



Warszawa, dnia 16 listopada 2015 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

BKA-I.0943.1.2015
24495.52093.50480

Pan
Michał Kięlsznia
Generalny Dyrektor
Ochrony Środowiska
w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONROLNE

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 11/2015 z dnia 15 lipca 2015 r. zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska przeprowadził w dniach 28 września – 9 października 2015 r. kontrolę doraźną w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie (GDOŚ) w zakresie *wybranych zagadnień z zakresu polityki kadrowej*.

Kontrola została przeprowadzona przez zespół kontrolujący w składzie:

- Beata Michalik – Specjalista w Biurze Kadr i Szkoleń,
- Ewa Walczak – Radca Ministra w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*¹.

Pracą Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska kieruje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska p. Michał Kięlsznia, powołany na to stanowisko 23 stycznia 2009 r.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w księdze kontroli pod nr 4/2015.

Ustalenia kontroli:

Przedmiotem kontroli objęto następujące zagadnienia z zakresu polityki kadrowej:

1. Skargi i konflikty pracownicze, postępowania dyscyplinarne i mobbing.
2. Polityka/zasady/praktyka nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy.
3. Polityka/zasady/praktyka nagradzania i karania pracowników.

¹ Dz. U. nr 185, poz. 1092

W Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska zostały wdrożone regulacje w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi dotyczące kontrolowanego obszaru, wymagane Zarządzeniem Nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 20 maja 2012 r. w *sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*.

Ponadto zgodnie z obowiązkiem Szefa Służby Cywilnej wynikającym ww. zarządzenia przygotowano i zaktualizowano (w 2015 roku) program zarządzania zasobami ludzkimi w GDOŚ. Wprowadzony program jest szczegółowym opracowaniem zawierającym diagnozę stanu zarządzania zasobami ludzkimi oraz dalsze działania z tego obszaru w perspektywie 3 lat. Szczegółowość przyjętego dokumentu jest dobrym prognozykiem dla dalszych usprawnień procesów kadrowych w GDOŚ, w tym w obszarach opisanych poniżej.

Analizie i weryfikacji poddano następujące dokumenty:

- 1) Zarządzenie Nr 1 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 2 stycznia 2014 r. w *sprawie regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*;
- 2) Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 12 sierpnia 2014 r. w *sprawie wprowadzenia regulaminu pracy w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska* wraz z Zarządzeniem Nr 8 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 14 września 2015 r. *zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia regulaminu pracy w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*;
- 3) Zarządzenie Nr 5 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 19 lutego 2013 r. w *sprawie zasad organizowania i przeprowadzania naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*;
- 4) Zarządzenie Nr 26 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 5 grudnia 2011 r. w *sprawie zasad organizowania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej z wyłączeniem stanowiska Dyrektora Generalnego Urzędu w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*;
- 5) Zarządzenie Nr 14 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 16 maja 2013 r. w *sprawie zasad organizowania i przeprowadzania naboru wewnętrznego na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*;
- 6) Zarządzenie Nr 35 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 12 października 2010 r. w *sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nagród pieniężnych pracownikom Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*;
- 7) Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 14 września 2015 r. w *sprawie premiowania pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi*;
- 8) Zarządzenie Nr 4 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 26 marca 2015 r. w *sprawie wprowadzenia Procedury Antymobbingowej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*;
- 9) Program zarządzania zasobami ludzkimi w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na lata 2015 – 2017;
- 10) Informator dla osób podejmujących pracę w GDOŚ "Witaj w GDOŚ" wersja 3.2014.

Kontrola nie wnosi uwag do ww. regulacji z wyjątkiem konieczności uaktualnienia danych w Informatorze dla podejmujących pracę w GDOŚ.

1. Skargi i konflikty pracownicze, postępowania dyscyplinarne i mobbing

Przeciwdziałanie mobbingowi

Wprowadzenie procedury antymobbingowej, a także upowszechnienie jej wśród pracowników (pracownik potwierdza fakt zapoznania się z procedurą poprzez złożenie oświadczenia, które przechowuje się w aktach osobowych pracownika) wypełnia obowiązek pracodawcy wskazany w art. 94 (3) Kodeksu pracy.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie, tj. od 1 stycznia 2014 r. do 15 września 2015 r. do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wpłynęło 1 zawiadomienie o podejrzeniu stosowania mobbingu przeciwko pracodawcy - Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska. Sprawa została skierowana do rozpatrzenia przez komisję antymobbingową i obecnie jest przez nią rozpatrywana.

Poddaje się pod rozagę preredagowanie § 4 ust. 4-7 zarządzenia, o którym mowa wyżej w sposób umożliwiający wyłączenie ze składu komisji antymobbingowej przedstawiciela organizacji związkowej w sytuacji uprawdopodobniającej okoliczności, które mogą budzić podejrzenia, co do jego bezstronności (np. gdy podejrzanym o popełnienie mobbingu jest członek organizacji związkowej). Co prawda obecnie zastosowany zapis umożliwia Dyrektorowi Generalnemu wyłączenie ze składu osoby (w tym przedstawiciela organizacji związkowej), co do której istnieją podejrzenia, co do jej bezstronności, jednakże w jej miejsce powołuje się innego przedstawiciela organizacji związkowej.

Postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne na gruncie ustawy o służbie cywilnej oraz sprawy w sądach pracy

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą zostały wszczęte 3 postępowania wyjaśniające, z tego 1 postępowanie wyjaśniające zostało umorzone ze względu na brak zasadności potwierdzenia stawianych zarzutów, a w 2 przypadkach rzecznik dyscyplinarne skierował sprawy do Komisji Dyscyplinarnej GDOŚ. Ponadto w kontrolowanym okresie Komisja Dyscyplinarna wszczęła 3 postępowania dyscyplinarne, z tego w 1 przypadku orzekła karę upomnienia, w 2 pozostałych przypadkach umorzyła postępowanie dyscyplinarne.

W badanym okresie tj. od 1 stycznia 2014 r. do 15 września 2015 r. toczyło się przed sądami pracy 7 spraw z powództwa 5 pracowników lub byłych pracowników GDOŚ. Ponadto jedna sprawa z powództwa byłego pracownika GDOŚ została wszczęta po 15 września 2015 r.

Przeprowadzone czynności kontrolne w przedmiocie oceny postępowania GDOŚ w stosunku do poszczególnych pracowników w ramach procedury rozwiązania stosunku pracy bądź procedury postępowania dyscyplinarnego wskazują na niejednoznaczność niektórych elementów badanego stanu faktycznego i nie są możliwe do rozstrzygnięcia w ramach niniejszej kontroli. W tym względzie należy wskazać przede wszystkim właściwość sądu pracy.

Skargi i konflikty pracownicze

W okresie objętym kontrolą odnotowano wpływ 1 pisemnej skargi w sprawie działań oraz podejmowanych decyzji pracowniczych przez Dyrektora Generalnego GDOŚ. Skarżący skierował skargę do Szefa Służby Cywilnej w KPRM, który wystąpił do Dyrektora Generalnego GDOŚ z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia zostały przekazane do Szefa Służby

Cywilnej w KPRM. Szef Służby Cywilnej podtrzymał stanowisko GDOŚ wobec skargi pracownika w pełnym zakresie.

Dyrektor Generalny GDOŚ wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą miały miejsce ustne skargi i wnioski, których celem miało być usprawnienie pracy w różnych obszarach. Wnioski te nie podlegają ewidencji.

2. Polityka/zasady/praktyka nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy

W obszarze naboru pracowników ustalone zasady dotyczące organizowania i przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej oraz zasady organizowania i przeprowadzania naboru wewnętrznego na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej.

W kontrolowanym okresie do korpusu służby cywilnej w GDOŚ przyjęto 28 osób, z czego 96 % w efekcie otwartego i konkurencyjnego naboru, o którym mowa w ustawie o służbie cywilnej. Należy pozytywnie ocenić wysoki procent przyjęć do urzędu w efekcie przeprowadzanego naboru.

W GDOŚ nie wprowadzono formalnych zasad, które należy stosować w przypadkach rozwiązania stosunku pracy (odejść pracowników). Decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy jest podejmowana w uzgodnieniu z kierującym komórką organizacyjną (na jego wniosek pisemny bądź ustny), a ewentualne wypowiedzenie wręczane jest przez Dyrektora Generalnego GDOŚ w obecności pracownika kadr lub/i rady prawnego. Odchodzący pracownik otrzymuje kartę obiegową w celu rozliczenia się z pracodawcą oraz ankietę „exit interview” do wypełnienia.

Szczegółowej analizie poddano jeden przypadek rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem bez wypowiedzenia z inicjatywy pracodawcy - dokonano analizy zgodności zgromadzonych w toku kontroli materiałów z przepisami prawa pracy i ustawy o służbie cywilnej. Ponadto sprawdzono pod kątem formalnym sposób rozwiązania umowy o pracę w trybie art. 52 Kodeksu Pracy. Powyższa sprawa została skierowana z powództwa pracownika do sądu pracy.

W badanym okresie odeszło z pracy w GDOŚ 27 osób w tym 11 osób z Departamentu Informacji o Środowisku (przy czym w 5 przypadkach rozwiązanie umowy nastąpiło z inicjatywy pracownika). Jednym z powodów wysokiej fluktuacji w tej komórce organizacyjnej mógł być długo utrzymujący się stan nieobsadzenia kierującego tą komórką.

3. Polityka/zasady/praktyka nagradzania

Nagradzanie

Zasady w zakresie przyznawania nagród w GDOŚ reguluje zarządzenie Nr 35 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 12 października 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nagród pieniężnych pracownikom Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w GDOŚ przyznano nagrody okresowe oraz nagrody specjalne. Nagrody przyznawane zostały na pisemny wniosek przełożonego. Nie odnotowano

przypadków zgłoszeń pracowników o nieprzekazaniu informacji o przyznaniu lub nieprzyznaniu nagrody.

Ustalono, że Dyrektor Generalny GDOŚ podjął decyzję o wprowadzeniu limitu procentowego zatrudnionych, którym może zostać przyznana nagroda. Tym samym w kontrolowanym okresie dotyczącym 2014 r. - 24 % pracowników świadczących pracę nie otrzymało żadnej nagrody, natomiast w 2015 r. - 41 %.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie formalnych zasad nagradzania pracowników, informowania pracowników o nieprzyznaniu nagrody (czy braku wniosku o nagrodę) i ustalenia limitu procentowego dla zatrudnionych, którym może być przyznana nagroda, co zwiększa jej walory motywacyjne.

Awansowanie

Zasady określające proces przyznawania awansów i podwyżek pracownikom GDOŚ zostały określone w zarządzeniu Nr 39 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 19 października 2010 r. w sprawie zasad rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, zmienionym zarządzeniem Nr 19 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 30 lipca 2012 r.

Ustalono, że różnymi formami awansu (wzrost wynagrodzenia lub/i podwyżka wynagrodzenia) objęto w 2014 roku - 13 % pracowników GDOŚ, a przez pierwszych 9 miesięcy 2015 roku - ponad 15 % pracowników.

4. Organizacja pracy w Departamencie Informacji o Środowisku GDOŚ

Analizując kwestię prawidłowości obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej kontrolujący zwrócili uwagę na długo utrzymujący się stan nie obsadzenia stanowiska Dyrektora Departamentu Informacji o Środowisku (dalej DIŚ), co może rodzić problemy z organizacją pracy komórki, a w szczególności zarządzaniem projektami realizowanymi przez GDOŚ.

O braku właściwej organizacji pracy w w/w Departamencie może świadczyć także brak sporządzenia przez wiele miesięcy opisu stanowiska pracy w przypadku jednego z pracowników.

Ponadto wątpliwości kontrolujących (na gruncie ustawy o służbie cywilnej) budzi dopuszczalność rozwiązania polegającego na powierzeniu kierowania departamentem (DIŚ) naczelnikowi wydziału w sytuacji zatrudnienia zastępcy dyrektora tego departamentu.

Z dniem 20 sierpnia 2014 r. rezygnację ze stanowiska złożył ówczesny dyrektor DIŚ i od tego dnia stanowisko pozostaje nieobsadzone. Od 23 września 2014 r. pracą departamentu kieruje Naczelnik Wydziału do spraw Projektów i Krajowej Sieci "Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju", który został wyznaczony do pełnienia funkcji Dyrektora Departamentu Informacji o Środowisku pismem z dnia 28 sierpnia 2014 r. Jednocześnie w dniu 1 lutego 2015 r. dochodzi do zatrudnienia na stanowisku zastępcy dyrektora DIŚ.

W dniu 3 września 2015 r. rozwiązano stosunek pracy z pracownikiem zajmującym stanowisko zastępcy dyrektora Departamentu Informacji o Środowisku w związku z czym stanowisko to było na dzień zakończenia kontroli nieobsadzone.

Zarządzeniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 16 października 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska ustalono zadania Departamentu Informacji o Środowisku. Zarządzenie weszło w życie z dniem 19 października 2015 r, i z tym dniem ustalono dla DIŚ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny. Tymczasowy nadzór nad Departamentem objął dyrektor generalny GDOS.

Jak wyjaśniono przyczyną nieobsadzenia stanowiska Dyrektora DIŚ w drodze naboru było podjęcie decyzji o zmianach organizacyjnych i utworzeniu departamentu właściwego ds. projektów oraz likwidacji DIŚ. W tej sprawie Zarządzeniem Nr 3 Dyrektora Generalnego GDOŚ z 18 lutego 2015 r. powołano Zespół do spraw zmian organizacyjnych w GDOŚ. Projekt Statutu przekazany do Ministerstwa Środowiska w dniu 29 czerwca 2015 r. nie przewiduje Departamentu Informacji o Środowisku lecz przewiduje utworzenie w jego miejsce Departamentu do spraw Projektów.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zasadą na gruncie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej jest obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Art. 54 ust 1 ustawy o służbie cywilnej nakłada na dyrektora generalnego urzędu obowiązek przeprowadzenia naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie stanowiska. Zgodnie z art. 54 ust 6 w/w ustawy obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków. Zgodnie z pismem Szefa Służby Cywilnej DSC-3563-12(1)/14 z dnia 9 maja 2014 r. "Podejmowanie przez dyrektora generalnego urzędu (czy to osobiście, czy w formie umocowania innego członka korpusu s.c.) doraźnych działań mających na celu zapewnienie funkcjonowania komórki organizacyjnej do czasu obsadzenia stanowiska kierującego tą komórką, wydaje się – na zasadzie wyjątku – dopuszczalne. Jednakże warunkiem jest, aby towarzyszyły temu czynności zmierzające do obsadzenia stanowiska w sposób przewidziany ustawą o służbie cywilnej. Podkreślenia wymaga, że podjęcie przez dyrektora generalnego ww. działań powinno być podyktowane faktycznymi i uzasadnionymi potrzebami urzędu i nie prowadzić do długotrwałego utrzymywania nieobsadzonego stanowiska kierującego komórką organizacyjną".

Z w/w pisma Szefa Służby Cywilnej wynika, że: "w sytuacji występowania czasowych trudności finansowych czy na przykład przewidywanych zmian organizacyjnych, w wyniku których zostanie wkrótce zlikwidowane aktualnie wakujące wyższe stanowisko w służbie cywilnej, można uznać, że nie wystąpiły okoliczności uzasadniające obsadzenie tego stanowiska. Jednocześnie trzeba być świadomym konieczności zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urzędu. Należy przyjąć, że racjonalny ustawodawca, będąc świadomym tego rodzaju okoliczności, stworzył rozwiązania pozwalające na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania komórki organizacyjnej w tym newralgicznym okresie. Między innymi dla tych celów ustawodawca przewidział istnienie stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną oraz stworzył prawną możliwość obsadzenia tego stanowiska z pominięciem procedury otwartego naboru. W konsekwencji za wątpliwe z punktu widzenia ustawowych zasad (...) uznać należy stosowanie konstrukcji przewidujących kierowanie komórką organizacyjną przez osobę niezajmującą wyższego stanowiska w służbie cywilnej przy jednoczesnym występowaniu sytuacji, w której w tej komórce organizacyjnej występuje stanowisko zastępcy kierującego, które jest obsadzone".

Mając na uwadze powyższe ustalenia wnoszę o:

1. Dochowanie należytej staranności w zakresie właściwej organizacji pracy komórek organizacyjnych GDOŚ, w tym niezwłoczne obsadzanie stanowisk kierujących komórkami organizacyjnymi, a w okresie przejściowym precyzyjne i przejrzyste określanie zakresu odpowiedzialności osób pełniących obowiązki kierownika komórki oraz ponadto niezwłoczne sporządzanie opisów stanowisk pracy.
2. Prowadzenie bieżącej analizy przyczyn występowania konfliktów pracowniczych znajdujących rozwiązanie przed komisjami dyscyplinarnymi i sądami pracy.
3. Rozważenie przerehabilitacji § 4 ust. 4-7 zarządzenia Nr 4 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia *Procedury Antymobbingowej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*, w sposób umożliwiający wyłączenie ze składu komisji antymobbingowej przedstawiciela organizacji związkowej w sytuacji uprawdopodobniającej okoliczności, które mogą budzić podejrzenia, co do jego bezstronności.
4. Bieżące aktualizowanie danych w Informatorze dla podejmujących pracę w GDOŚ.

Przedstawiając niniejsze wystąpienie pokontrolne, proszę Pana Ministra o złożenie pisemnej informacji w sprawie sposobu wykorzystania wyników kontroli oraz o podjętych działaniach zmierzających do realizacji zaleceń pokontrolnych z kopią do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w MŚ – w terminie do 31 grudnia 2015 r.

z z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
GŁÓWNY KONSERWATOR PRZYRODY
Piotr Otański
Piotr Otański

Do wiadomości:

1. Pani *Maria Zachwatowicz* – Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody, MŚ.

