przez osoby zatrudnione na zastępstwo.

⁵¹ Dane na podstawie tabeli nr 5 dotyczącej mianowani z 24 października 2022 r. sporządzona przez BZKL.

Generalny Ministerstwa zgodnie z art. 51 ust. 1 u.s.c. przyznawał urzędnikom służby cywilnej najniższy stopień służbowy w terminie siedmiu dni od dnia mianowania.

(akta kontroli str. 41, 889, 1411, 1713-1718, CD2 pliki: 001-010, 251-252, 271-272, 327, CD 4 pliki: 040-049)

Od początku 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. przyznano 109 kolejnych stopni służbowych urzędnikom s.c., z tego 14 w 2019 r., 43 w 2020 r., 38 w 2021 r. oraz 14 w 2022 r. (do 30 czerwca)⁵². Kontrola terminowości przyznawania kolejnego stopnia służbowego 40 urzędnikom służby cywilnej, po dwóch kolejno, następujących po sobie pozytywnych ocenach okresowych na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen wykazała, że urzędnicy służby cywilnej otrzymali kolejny stopień służbowy w terminie określonym w art. 89 ust. 2 u.s.c.

(akta kontroli str. 40, 1412, 1835-1851, CD2 pliki: 012-422)

2.11. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie zasady nagradzania pracowników zostały określone w zarządzeniu nr 8 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z dnia 25 września 2018 r. w sprawie ustalania regulaminu przyznawania nagród finansowych dla pracowników Ministerstwa Środowiska⁵³. W ww. zarządzeniu określone zostały kryteria i zasady przyznawania nagród okresowych, specjalnych i rocznych. Nagrody specjalne, zgodnie z pkt B zarządzenia przyznawane są za szczególne osiągnięcia i projekty zawodowe realizowane indywidualnie lub zespołowo, natomiast nagrody roczne, zgodnie z pkt. C zarządzenia przyznawane są za szczególne osiągnięcia zawodowe, w szczególności w obszarach należących do priorytetów Ministerstwa lub za ponadprzeciętną jakość i efektywność pracy w ciągu danego roku kalendarzowego. Ponadto wprowadzone zostały *Zasady przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej zatrudnionym w Ministerstwie klimatu i Środowiska* z 1 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 359-374)

W latach 2019-2022 (I półrocze) w Ministerstwie z tytułu nagród wypłacono⁵⁴:

- w ramach części 41 Środowisko: w 2019 r. – 2 262,8 tys. zł (średnia kwota nagrody wyniosła 4 498,67 zł), w 2020 r. – 10,7 tys. zł (średnia kwota nagrody wyniosła 48,86 zł), w 2021 r. – 1 559,5 tys. zł (średnia kwota nagrody wyniosła 5 609,88 zł), w 2022 r. (do 30 czerwca) – 2,0 tys. zł (średnia kwota nagrody wyniosła 7,09 zł);
- w ramach części 47 Energia: w 2020 r. nie wypłacono nagród, w 2021 r. – 1 359,6 tys. zł (średnia kwota nagrody wyniosła 6 600,22 zł), w 2022 r. (do 30 czerwca) – 295,1 tys. zł (średnia kwota nagrody wyniosła 1 418,74 zł);
- w ramach części 51 Klimat: w 2020 r. nie wypłacono nagród, w 2021 r. – 2 648,0 tys. zł (średnia kwota nagrody wyniosła 7 459,23 zł), w 2022 r. (do 30 czerwca) – 422,7 tys. zł (średnia kwota nagrody wyniosła 1 081,08 zł);

W Ministerstwie, okresie objętym kontrolą, nie wypłacano nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe. Nie stwierdzono również przypadku aby Dyrektor Generalny sam sobie przyznał nagrodę.

(akta kontroli str. 42-44, 1918, 1919-1927)

2.12. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny Ministerstwa złożył do Szefa Służby Cywilnej trzy sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej. W terminie określonym w art. 25 ust. 5 u.s.c., tj. do końca stycznia zostały złożone sprawozdania:

⁵² Dane na podstawie tabeli nr 4 dotyczącej oceny okresowej z 24 października 2022 r. sporządzonej przez BZKL.

⁵³ Wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 9 z dnia 3 grudnia 2018 r.

⁵⁴ Średnie kwoty nagród uzyskane przez wszystkich pracowników Ministerstwa.

- za rok 2019 część: A. Poziom zatrudnienia, B. Struktura zatrudnienia, E. Informacja o potrzebach szkoleniowych urzędu na bieżący rok oraz szkoleniach przeprowadzonych w poprzednim roku, F. Inne informacje,
- za 2020 r część: A. Poziom zatrudnienia (w ramach część budżetowej 51 i 47), B. Struktura zatrudnienia, D. Etyka, E. Informacja o potrzebach szkoleniowych urzędu na bieżący rok oraz szkoleniach przeprowadzonych w poprzednim roku, F. Inne informacje,
- za 2021 r. formularze DSC-ZIW zatrudnienie i wynagrodzenia w służbie cywilnej, DSC-SZK szkolenia, DSC-PRO promocja administracji publicznej, służby cywilnej i urzędu, promocja prostego języka, DSC-ETY Etyka, DSC-NAB nabór i wyższe stanowiska.

W przypadku pozostałych części sprawozdań za ww. okresy nie udokumentowano potwierdzenia ich złożenia (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 236-345, 1195-1289, 1857-1894)

2.13. W latach 2019-2022 (I półrocze) było 381⁵⁵ przypadków wystąpienia o zgodę na dodatkowe zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej:

- w 2019 r. 77 przypadków, w tym 33 przypadki osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, co stanowiło 17,7% w odniesieniu do wszystkich członków k.s.c. zatrudnionych⁵⁶,
- w 2020 r. 193 przypadki, w tym 86 przypadków osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej⁵⁷, co stanowiło 32,3% w odniesieniu do wszystkich członków k.s.c.,
- w 2021 r. 41 przypadków, w tym 11 przypadków osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, co stanowiło 5,8% w odniesieniu do wszystkich członków k.s.c.,
- w 2022 r. (do 30 czerwca) 70 przypadków, w tym 26 przypadków osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, co stanowiło 9,3% w odniesieniu do wszystkich członków k.s.c.

W kontrolowanym okresie jeden z pracowników nie uzyskał zgody na dodatkowe zatrudnienie z uwagi na konflikt interesów. Dodatkowe zajęcia zarobkowe dotyczyły jednostki nadzorowanej przez Ministra Klimatu i Środowiska. W pozostałych przypadkach wszystkim pracownikom zostały udzielone zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia.

(akta kontroli str. 45, 346-358, 1832, CD1 pliki: 261-264)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niewpisanie do pięciu arkuszy ocen okresowych dotyczących trzech pracowników⁵⁸ wniosków w zakresie indywidualnego programu rozwoju zawodowego, co było niezgodne z art. 81 ust. 5 u.s.c. oraz § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych. Stosownie do art. 81 ust. 5 u.s.c. ocena okresowa zawiera wnioski dotyczącego indywidualnego rozwoju zawodowego, a zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia sporządzenie oceny na piśmie polega na ich wpisaniu do arkusza ocenianego.

⁵⁵ Dane na podstawie tabeli nr 7 dotyczącej zgód na dodatkowe zarobkowanie z dnia 24.10.2022 r. sporządzonej przez BZKL.

⁵⁶ W odniesieniu do przeciętnego zatrudnienia członków wszystkich członków k.s.c. w danym okresie w przeliczeniu na pełne etaty.

⁵⁷ Z uwagi na zmiany organizacyjne w Ministerstwie w 2020 r. i związane z nimi zmiany kadrowe oraz wytyczne Szefa S.C. dotyczące zgód na dodatkowe zatrudnienie dla wyższych stanowisk niektóre osoby są ujęte więcej niż raz.

⁵⁸ Kontrolą objęto oceny okresowe 20 pracowników.

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że dla wskazanych pracowników sporządzone zostały Indywidualne Programy Rozwoju Zawodowego, które wskazują kierunki podnoszenia kwalifikacji.

(akta kontroli str. 1656-1668, CD1 pliki: 161-162, 227, 239-240)

W ocenie NIK z treści art. 81 ust. 5 u.s.c. jednoznacznie wynika obowiązek zawarcia w ocenie okresowej wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego, w oparciu m.in. o które, zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 1 u.s.c. bezpośredni przełożony ustala IPRZ.

2. Nieudokumentowanie potwierdzenia złożenia sprawozdania do Szefa Służby Cywilnej następujących części sprawozdań:

- za 2019 r. – części C1 (Oceny i stopnie służbowe), C2 (Wybrane zagadnienia kadrowe) oraz części D (Etyka);
- za 2020 r. – w ramach części budżetowej 41 – części A (Zatrudnienie i wynagrodzenia) oraz części C1 (Oceny i stopnie służbowe), C2 (Wybrane zagadnienia kadrowe);
- za 2021 r. tabel DSC – DYS (Dodatkowe zatrudnienie, odpowiedzialność dyscyplinarna, praca w godzinach nadliczbowych, niektóre zagadnienia kadrowe) i DSC OCK (Oceny pracownicze, kompetencje miękkie i WLB⁵⁹).

Dyrektor BZKL poinformowała, że potwierdzenia przekazania sprawozdań były wysyłane na adresy mailowe poszczególnych pracowników i nie ma obowiązku archiwizowania takich wiadomości. Dodatkowo część osób, które przygotowywały ww. sprawozdania nie są już pracownikami Ministerstwa i nie ma dostępu do ich skrzynek mailowych.

(akta kontroli str. 236-345, 889-890, 1195-1289, 1829, 1857-1894)

Zdaniem NIK, pomimo odejścia z pracy pracowników, którzy byli odpowiedzialni za przesyłanie sprawozdania do Szefa Służby Cywilnej, Ministerstwo powinno posiadać zarchiwizowane potwierdzenia ich złożenia. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 4 pkt. 1 u.s.c. Dyrektor Generalny urzędu zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, a także organizację pracy. W związku z tym, organizacja pracy powinna zapewniać zachowanie dokumentacji także w razie odejścia z pracy pracownika.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministerstwa w zakresie wykonywania zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały zasadniczego wpływu na działalność Ministerstwa w tym zakresie. Dyrektor Generalny niezwłocznie wyznaczał zastępujące go osoby i powiadamiał o tym fakcie Szefa S.C. Prawdłowo przeprowadzano pierwszą i okresową ocenę pracowników. Obowiązujące w Ministerstwie Programy zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2019-2021 oraz 2022-2024, zawierały elementy wymienione w zarządzeniach Szefa S.C. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi. Program obowiązujący w latach 2019-2021 został zaktualizowany po trzech latach, tj. zgodnie z wymogami określonymi w ww. zarządzeniach Szefa S.C. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku w arkuszach ocen trzech pracowników wniosków w zakresie indywidualnego programu rozwoju zawodowego oraz brak udokumentowania terminowego przekazania sprawozdań z realizacji zadań do Szefa S.C.

⁵⁹ Work-Life Balance.

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywały *Zasady podnoszenia kwalifikacji przez pracowników Ministerstwa Środowiska* – zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego 30 września 2016 r. oraz *Zasady podnoszenia kwalifikacji i kompetencji zawodowych przez pracowników Ministerstwa Klimatu* – zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego 6 kwietnia 2020 r. (dalej: *Zasady podnoszenia kwalifikacji i kompetencji*). Ww. zasady określały formy podnoszenia kwalifikacji i kompetencji zawodowych, warunki ich finansowania lub dofinansowania, ustalanie potrzeb dotyczących rozwoju zawodowego przez pracowników, zasady udziału pracowników w formach podnoszenia kwalifikacji i kompetencji organizowanych przez podmioty zewnętrzne.

W badanym okresie Ministerstwo corocznie ustalało plan szkoleń zatwierdzany przez Dyrektora Generalnego do końca pierwszego kwartału danego roku kalendarzowego, z wyjątkiem planu szkoleń na 2020 r., który został zatwierdzony 3 czerwca 2020 r. Roczne plany szkoleń na lata 2019 -2022 były opracowywane w oparciu o analizy IPRZ, wnioski z ocen okresowych oraz przygotowywany na ich podstawie kwestionariusz badania potrzeb szkoleniowych.

(akta kontroli str. 375-389, 549-559, 663-705)

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśniła, że *działania zmierzające do ustalenia Rocznego Planu Szkoleń na rok 2020 r. rozpoczęto w 2019 r. Jednocześnie już od listopada 2019 r. rozpoczął się proces przygotowań do istotnej reorganizacji ministerstwa, która miała miejsce w pierwszym kwartale 2020 r. Polegała ona m.in. na wydzieleniu z ministerstwa działu administracji rządowej środowisko i przyłączeniu działu klimat i odpowiednio zmianach kadrowych oraz w zakresie budżetu ministerstwa. Skutkowała ona znacznym zwiększeniem zatrudnienia z 553 osób - wg stanu na 15 listopada 2019 r. do 764 osób – wg. stanu na 31 maja 2020 r. Pojawienie się nowych pracowników z nowymi dla nas kompetencjami np. w obszarze energii i klimatu wymagało dodatkowych uzgodnień i analiz odnośnie potrzeb szkoleniowych. Dodatkowo mierzyliśmy się z pandemią COVID-19, której pojawienie się wpłynęło na zmianę priorytetów i skupienie się na zapewnieniu możliwości bieżącej realizacji zadań i wyzwań oraz organizacji pracy zdalnej w obliczu lockdownu i izolacji. Ponadto na mocy porozumienia ówczesne Ministerstwo Klimatu realizowało zadania w zakresie wsparcia obsługi, w tym także kadrowej, nowego Ministerstwa Środowiska. Powyższe wyzwania spowodowały, że ustalenie Rocznego Planu Szkoleń zostało zakończone w czerwcu 2020 r. Obowiązujące przepisy nie regulują terminu opracowania Rocznego Planu Szkoleń, wskazują jedynie na konieczność jego sporządzenia. Ważne jest, aby dokument odpowiadał realnym potrzebom urzędu i był możliwy do zrealizowania.*

(akta kontroli str. 5-28, 2013-2025)

W latach 2019 – 2021 i w I półroczu 2022 r. zaplanowano przeprowadzenie w Ministerstwie łącznie 79 szkoleń powszechnych, natomiast zrealizowano 432⁶⁰ szkolenia:

- w 2019 r. zaplanowano 15 szkoleń, zrealizowano 139 szkoleń,
- w 2020 r. zaplanowano 22 szkolenia, zrealizowano 129 szkoleń,
- w 2021 r. zaplanowano 29 szkoleń, zrealizowano 113 szkoleń,

⁶⁰ Dane na podstawie tabeli nr 8 dotyczącej liczby zaplanowanych i zorganizowanych szkoleń oraz liczby członków korpusu służby cywilnej, która wzięła udział w szkoleniach z 24 października 2022 r. sporządzonej przez BZKL.

- w 2022 r. (do 30 czerwca) zaplanowano 13 szkoleń, zrealizowano 51 szkoleń.

W przypadku szkoleń specjalistycznych oraz szkoleń w ramach IPRZ planowana była ogólna kwota środków na ich realizację bez wskazania tematów szkoleń oraz ich liczby.

W okresie 2019-2022 (do 30 czerwca) zorganizowano 26 szkoleń specjalistycznych oraz 498 szkoleń w ramach IPRZ.

W okresie 2019-2022 (do 30 czerwca) w szkoleniach wzięło udział łącznie 6444⁶¹ osób należących do korpusu służby cywilnej

(akta kontroli str. 46, 549-559, 849-887, 1790-1791)

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśniła, że *Dyrektor Generalny Urzędu jest zobowiązany do opracowania Rocznego Planu Szkoleń (dalej „RPS”) dla członków korpusu służby cywilnej na każdy rok kalendarzowy. Obowiązujące przepisy nie regulują dokładnej zawartości ww. dokumentu. Co więcej, do Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej nie przekazujemy danych w podziale na szkolenia specjalistyczne, powszechne i wynikające z IPRZ. Ponadto, Dyrektor Generalna wyjaśniła, że wszystkie powyższe szkolenia zostały zaplanowane w RPS – jedno w formie szkoleń zamkniętych, pozostałe jako szkolenia otwarte realizowane na wnioski pracowników. W związku z przyjętą praktyką opracowywania RPS, o której mowa w pkt. 1 szkolenia zamknięte przewidziane dla pracowników ministerstwa (zarówno członków korpusu służby cywilnej, jak i pracowników zatrudnionych poza korpusem służby cywilnej) mają wskazany zakres tematyczny, a na szkolenia otwarte przewidziana jest pula środków. Szkolenia zamknięte wpisane do RPS nie zawsze są szkoleniami powszechnymi. W metodzie, którą przyjęto w szczególności dzielimy szkolenia na zamknięte i otwarte, i w obu kategoriach mogą występować zarówno szkolenia powszechne, specjalistyczne, jak i wynikające z IPRZ.*

(akta kontroli str. 1792-1801)

W 2019 r. z zaplanowanych szkoleń nie zrealizowano szkolenia pn. *Logika prawnicza, Akademia Talentów, Zarządzanie projektami*, a także odstąpiono od realizacji cyklu szkoleń dla kadry menadżerskiej (delegowanie i kontrolowanie realizacji zadań, organizacji czasu pracy, dyscypliny finansów publicznych oraz zarządzania pokoleniami).

(akta kontroli str. 549-550, 849-860)

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że w 2019 r. odstąpiono od realizacji szkolenia pn. *Logika prawnicza*. Temat ten został wyczerpany w ramach cyklu szkoleń *Akademia Urzędnika*. Na etapie planowania Rocznego Planu Szkoleń nie był znany dokładny merytoryczny program *Akademii Urzędnika*, po wyłonieniu Wykonawcy okazało się, że ten temat będzie poruszany na warsztatach w ramach Akademii. Uznano zatem, że nie będzie uzasadnione zrobienie odrębnego szkolenia z tego zakresu. Odstąpiono od realizacji szkolenia pn. *Akademia Talentów*, w związku z decyzją o organizacji ścieżek rozwojowych i włączenia tego szkolenia jako obowiązkowego dla uczestników ścieżki Talentów zaplanowanej na 2020 r. Ze względu na duże obciążenie pracą pracowników zajmujących stanowiska koordynujące (naczelnicy/kierujący Zespołami) i trudnością w zebraniu grup szkoleniowych częściowo odstąpiono od realizacji cyklu szkoleń – nie odbyły się szkolenia dotyczące delegowania i kontrolowania zadań, organizacji czasu pracy, dyscypliny finansów publicznych oraz zarządzania pokoleniami. W wyniku obserwacji poczynionych przez Dyrektora Generalnego odstąpiono od realizacji szkolenia pn. *Zarządzanie projektami* na rzecz szkolenia pn. *Zarządzanie przez cele*.

(akta kontroli str. 1792-1801)

W 2020 r. z zaplanowanych szkoleń nie zrealizowano m.in. cyklu szkoleń *Akademia menedżera*, szkoleń *Zarządzanie różnorodnością pokoleniową, Pozapłacowe*

⁶¹ Jedna osoba mogła wziąć udział w więcej niż jednym szkoleniu.

motywowanie pracowników, RODO w urzędzie, Kwalifikowalność wydatków POLiŚ, Strategia i narzędzia komunikacji wewnętrznej.

(akta kontroli str. 551-552, 861-869)

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła m.in., że w 2020 r. odstąpiono od realizacji ww. szkoleń ze względu na: pandemię covid, skutkującą ograniczoną liczbą organizowanych przez Wykonawców szkoleń, ale i zmianą potrzeb szkoleniowych pracowników związaną m.in. z nagłym przejściem w tryb pracy zdalnej w niemalże pełnym wymiarze czasu pracy; zmiany organizacyjne, które dotknęły ministerstwo (skutkujące nagłym dodatkowym obciążeniem pracą związane z przejęciem pracowników z MAP ale i obsługą Ministra Środowiska na podstawie zawartego porozumienia).

(akta kontroli str. 1792-1801)

W 2021 r. nie zrealizowano m.in. szkoleń z legislacji i szkolenia pn. *Sztuka wystąpień publicznych*.

(akta kontroli str. 553-554, 870-882)

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła m.in., że w 2021 r., w zakresie szkoleń z legislacji wpisanych do Roczego Planu Szkoleń zdecydowano o przesunięciu ich na kolejny rok 2022 i zorganizowania ich w postaci ścieżki rozwojowej pod nazwą *Akademia Dobrej Regulacji*. Jednocześnie w 2021 r. odbyło się szkolenie pn. *Zasady techniki prawodawczej*. Ze względu na trwającą pandemię COVID-19 odstąpiono od organizacji szkolenia pn. *Sztuka wystąpień publicznych*. Tematyka szkolenia zakładała udział pracowników w szkoleniu stacjonarnym (nagrywanie próbek wystąpień etc.), jednak ze względu na zbyt duże ryzyko zarażenia osób zajmujących kluczowe stanowiska (dyrektorzy komórek organizacyjnych, kluczowi pracownicy reprezentujący MKiŚ) odstąpiono od realizacji tego szkolenia.

(akta kontroli str. 1792-1801)

W latach 2019-2022 w Ministerstwie zaplanowano następujące wydatki na szkolenia:

- w 2019 r.: plan szkoleń – 654,0 tys. zł, plan finansowy – 825,0 tys. zł (§ 455⁶²) oraz plan finansowy po zmianach – 913,53 tys. zł;
- w 2020 r.: plan szkoleń – 819,0 tys. zł, plan finansowy – 1172,0 tys. zł (§ 455) oraz plan finansowy po zmianach - 1466,44 tys. zł;
- w 2021 r.: plan szkoleń – 1390,0 tys. zł, plan finansowy – 1815,0 tys. zł (§ 455) oraz plan finansowy po zmianach – 1486,7 tys. zł;
- w 2022 r.: plan szkoleń – 1098,0 tys. zł, plan finansowy – 2047,0 tys. zł (§ 455) oraz plan finansowy po zmianach – 2066,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1792-1801, 1810-1814)

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że przepisy ustawy o służbie cywilnej oraz akty wykonawcze do niej nie precyzują sposobu sporządzania Roczego planu szkoleń („daje RPS”).

W RPS nie planujemy wszystkich środków przeznaczonych w budżecie na podnoszenie kwalifikacji pracowników. Doświadczenia wcześniejszych lat pokazały, że pojawiają się bieżące potrzeby realizacji szkoleń oraz innych form podnoszenia kwalifikacji, które nie zostały ujęte w RPS. Ponadto w RPS nie ujmujemy m.in. wizyt studyjnych oraz staży zagranicznych finansowanych ze środków na podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

RPS tworzony jest na podstawie zidentyfikowanych potrzeb szkoleniowych, które realizowane są następnie w postaci szkoleń zamkniętych oraz szkoleń indywidualnych. Kwoty zaplanowane na szkolenia zamknięte oraz na szkolenia indywidualne, mają charakter szacunkowy. Szacowanie opiera się m.in. o:

⁶² § 455 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

- realizację budżetu na szkolenia w latach ubiegłych;
- bieżące/grupowe potrzeby urzędu wynikające np.: z wyzwań merytorycznych, z jakimi mierzy się ministerstwo, zmian w przepisach prawa, analizy systemu kontroli zarządczej, bieżącej problematyki dotyczącej funkcjonowania urzędu;
- indywidualne potrzeby pracowników.

(akta kontroli str. 1792-1801)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w Ministerstwie wydatkowano na realizację szkoleń:

- w 2019 r. – 861,2 tys. zł, średni koszt przypadający na przeszkolonego członka korpusu służby cywilnej wyniósł 414,23 zł,
- w 2020 r. – 834,0 tys. zł, średni koszt przypadający na przeszkolonego członka korpusu służby cywilnej wyniósł 466,69 zł,
- w 2021 r. – 1 199,3 tys. zł, średni koszt przypadający na przeszkolonego członka korpusu służby cywilnej wyniósł 491,09 zł,
- w 2022 r. (do 30 czerwca) – 334,0 tys. zł, średni koszt przypadający na przeszkolonego członka korpusu służby cywilnej wyniósł 402,46 zł.

(akta kontroli str. 1972-1801, 1810-1814)

3.2. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie organizowało szkoleń wspólnie z innymi urzędami, natomiast w 2020 r. zrealizowano szkolenie w formie online pn. *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w zakresie planów i programów środowiska w świetle postanowień Konwencji z Aarhus*, na które zaproszono pracowników z wytypowanych departamentów ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Pracy i Technologii, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Sprawiedliwości i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 1810-1816)

3.3. Badanie dokumentacji 15 szkoleń przeprowadzonych przez Ministerstwo w latach 2019-2022 (I półrocze)⁶³ wykazało, że:

- wszystkie analizowane szkolenia zostały zorganizowane zgodnie z określonymi w corocznych w planach szkoleń potrzebami szkoleniowymi,
- we wszystkich szkoleniach zorganizowanych przez Ministerstwo określono cele szkoleń oraz ich tematykę,
- w przypadku pięciu szkoleń przeprowadzanych w ramach IPRZ wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej biorący w nich udział mieli je wpisane w IPRZ,
- po zakończonych szkoleniach uczestnicy szkoleń wypełniali arkusze indywidualnej oceny szkolenia,
- organizatorzy szkoleń zewnętrznych zorganizowanych przez Ministerstwo spełniali kryteria i wymagania, o których mowa w § 8 i 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁶⁴, tj. posiadali doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej, przygotowali program szkolenia oraz zapewnili materiały szkoleniowe wraz z odpowiednią kadrą dającą rękojmię należytej realizacji programu szkolenia. Programy szkoleń stanowiły załączniki do podpisanych umów.

(akta kontroli str. CD1 pliki: 347-636, 1790-1791)

3.4. W badanym okresie Dyrektor Generalny Ministerstwa, zgodnie z wymogami § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń przekazał Szefowi S.C *Informacje*

⁶³ Po pięć szkoleń powszechnych, specjalistycznych oraz pięć szkoleń w ramach IPRZ.

⁶⁴ Dz. U. poz. 960. Dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń.

o potrzebach szkoleniowych urzędu na bieżący rok oraz szkoleniach przeprowadzonych w poprzednim roku oraz priorytetach szkoleniowych (Tabela E) za 2019 r. oraz 2020 r., a także *Sprawozdanie dyrektora generalnego/kierownika urzędu z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej – SZKOLENIA* (Formularz DSC-SZK) za 2021 r. W tabeli E1. *Potrzeby szkoleniowe urzędu*, dotyczące priorytetów szkoleniowych na bieżący rok zgodnie ze wzorem należało wskazać priorytety szkoleniowe – propozycje tematów szkoleń do organizacji przez Szefa S.C. W Informacji za 2019 r. wskazano nazwę priorytetu szkoleniowego *Rozwój umiejętności interpersonalnych* oraz *Zarządzanie*, a za 2020 r. *Zarządzanie* oraz *Prawo zamówień publicznych*. W sprawozdaniu za 2021 r. zgodnie ze wzorem należało wskazać trzy tematy szkoleń, które powinny się znaleźć w Planie szkoleń centralnych w służbie cywilnej w 2022 r. Ministerstwo wskazało następujące tematy: *Organizacja pracy własnej w trakcie pracy zdalnej*, *Rozwój kompetencji menadżerskich*, *Prawo zamówień publicznych. Postępowanie krok po kroku – warsztaty*. Przekazane ww. Informacje za 2019 i 2020 rok oraz sprawozdanie za 2021 r. zawierały także dane liczbowe dotyczące uczestnictwa członków korpusu służby cywilnej w szkoleniach oraz zestawienia wydatków na szkolenia.

(akta kontroli str. 266-268, 294-296, 335-341, 889)

3.5. W Ministerstwie ustalanie potrzeb dotyczących rozwoju zawodowego zostało określone w *Zasadach podnoszenia kwalifikacji i kompetencji*. Zgodnie z tymi Zasadami bezpośredni przełożony odrębnie dla każdego pracownika ustalał ścieżkę rozwoju – IPRZ. Przy ustalaniu IPRZ były brane pod uwagę określone w opisie stanowiska pracy bądź zakresie czynności wymagania niezbędne i dodatkowe związane z realizacją zadań, wnioski zawarte w ocenie okresowej, planowana ścieżka awansu i konieczność realizacji nowych zadań.

(akta kontroli str. 375-389)

Analiza 49 IPRZ sporządzonych w latach 2019 – 2022 dla 20 pracowników wykazała, że:

- wszystkie analizowane IPRZ były sporządzane zgodnie z Zasadami podnoszenia kwalifikacji i kompetencji, tj. formularz IPRZ był wypełniany przez bezpośredniego przełożonego, a następnie akceptowany przez kierującego komórką organizacyjną oraz zatwierdzany przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa. Bezpośredni przełożony zapoznawał z ustalonym IPRZ pracownika;
- IPRZ zawierały rodzaj ścieżki zawodowej preferowany dla członka korpusu służby cywilnej oraz maksymalnie pięć kryteriów rozwoju,
- IPRZ były aktualizowane nie rzadziej niż co dwa lata i nie częściej niż co pół roku, tj. zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie *Zasadami podnoszenia kwalifikacji i kompetencji*.

(akta kontroli str. CD1 pliki: 160-261)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Ministerstwo zadań związanych ze szkoleniami i IPRZ. W Ministerstwie w objętym kontrolą okresie były prowadzone szkolenia powszechne, specjalistyczne i wynikające z IPRZ dla członków korpusu służby cywilnej. Szkolenia te były realizowane, zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi. Członkowie korpusu służby cywilnej mieli ustalone indywidualne programy rozwoju zawodowego zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą *Zasadami podnoszenia kwalifikacji i kompetencji*.

4. Realizacja wybranych zadań przez urząd

4.1. Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że w Ministerstwie 8,3% wszystkich etatów, to etaty wakujące. W sposób ciągły prowadzone są nabory w celu uzupełnienia kadry. Zadania przypisane „nieobsadzonym stanowiskom” realizowane są przez pozostałych pracowników komórek.

W zakresie właściwości Ministerstwa Klimatu i Środowiska znajdują się trzy działy administracji rządowej: klimat, energia i środowisko. W ostatnich latach obszary te wyróżniają się ogromną dynamiką działań związanych z wyzwaniami wynikającymi z postanowień przyjętych na arenie międzynarodowej, jak i wynikających z potrzeb krajowych. Szczególnie 2022 r. obfituje w wiele wydarzeń wymagających reakcji i aktywności Ministerstwa, których prawidłowa i efektywna realizacja wymaga specjalistycznej wiedzy i doświadczenia, a także umiejętności pracy pod presją czasu. Kierownictwo Ministerstwa i pracownicy podejmują się tych działań i dokładają staranności, aby sprostać stawianym im wymaganiom. W przypadku nowych zadań ministerstwo podejmuje działania mające na celu pozyskanie dodatkowych etatów i środków na wynagrodzenia. Z uwagi na stopień skomplikowania i unikalność zadań nawet pozyskanie środków na nowe etaty nie gwarantują szybkiego pozyskania ekspertów do realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 5-28)

4.2. W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęło ogółem 2 834 skarg i wniosków⁶⁵, w tym 919 w 2019 r., 560 w 2020 r., 861 w 2021 r. i 494 w I połowie 2022 r. Koordynacją skarg i wniosków w Ministerstwie zajmował się jeden lub dwóch pracowników Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Skargi rozpatrywane były w poszczególnych departamentach przez pracowników merytorycznych zajmujących się daną problematyką. Wszystkie skargi i wnioski zostały rozpatrzone z wyjątkiem czterech z I półrocza 2022 r. Liczba spraw załatwionych po terminie wyniosła 371 (140 w 2019 r., 60 w 2020 r., 108 w 2021 r. i 63 w I połowie 2022 r.).

Z przedłożonych do kontroli dokumentów z zakresu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Ministerstwie sporządzonych w latach 2019-2021 wynika, że przyczynami niedotrzymania terminów były m.in. opóźnienia w dostarczaniu przez inne organy niezbędnych dokumentów, sytuacja epidemiologiczna związana z COVID-19, złożoność i wielowątkowość spraw, spiętrzenie spraw oraz niewystarczająca obsada kadrowa w stosunku do potrzeb realizowanych zadań i znacznej liczby wpływających skarg i wniosków o podjęcie interwencji, często wymagających dla ich rozpatrzenia przeprowadzenia różnych działań sprawdzających.

W badanym okresie do Ministerstwa wpłynęło siedem skarg na bezczynność/przewlekłość organu, w tym jedna w 2019 r., dwie w 2021 r. oraz cztery w I półroczu 2022 r. (w 2020 r. skargi na bezczynność, bądź przewlekłość postępowania nie wpłynęły).

(akta kontroli str. 48-113)

4.3. W okresie objętym kontrolą prowadzonych było 27 spraw⁶⁶ przeciwko Ministerstwu w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym po wniesieniu skarg na bezczynności lub przewlekłość postępowania. Analiza 15 spraw wykazała, że w czterech przypadkach skargi zostały przez sąd odrzucone, w trzech przypadkach skargi zostały oddalone, w sześciu przypadkach stwierdzono bezczynność, jednak nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa⁶⁷, w dwóch przypadkach zostały

⁶⁵ Skargi i wnioski rozpatrywane w trybie przepisów Działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz.2000, ze zm.).

⁶⁶ Na podstawie danych wykazanych w piśmie z dnia 2 grudnia 2022 r.

⁶⁷ W tym jeden wyrok jest nieprawomocny.

nałożone na Ministerstwo grzywny po 500 zł w trybie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁸ za nieprzekazanie akt skargi w ustawowym terminie.

(akta kontroli str. 1401-1405, 1413-1568, CD3 pliki: 001-048)

4.4. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie sporządzany był plan działalności oraz sprawozdania z wykonania planu działalności. Realizacja zadań określonych w ww. planach działalności w latach 2019-2021 przedstawiała się następująco:

- a) na 2019 r. zaplanowanych zostało dla działu administracji rządowej *Środowisko* pięć celów⁶⁹, których stopień realizacji określało 10 mierników. Nie osiągnięto w pełni dwóch mierników⁷⁰ w ramach celu: *Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska*. Powodem nieosiągnięcia wartości ww. wskaźników był m.in. brak możliwości oddziaływania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na procedowanie aktów prawa miejscowego przez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska. Do nieosiągnięcia wartości planowanych wskaźników przyczyniły się również opóźnienia w ustanawianiu zarządzeń w sprawach Planów Zadań Ochronnych przez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska,
- b) na 2020 r. zaplanowane zostały dla:
- trzy cele dla działu administracji rządowej *Środowisko*, których stopień realizacji określało 18 mierników. Nie osiągnięto w pełni ośmiu mierników:
 - trzech mierników w ramach celu: *Środowisko i gospodarka. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska*⁷¹. Powodem osiągnięcia niższych wartości mierników w stosunku do planowanych na rok 2020 było m.in. zwiększona ilość spraw wpływających do załatwienia, wielokrotne zmiany organizacyjne w ciągu 2020 r. i brak nominacji na stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa (PSP) odpowiedzialnego za realizację projektu PSP w okresie od 20.03.2020 r. do 20.10.2020 r., opóźnienia w procedowaniu postępowań administracyjnych, konieczność stosowania nowych przepisów wprowadzanych w związku z sytuacją pandemii oraz skomplikowany charakter spraw i błędy w składanych wnioskach;
 - trzech mierników w ramach celu: *Środowisko i edukacja. Rozwijanie kompetencji (wiedzy, umiejętności i postaw) ekologicznych społeczeństwa*⁷². Powodem zrealizowania mierników na niższym niż zakładano poziomie była m.in. sytuacja związana z pandemią COVID-19 i w związku z tym ograniczenie możliwości organizacji imprez zakładanych w projekcie oraz prowadzenia bezpośredniej edukacji na terenie Parków Narodowych;
 - dwóch mierników w ramach celu: *Środowisko i administracja. Poprawa efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska*⁷³.

⁶⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.

⁶⁹ W ramach pięciu celów zaplanowano 47 zadań służących ich realizacji.

⁷⁰ Mierniki: Procent obszarów Natura 2000 posiadających planistyczne dokumenty zarządzania (%) oraz Liczba przygotowanych aktów prawnych z zakresu gospodarki odpadami (szt.).

⁷¹ Mierniki: Odsetek wydanych rozstrzygnięć administracyjnych przez GDOŚ = liczba rozstrzygnięć administracyjnych wydanych w danym roku/liczba spraw administracyjnych wszczętych w danym roku x 100%; Liczba opracowanych i przedłożonych do uzgodnień międzyresortowych dokumentów (szt.) oraz Odsetek wydanych koncesji na działalność określoną w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze oraz przeprowadzonych postępowań przetargowych (%).

⁷² Mierniki: Zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (liczba osób); Liczba zrealizowanych działań promocyjno-edukacyjnych (szt.) oraz Liczba osób korzystających z oferty edukacyjnej parków narodowych (szt.).

⁷³ Mierniki: Liczba posiedzeń i spotkań, w których weźmie udział przedstawiciel kierownictwa resortu środowiska (szt.)⁷³ oraz Odsetek zrealizowanych działań związanych z decyzjami w zakresie ochrony środowiska podjętymi w związku ze sprawowaniem Prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej (%).

Powodem nie zrealizowania mierników były utrudnienia związane z pandemią COVID-19 i brak możliwości organizacji spotkań;

- dla działów administracji rządowej: klimat i energia zostało zaplanowanych pięć celów: *Bezpieczny, zdecentralizowany, zeroemisyjny system energetyczny, Eliminacja niskiej emisji z ogrzewania i transportu, Sprawiedliwa i solidarna transformacja sprzyjająca rozwojowi innowacyjnej gospodarki, Racjonalna gospodarka odpadami, Adaptacja do zmian klimatu do realizacji*, których realizacja została określona 50 miernikami. Nie osiągnięto w pełni 13 mierników:
 - pięciu mierników w ramach celu *Bezpieczny, zdecentralizowany, zeroemisyjny system energetyczny*⁷⁴. Powodem nieosiągnięcia mierników na zakładanym poziomie były m.in. przedłużający się proces legislacyjny związany z wystąpieniem istotnych rozbieżności stanowisk poszczególnych resortów, brak odpowiedniego modelu biznesowego na rynku klastrów, podjęcie decyzji o zmianie zakresu wprowadzonych zmian w przepisach ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, wybuch pandemii COVID-19, w tym wprowadzenie lockdownu i w związku z tym niezrealizowanie zaplanowanych zadań z zakresu strategii wzrostu efektywności energetycznej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, których wyniki miały stanowić podstawę dla kontynuowania projektu;
 - czterech mierników w ramach celu *Eliminacja niskiej emisji z ogrzewania i transportu*⁷⁵. Powodem nieosiągnięcia zaplanowanych mierników było m.in. zmiany wprowadzone ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, w tym likwidację Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (dalej: FNT) oraz utworzenie w jego miejsce nowego zobowiązania wieloletniego w NFOŚiGW, z przeniesieniem do niego wszystkich dotychczasowych zadań FNT, mniejsze zainteresowanie trzema pilotażowymi programami na dofinansowanie zakupu samochodów z napędem elektrycznym niż zakładano, zmiana priorytetów Kierownictwa oraz przedłużający się proces legislacyjny; skomplikowany charakter przygotowywanych zmian oraz konieczność poszerzenia wstępnych analiz i konsultacji z interesariuszami;
 - dwóch mierników w ramach celu *Sprawiedliwa i solidarna transformacja sprzyjająca rozwojowi innowacyjnej gospodarki*⁷⁶. Przyczyną nieosiągnięcia mierników były m.in. przedłużające się uzgodnienia z KPRM dotyczące określenia nowej struktury Programu Rozwoju Elektromobilności;

⁷⁴ Mierniki: Liczba opracowanych dokumentów (szt.) w zakresie dokończenia transpozycji dyrektywy ETS ustanawiającej system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w UE; Liczba obszarów zrównoważonych energetycznie na poziomie lokalnym (klastry energii, spółdzielnie energetyczne, itp.); Liczba opracowanych dokumentów (szt.) w zakresie zmiany przepisów ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym; Liczba opracowanych narzędzi wspomagających MSP w podjęciu działań zwiększających efektywność energetyczną swojej działalności oraz liczba strategii wzrostu efektywności energetycznej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw; Liczba aglomeracji i miast powyżej 100 tys. mieszkańców, w których wartość wskaźnika średniego narażenia nie przekracza pułapu stężenia ekspozycji na pył PM_{2,5} na poziomie 20 µg/m³.

⁷⁵ Mierniki: 1) Liczba pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi, których zakup został sfinansowany ze środków NFOŚiGW; 2) Opracowanie projektu rozporządzenia (szt.); 3) Liczba opracowanych dokumentów (szt.) w zakresie zmiany zapisów prawnych w zakresie stref czystego transportu - przyjęcie przez Radę Ministrów projektu nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych; 4) Liczba opracowanych dokumentów (szt.) w zakresie przygotowania projektu ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych.

⁷⁶ Mierniki: 1) Liczba nowych projektów (szt.); 2) Odsetek zrealizowanych w terminie wniosków o udostępnienie informacji o środowisku oraz wydanych decyzji administracyjnych o odmowie udostępniania informacji o środowisku (%).

- dwóch mierników w ramach celu *Racjonalna gospodarka odpadami*⁷⁷, Przyczyną nieosiągnięcia mierników na zakładanym poziomie było m.in. podjęcie decyzji Kierownictwa o rozdzieleniu projektów ustaw na: projekt dokonujący transpozycji pakietu odpadowego oraz projekt dokonujący modyfikacji wdrożenia systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta.
- c) na 2021 r. zaplanowane zostały dla działów administracji rządowej *Klimat, Energia i Środowisko*, pięć celów⁷⁸, których stopień realizacji określało 36 mierników. Nie osiągnięto w pełni dziewięciu mierników:
 - dwóch mierników w ramach celu *Bezpieczny, zdecentralizowany, zeroemisyjny system energetyczny*⁷⁹. Przyczyną nieosiągnięcia mierników na zakładanym poziomie był m.in. stopień skomplikowania i obszerność zmienianej materii oraz przedłużający się proces legislacyjny;
 - trzech mierników w ramach celu *Eliminacja niskiej emisji z ogrzewania i transportu*⁸⁰. Przyczyną nieosiągnięcia mierników na zakładanym poziomie był m.in. znacznie szerszy zakres prac niż założono, rozbieżność stanowisk między resortami;
 - jednego miernika w ramach celu *Sprawiedliwa i solidarna transformacja sprzyjająca rozwojowi innowacyjnej gospodarki*⁸¹. Przyczyną nieosiągnięcia mierników na zakładanym poziomie była m.in. bezprzedmiotowość planowanej legislacji;
 - trzech mierników w ramach celu *Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska oraz adaptacja do zmian klimatu*⁸². Przyczyną nieosiągnięcia mierników na zakładanym poziomie była m.in. konieczność weryfikacji projektu z uwagi na wejście w życie rozporządzenia dotyczącego ruchów masowych ziemi, przedłużająca się procedura w ramach uzgodnień międzyresortowych, zwiększenie zakresu zadania wchodzącego w skład projektu z uwagi na zmianę umowy na jego realizację.

(akta kontroli str. 575-662)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia zrealizowanie większości zadań służących realizacji celów określonych w Planach działalności Ministerstwa w latach 2019-2021 pomimo niepełnej obsady stanowisk i nieosiągnięcia części mierników. W okresie objętym kontrolą wystąpiły skargi na beczynność lub przewlekłość postępowania. Z uwagi na

⁷⁷ Mierniki: 1) Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych (% wagowo) – z uwagi na dostępność danych w tym zakresie dopiero w III/IV kw. 2021 r.; 2) Liczba opracowanych projektów aktów prawnych.

⁷⁸ W ramach pięciu celów zaplanowano 56 zadań służących ich realizacji.

⁷⁹ Mierniki: 1) Liczba przygotowanych dokumentów w stosunku do liczby dokumentów planowanych do opracowania w 2021 r. (%) – w zakresie przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy dotyczącej dyrektywy rynkowej (elastyczny system elektroenergetyczny, wzmocnienie pozycji konsumenta, wsparcie magazynowania energii), przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw; przygotowania projektu rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych dla punktów bunkrowania LNG; 2) Liczba uruchomionych funduszy kompensacyjnych (szt.).

⁸⁰ Mierniki: 1) Liczba opracowanych dokumentów (szt.) w zakresie przygotowania strategii rozwoju ciepłownictwa; 2) Stopień realizacji projektu strategicznego Rozwój Rynku Paliw Alternatywnych w Transporcie (CNG, LNG) (%); 3) Liczba przygotowanych dokumentów w stosunku do liczby dokumentów planowanych do opracowania w 2021 r. (%) w zakresie przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych w zakresie bunkrowania LNG oraz rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych dla punktów bunkrowania LNG.

⁸¹ Miernik: Liczba przygotowanych dokumentów w stosunku do liczby dokumentów planowanych do opracowania w 2021 r. (%) w zakresie przygotowania projektu wodorowego pakietu legislacyjnego, przepisów określających szczegóły funkcjonowania rynku.

⁸² Mierniki: 1) Stopień realizacji zadań ciągłych projektu SOPO – System Osłony Przeciwośmiskowej (%); 2) Odsetek parków narodowych posiadających plany ochrony (%); 3) Stopień zaawansowania realizacji projektu Rozwój i wykorzystanie potencjału geotermalnego w Polsce (%).

odstąpienie od szczegółowego badania skarg i wniosków, NIK odstępuje od wydania oceny w tym zakresie.

Wnioski

IV. Wnioski

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

1. Niezwłoczne upowszechnianie informacji o wynikach naborów na stronie BIP KPRM oraz BIP Ministerstwa.
2. Wpisywanie do arkuszy okresowych ocen pracowników wniosków dotyczących ich indywidualnego programu rozwoju zawodowego.
3. Dokumentowanie potwierdzenia przekazania Szefowi S.C. sprawozdań z realizacji zadań wynikających z u.s.c.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

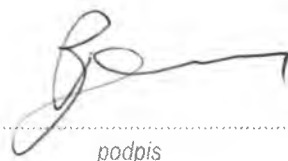
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 07 lutego 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś



podpis