



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk

DNK.WK.1741.1.2021.KD

Warszawa, 21 maja 2021 r.

Pan
Rafał Gawin
Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedstawiam Panu Prezesowi *Wystąpienie pokontrolne* (dalej: *Wystąpienie*)¹ z kontroli przeprowadzonej² przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w Urzędzie Regulacji Energetyki (dalej: URE, Urząd, Jednostka)³ w zakresie *wybranych aspektów funkcjonowania*⁴ URE w latach 2018-2020⁵.

Podstawa prawna:

Art. 46 i 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶ (dalej: *ustawa o kontroli*).

OCENA KONTROLOWANEGO OBSZARU

Kierownictwo Urzędu nie posiadało efektywnych narzędzi do oceny zdolności instytucjonalnej Jednostki, a podejmowane działania nie stanowiły skutecznego wsparcia do zarządzania potrzebami URE.

Uzgodnienia z Ministerstwem Finansów dotyczące budżetu Jednostki nie były poprzedzane szczegółowymi i udokumentowanymi analizami określającymi sposób i kryteria ustalenia wysokości poszczególnych wydatków. Nie opracowano również szczegółowych analiz w zakresie optymalnego poziomu zatrudnienia.

Efekty prac Zespołu ds. relokacji zasobów kadrowych (dalej: Zespół) nie miały systemowego charakteru. Nie wzięto w nich pod uwagę tak ważnych kwestii jak struktura organizacyjna, kwestie finansowe czy kompetencje pracowników, a wyniki nie pozwoliły na obiektywne porównanie obciążenia pracą w komórkach Centrali URE.

Rekomendacje KPRM z marca 2020 r.⁷ dot. przeanalizowania obciążenia pracą poszczególnych komórek oraz podsumowania faktycznych kompetencji pracowników Urzędu, nie zostały rozważone, gdyż zbiegły się w czasie z początkiem okresu epidemii i koniecznością przystosowywania Urzędu w trybie pilnym do warunków pracy zdalnej.

¹ Uwzględniające dodatkowe wyjaśnienia – pismo z 11 kwietnia 2021 r., znak: DG.071.3.2021.BKo. (z uwagi na wniesienie zastrzeżeń po terminie zostały one uznane za dodatkowe wyjaśnienia).

² Kontrolę przeprowadzili pracownicy KPRM: Magda Jarosławska, radca Szefa KPRM, kierownik zespołu kontrolującego, Justyna Sidoruk i Krzysztof Rasiński, główni specjaliści, członkowie zespołu oraz Marzena Szrajner, radca Szefa KPRM, członek zespołu. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 17 września do 7 grudnia 2020 r. W związku ze stanem epidemii spowodowanym zakazami wirusem SARS-CoV-2 kontrolę prowadzono zdalnie, tj. poza siedzibą Jednostki.

³ Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji. URE działa na podstawie ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, t. j. ze zm.) – dalej: *ustawa Pe*, Zarządzenia Nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki (M.P. z 2017 r. poz. 885) oraz Zarządzenia nr 3/2019 Prezesa URE z 31 maja 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Regulacji Energetyki. Nadrzędnym celem działań podejmowanych przez Prezesa URE jest regulacja działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą *Pe* i polityką energetyczną państwa, przy równoważeniu interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

⁴ W odniesieniu do budowy struktury organizacyjnej URE, realizacji zadań z wykorzystaniem posiadanych zasobów, zarządzania zasobami ludzkimi (m.in. w zakresie rekrutacji zewnętrznych i wewnętrznych, wynagradzania, motywowania, podnoszenia kwalifikacji pracowników) oraz niezawierania umów cywilnoprawnych do realizacji ustawowych zadań URE.

⁵ Z możliwością zasięgnięcia informacji od 1 stycznia 2016 r. do celów porównawczych i statystycznych.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, t. j.

⁷ Pismo z 11 marca 2020 r., znak: COA.WN.580.15.1.2019.MS.

Zatem przedstawiane organowi nadzoru informacje o sytuacji finansowej Jednostki i niewystarczających zasobach kadrowych nie były poparte kompleksową i rzetelną diagnozą, istotną w sytuacji występowania o dodatkowe środki dla Urzędu. Brak tych informacji utrudniał zarządzanie Jednostką oraz wyznaczenie strategicznych celów i działań URE, a następnie określanie priorytetów.

[Zadania URE] Wykonanie nowych zadań, tj. tych które zostały nałożone na Prezesa URE po 2018 r., odbywało się co do zasady terminowo. Trudności pojawiły się jedynie w stosunku do części zadań, których obowiązek realizacji powstał przed 2018 r. Brak ich wykonywania bądź opóźnienia w realizacji dot. 4 z 8 departamentów Centrali oraz OT w Łodzi. Wynikało to z konieczności zaangażowania zasobów do wykonania kolejnych obowiązków. W opinii Kontrolowanego wpływ na opóźnienia bądź brak realizacji zadań miały także braki kadrowe oraz sytuacja finansowa Jednostki.

Należy jednak zwrócić uwagę na problemy zarządcze w Urzędzie, w szczególności:

- politykę kadrową, która nie stanowiła odpowiedzi na zgłaszane przez Prezesa problemy dot. niewystarczającej liczby pracowników, np. brak audytu kompetencji pracowników, likwidacja etatów, nieogłaszanie naborów na wszystkie wakaty, opóźnienia w ogłaszaniu pozostałych, brak naborów wewnętrznych,
- od 2016 r. nie zmieniano struktury organizacyjnej mimo zmieniającego się otoczenia prawnego i nakładania na Prezesa nowych zadań,
- brak aktualizacji regulaminu organizacyjnego, co utrudniało skuteczne zarządzanie realizacją zadań; nie uwzględniał on 22 ze 104⁸ zadań wdrożonych do realizacji w latach 2018-2020,
- nie podejmowano też wystarczających, systemowych działań w zakresie optymalizacji kosztów realizacji zadań i efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów.

[Zatrudnienie] Stan zatrudnienia w URE sukcesywnie wzrastał. W latach 2018-2020 ogólne zatrudnienie wzrosło o 18 etatów (4%), a w latach 2016-2020 wzrost ten był znacznie wyższy i wyniósł 76,54 etatów (21%). URE otrzymał w znacznej części środki finansowe na etaty wynikające z ocen skutków regulacji aktów prawnych wdrażających nowe zadania [szerzej pkt 14].

W kontekście zgłaszania do organu nadzoru informacji o niedoborach kadrowych, zastrzeżenia budzi likwidacja 11 etatów w DZO już w 2019 r., podczas gdy środki finansowe na ich utrzymanie były zagwarantowane do końca 2020 r. W latach 2018-2020 zmniejszono także zatrudnienie w OT o 6⁹ etatów. Ponadto sytuację kadrową pogarszało udzielanie długotrwałych (powyżej 14 dni) urlopów bezpłatnych oraz wzrost liczby wakatów. Podejmowane działania w celu pozyskania kandydatów do pracy nie były w pełni skuteczne i nie spowodowały pełnego obsadzenia przyznanych etatów, w tym ze względu na niewystarczającą liczbę naborów na wolne stanowiska oraz późne publikowanie ogłoszeń. Sytuacja ta skutkowałą zlecaniem prac w godzinach nadliczbowych, przyznawaniem dodatków zadaniowych oraz powierzaniem realizacji zadań ustawowych i regulaminowych podmiotom zewnętrznym (21 umów cywilnoprawnych na zadania stałe na kwotę 201 977 zł).

[Wynagrodzenie] Mimo że w opinii Kierownictwa URE sytuacja finansowa Jednostki była trudna, w Urzędzie następował sukcesywny wzrost wynagrodzeń, tj. przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników ksc wzrosło z 4 720 zł w 2018 r. do 5 403 zł w 2020 r.¹⁰, tj. o 683 zł (15%).

⁸ Dane wynikające z Zestawienia zadań nałożonych na URE w latach 2018-2020 z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne z 1 grudnia 2020 r. oraz wyjaśnień DG z 18 grudnia 2020 r.

⁹ W OT zmniejszono zatrudnienie łącznie o 6 etatów, jednakże 2 z nich dotyczyły przesunięcia etatów wraz z częścią zadań z OT Łódź do DPC.

¹⁰ Wszystkie dane w zakresie wynagrodzeń w 2020 r. dot. okresu od 1 stycznia do 31 sierpnia 2020 r.

W przypadku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia całkowitego¹¹ w 2018 r. nastąpił jego spadek z 7 637 zł w 2017 r. do 7 493 zł w 2018 r. o 144 zł (2%), a w 2019 r. wzrost ten był niższy od średniej w urzędach centralnych. W URE wynagrodzenie wzrosło z 7 493 zł do 7 713 zł o 220 zł (3%), podczas gdy w urzędach centralnych wzrost ten wyniósł średnio 274 zł (4,1%)¹². Powyższe spowodowało, że URE przesunął się z piątego miejsca najlepiej zarabiających urzędów centralnych w 2018 r. na ósme w 2019 r. Jednak nadal znajdował się w pierwszej 10 z 32 najlepiej zarabiających urzędów centralnych w 2019 r.

Kierownictwo URE posiadało i wykorzystywało na szeroką skalę narzędzia motywacyjne. Jednakże pomimo ich stosowania nie zwiększono efektywności na takim poziomie by sprawnie realizować zadania. Przede wszystkim przyznano 362 podwyżki lub awanse (średnia wysokość podwyżki wyniosła 416 zł). Nagrody okresowe w latach 2018-2019 wypłacono znacznej liczbie pracowników (odpowiednio 90% i 97%). Korzystano także z dodatków zadaniowych (163 dodatki), aczkolwiek nie we wszystkich przypadkach narzędzie to było prawidłowo wykorzystywane. Spośród 34 poddanych szczegółowemu badaniu dodatków 19 (56%) zostało przyznanych niecelowo na realizację zadań stałych.

Motywowano finansowo pracowników w postaci podwyżek, nagród czy dodatków zadaniowych oraz wzmacniano etatowo komórki organizacyjne, którym przydzielano nowe zadania, jednak największe wsparcie nie zawsze było kierowane tam gdzie występowały największe trudności. W kontekście zgłaszanych niedoborów kadrowych i obciążenia pracą, wątpliwości budzi kierowanie znacznej części wsparcia do BDG, podczas gdy organ nadzoru informowano o największych trudnościach w realizacji zadań merytorycznych. Była to druga komórka po DSK, w której odnotowano najwyższy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Pracownikom BDG przydzielono największą liczbę dodatków zadaniowych i najwięcej nagród specjalnych, mimo że sytuacja kadrowa BDG nie wskazywała na znaczne braki kadrowe, w porównaniu do innych komórek Centrali.

[Rozwój zawodowy] Proces rozwoju zawodowego pracowników przebiegał bez kompleksowej identyfikacji potrzeb szkoleniowych. URE zrezygnował z opracowywania okresowych planów szkoleń na poszczególne lata, w tym planów szkoleń wewnętrznych. Pomimo ograniczonych środków na szkolenia, URE nie stworzył bazy trenerów wewnętrznych, którą rekomendowała także w 2020 r. KPRM¹³, a liczba specjalistycznych szkoleń wewnętrznych oraz kaskadowych była niewielka (10¹⁴). Dodatkowo spośród niedużej ogólnej liczby 25¹⁵ szkoleń specjalistycznych, 10¹⁶ dedykowano wyłącznie pracownikom BDG. Działania te były niewystarczające do zaspokojenia potrzeb szkoleniowych, w szczególności dotyczących konieczności przygotowania pracowników do realizacji nowych zadań w komórkach merytorycznych.

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć używanych w dokumencie:

ACER – Agencja do spraw Współpracy Organów Regulacji Energetyki;

AW – stanowisko do spraw audytu wewnętrznego;

BDG – Biuro Dyrektora Generalnego;

DEK – Departament Efektywności Energetycznej i Kogeneracji;

Dobre praktyki – Analiza wybranych zasad przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej oraz dobrych praktykach rekomendowanych przez Szefa Służby Cywilnej¹⁷;

OT Kraków – Południowo-Wschodni Oddział Terenowy z siedzibą w Krakowie;

OT Lublin – Wschodni Oddział Terenowy z siedzibą w Lublinie;

OT Łódź – Środkowo-Zachodni Oddział Terenowy z siedzibą w Łodzi;

OT Poznań – Zachodni Oddział Terenowy z siedzibą w Poznaniu;

¹¹ Dane dotyczące wynagrodzeń całkowitych obejmują wszystkie składniki wynagrodzeń, takie jak: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe, dodatki funkcyjne, nagrody z funduszu nagród, nagrody jubileuszowe, dodatki służby cywilnej, dodatki zadaniowe, dodatki wynikające ze szczególnych uprawnień, odprawy emerytalne i rentowe oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. trzynastka).

¹² Dane wynikające ze Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2019 r.

¹³ Pismo Dyrektora Centrum Oceny Administracji (obecnie Departamentu Nadzoru i Kontroli) z 11 marca 2020 r., znak: COA.WN.580.15.1.2019.MS.

¹⁴ W 2018 r. – 2 szkolenia, 2019 r. – 3 szkolenia, 2020 r. – 5 szkoleń.

¹⁵ W 2018 r. – 5 spośród 26 (19%) wszystkich szkoleń, w 2019 r. – 10 z 51 (19%) oraz w 2020 r. – 10 z 22 (45%). W 2020 r. wśród szkoleń specjalistycznych nie uwzględniono 4 szkoleń dot. eDOK, podpisu certyfikowanego, obsługi archiwów, Outlooka, systemu zgłoszeń, uprawnień oraz bezpieczeństwa IT (I-IV tura).

¹⁶ 2 szkolenia w 2019 r. oraz 8 w 2020 r.

¹⁷ Dostępne na stronie: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/dodatki-zadaniowe>.

DPC – Departament Rynku Paliw Ciekłych;
DPR – Departament Prawny i Rozstrzygania Sporów;
DRE – Departament Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła;
DRG – Departament Rynku Paliw Gazowych;
DRR – Departament Rozwoju Rynków i Spraw Konsumentkich;
DSK – Departament Komunikacji Społecznej;
DZO – Departament Źródeł Odnawialnych;
Koordynator – koordynator do spraw negocjacji;
KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
ksc – korpus służby cywilnej;
OIN – stanowisko do spraw ochrony informacji niejawnych;
OSR – ocena skutków regulacji;
OT – Oddziały Terenowe;
OT Gdańsk – Północny Oddział Terenowy z siedzibą w Gdańsku;
OT Katowice – Południowy Oddział Terenowy z siedzibą w Katowicach;

OT Szczecin – Północno-Zachodni Oddział Terenowy z siedzibą w Szczecinie;
OT Wrocław – Południowo-Zachodni Oddział Terenowy z siedzibą we Wrocławiu;
URE, Urząd, Jednostka – Urząd Regulacji Energetyki;
Ustawa o efektywności energetycznej – ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej¹⁸;
Ustawa o kontroli – ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁹;
Ustawa OZE – ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii²⁰;
Ustawa Pe – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne²¹;
Ustawa o promowaniu energii z wysokosprawnej kogeneracji – ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji²²;
Ustawa o służbie cywilnej – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²³.

OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

I. Struktura organizacyjna i zadania URE

1. **[Zdolność instytucjonalna]** Kierownictwo Urzędu nie posiadało efektywnych narzędzi do oceny zdolności instytucjonalnej URE, w szczególności Jednostka nie dysponowała rzetelnymi analizami wskazującymi w jakiej wysokości potrzebne jest jej wsparcie finansowe w celu skutecznej i efektywnej realizacji zadań. Sporządzane corocznie dokumenty na potrzeby uzgodnienia z Ministerstwem Finansów budżetu Jednostki nie zostały poprzedzone szczegółowymi i udokumentowanymi analizami określającymi sposób i kryteria ustalenia wysokości poszczególnych wydatków. URE nie posiadał także kompleksowych informacji o ile należy zwiększyć zatrudnienie w poszczególnych komórkach organizacyjnych w celu efektywnej realizacji zadań. Analizy bieżące prowadzone przez kierowników komórek organizacyjnych nie zostały udokumentowane, jak wyjaśniono²⁴ ze względu na inne priorytetowe zadania. Z kolei analizy Zespołu ds. relokacji zasobów kadrowych²⁵, który prowadził prace dot. 2018 r., nie miały systemowego charakteru, bowiem dot. wyłącznie obciążenia pracą, a nie odnosiły się m.in. do kwestii finansowych i badania struktury organizacyjnej. Rekomendacje KPRM z marca 2020 r.²⁶ dot. przeanalizowania obciążenia pracą poszczególnych komórek organizacyjnych oraz podsumowania faktycznych kompetencji pracowników Urzędu, nie zostały rozważone, bowiem zbiegły się w czasie z początkiem okresu epidemii i koniecznością przystosowywania Urzędu w trybie pilnym do warunków działania w trybie pracy zdalnej.

Dyrektor Generalny wyjaśnił²⁷, że Urząd działa przynajmniej od kilku lat w sytuacji niedostatecznej dostępności zasobów w stosunku do potrzeb realizacji rozszerzanego zakresu zadań Prezesa URE. W takich okolicznościach przeznaczanie dostępnych zasobów na działania niesłużące bezpośrednio realizacji licznych zadań Prezesa URE jest rozwiązaniem nieracjonalnym, gdyż dokumentowanie analizowania na bieżąco sytuacji, skutkowałoby przede wszystkim dodatkowymi obciążeniami pracowników, nie wpływałoby na usprawnienie realizacji zadań i nie wnosiloby „wartości dodanej” do wypracowania pożądanych efektów. Przy bardzo ograniczonych środkach Urząd zmuszony jest do koncentrowania dostępnych zasobów na realizacji podstawowych zadań wynikających z przepisów ustawowych²⁸.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 264, t. j. ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, t. j.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 261, t. j. ze zm.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 833, t. j. ze zm.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 250, t. j. ze zm.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 265, t. j. ze zm.

²⁴ Pismo DG z 5 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS. URE przedstawił przykładowe notatki dot. tej sytuacji w DEK i DRG.

²⁵ Decyzja 17/2018 Prezesa URE z 14 września 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw relokacji zasobów kadrowych w URE.

²⁶ Pismo z 11 marca 2020 r., znak: COA.WN.580.15.1.2019.MS.

²⁷ Pismo DG z 27 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

²⁸ Pismo DG z 29 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

Nie można zgodzić się z tymi wyjaśnieniami. Zwłaszcza w sytuacji ograniczonych środków finansowych, URE powinien posiadać rzetelne, kompleksowe analizy potrzeb Jednostki, na podstawie których możliwe będzie opracowanie strategicznych działań Urzędu. Sporządzane *ad hoc* analizy w pilnych sytuacjach, w dłuższej perspektywie nie wspierają Kierownictwa w rozwiązywaniu problemów Jednostki. Ponadto posiadanie takich danych jest istotne w sytuacji występowania o dodatkowe środki dla Urzędu, przy bardzo ograniczonych możliwościach budżetu państwa. Skorzystanie z takiego rozwiązania powinno być poprzedzone kompleksową diagnozą zasobów i niezbędnych potrzeb Urzędu.

2. Materiały dotyczące planowania budżetu zawierały ogólne informacje, że URE potrzebuje wsparcia finansowego m.in. na: zakup sprzętu komputerowego o wartości jednostkowej poniżej 10 tys. zł, budowę dedykowanych systemów informatycznych, badania sondażowe, realizację czynności kontrolnych, działania informacyjno-edukacyjne, zakup różnych usług i towarów o niskiej wartości usługowej. Nie wskazano w nich jakie kryteria wzięto pod uwagę planując poszczególne wydatki, czy prowadzono rozeznanie rynku, jakie były jego wyniki, na jakie konkretnie rzeczy, z jakimi parametrami i w jakiej liczbie, mają być przeznaczone środki.

Ponadto bieżące analizy kierowników komórek dot. optymalnego zatrudnienia nie zostały udokumentowane, a przedstawione przykładowe ich wnioski o zwiększenie zatrudnienia nie uwzględniały całościowej sytuacji w komórce. Sporządzane były w sytuacjach braku możliwości realizacji zadań przez komórkę i nie stanowiły narzędzia do skutecznego zarządzania zasobami ludzkimi i budowy optymalnej struktury Jednostki.

URE zgłaszał²⁹, że dla właściwej realizacji zadań budżet na 2020 r., powinien zostać zwiększony o 8 263 tys. zł, z czego:

- 2 547 tys. zł to środki stanowiące jedynie niezbędne minimum dla finansowania podstawowych potrzeb Urzędu oraz
- 5 716 tys. zł to dodatkowe środki umożliwiające skuteczną i efektywną realizację zadań.

W kolejnym roku było to 8 401 tys. zł, odpowiednio 4 851 tys. zł na podstawowe potrzeby³⁰ oraz 3 550 tys. zł na skuteczne wykonywanie zadań. Jednostka jednak nie posiadała udokumentowanych analiz nt. przyjętej metodyki, kryteriów wyliczenia wysokości poszczególnych wydatków.

Wyjaśniono³¹, że szacowanie wydatków przeprowadzone zostało w trakcie opracowywania materiałów planistycznych na rok budżetowy przy uwzględnieniu zasad wskazanych w pismach Ministra Finansów³² określających limit wydatków dla Urzędu oraz zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej³³. W procesie planowania wydatków uwzględniono, w szczególności dane historyczne o poziomie wydatków w latach poprzednich i w roku bieżącym, w którym były prowadzone prace planistyczne, poziom zaangażowania wydatków wynikający z umów, wzrost wydatków związany z przewidywanym poziomem inflacji oraz propozycje wydatków zgłaszanych przez poszczególne komórki.

Ponadto URE nie posiadał analiz na temat adekwatności zatrudnienia. Wyjaśniono³⁴, że analizy wskazujące o ile należy zwiększyć zatrudnienie w celu efektywnej realizacji zadań są na bieżąco dokonywane przez kierujących komórkami, którzy monitorują liczbę prowadzonych spraw i stopień obciążenia kierowanych komórek. Kierujący komórkami, w przypadkach, gdy ich bieżące analizy sytuacji stanu realizacji zadań wskazywały na taką potrzebę występowali do Dyrektora Generalnego o zwiększenie zatrudnienia. Wskazano również³⁵, że poziom zatrudnienia był dostosowywany do potrzeb komórek wynikających z przydzielonych do realizacji zadań, na podstawie wniosków dyrektorów, którzy monitorując

²⁹ Pismo do Szefa KPRM z 21 sierpnia 2019 r., znak: DG.070.1.2019.BKo (dot. budżetu na 2020 r.) oraz *Projekt budżetu na 2021 r.* załącznik do odpowiedzi z 23 września 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

³⁰ W tym realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. poz. 1495) oraz ustawy z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy Pe oraz ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz. U. poz. 843).

³¹ Pismo DG z 23 września, 9 i 27 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

³² Pismo z 9 lipca 2019 r., znak: BP6.411.4.2019 oraz 28 lipca 2020 r., znak: BP6.411.17.2020.

³³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 183, ze zm.).

³⁴ Pismo DG z 5 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS. URE przedstawił przykładowe notatki dot. tej sytuacji w DEK i DRG.

³⁵ Pismo DG z 14 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

liczbę prowadzonych spraw oceniali stopień obciążenia zadaniami i na tej podstawie wnioskowali o zwiększenie zatrudnienia.

Brak szczegółowych udokumentowanych analiz dot. zasobów i potrzeb Urzędu uniemożliwia podejmowanie efektywnych decyzji w zakresie najlepszych rozwiązań dla Jednostki, w szczególności będących odpowiedzią na najistotniejsze jej problemy.

3. [Zespół ds. relokacji zasobów kadrowych] Decyzja Prezesa URE o powołaniu w 2018 r. zespołu ds. relokacji zasobów kadrowych (dalej: Zespół) była celowa. Jego zadaniem było zbadanie obciążenia zadaniami poszczególnych komórek, ocena zasobów kadrowych i możliwości dokonania niezbędnych przesunięć pracowników lub wyspecjalizowanych zadań pomiędzy komórkami. Jednakże analizy nie miały systemowego charakteru. Zatem Zespół nie mógł przedstawić pełnych rekomendacji dot. problemów w URE, ponieważ jego prace nie uwzględniały m.in. kwestii finansowych, oceny struktury organizacyjnej oraz kompetencji pracowników. Niezbadań tych zagadnień spowodowało, że Urząd nie posiadał całościowych wniosków nt. sytuacji Jednostki. Ponadto wyniki zespołu dotyczyły krótkiego czasu (I półrocza 2018 r. oraz 2018 r.) i nie sporządzono ich w kolejnych okresach. Mimo że podjęto działania pozwalające na wdrożenie większości (3 z 4) rekomendacji, cel zespołu osiągnięto jedynie częściowo, ponieważ wyniki analiz nie pozwoliły na obiektywne porównanie obciążenia pracą w poszczególnych komórkach organizacyjnych Centrali URE.

Zespół ds. relokacji zasobów kadrowych powołano decyzją³⁶ Prezesa URE po audycie wewnętrznym przeprowadzonym w 2017 r. pn. *Monitorowanie i kontrolowanie realizacji obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej albo uiszczenia opłaty zastępczej*³⁷. Przeprowadził on 2 analizy.

Pierwsza dotyczyła Centrali oraz OT za I półrocze 2018 r. W wyniku zastrzeżeń komórek organizacyjnych dot. nierównomiernego rozłożenia zadań w ciągu roku została ona powtórzona za cały 2018 r. w odniesieniu do Centrali. Pierwsza analiza nie pozwalała na obiektywne porównanie danych dot. obciążenia pracowników, tj. Zespół udzielił instrukcji sporządzania analiz przez poszczególne komórki, jednakże zastosowały one odmienne podejście do metodologii³⁸. Natomiast w drugiej analizie Zespół wskazał, że ze względu na skomplikowanie oraz czasochłonność zadań komórek Centrali, danych nie można porównać i może to budzić zastrzeżenia co do obiektywności³⁹.

Specyfika zadań OT pozwoliła na porównanie obciążenia w nich pracą⁴⁰. Zespół stwierdził, że (...) *stopień obciążenia zadaniami pracowników jest wysoki lub bardzo wysoki. Nierzadko obciążenie komórek organizacyjnych w widoczny sposób przekracza możliwości obsady personalnej w zakresie terminowej realizacji zadań*. Wskazał, że wśród OT najbardziej obciążony był OT Łódź, a najmniej OT Szczecin i Wrocław. Obciążenie w innych oddziałach było zbliżone. W Centrali najbardziej obciążonym był DEK.

Większość rekomendacji Zespołu (3 z 4, tj. 75%) zrealizowano. Nie rozwiązywały one jednak problemów URE, ponieważ nie dotyczyły zagadnień finansowych, oceny struktury organizacyjnej, czy kompetencji pracowników. Obszary te nie zostały zbadane, ponieważ nie były objęte decyzją Prezesa URE w ramach, której powołano Zespół⁴¹. Rekomendacje dot. jedynie powtórzenia analizy obciążeń zadaniami służbowymi na początku 2019 r. w rozszerzonym okresie, przeniesienia zadań z OT Łódź do realizacji przez DPC oraz wzmocnienia kadrowego DEK. Nie zrealizowano natomiast rekomendacji w zakresie przesunięcia 1 etatu do OT Katowice z OT Kraków. Rekomendację tę zmodyfikowano, tj. po rozmowie z Dyrektorem OT Katowice zdecydowano o realizacji zadań przez dostępne kadry z wykorzystaniem ew. motywowania płacowego⁴².

4. [Audyt kompetencji pracowników] W URE nie skorzystano z narzędzia jakim jest audyt kompetencji pracowników, który mógłby przyczynić się do usprawniania procesu zarządzania zasobami ludzkimi. Audyt taki pozwoliłby w szczególności na diagnozę potrzeb

³⁶ Decyzja 17/2018 z 14 września 2018 r.

³⁷ Wystąpienie pokontrolne NIK z kontroli *Efektywność energetyczna gospodarki*.

³⁸ Wyniki prac zespołu – notatka służbowa z 15 listopada 2018 r.

³⁹ Notatka służbowa URE z 1 marca 2019 r.

⁴⁰ Notatka służbowa URE z 15 listopada 2018 r.

⁴¹ Pismo DG z 5 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzs.

⁴² Wyjaśnienia DG z 18 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzs.

organizacji dot. pracowników i efektywne podejmowanie decyzji w tym obszarze. Mogłby stanowić również wsparcie dla Kierownictwa w zarządzaniu Jednostką poprzez wskazanie głównych ram / problemów jednostki / departamentów, w obrębie których należy opracować i przyjąć konkretne rozwiązania.

W opinii Kontrolowanego⁴³ audyt kompetencji pracowników w odniesieniu do zadań był dokonywany już na etapie tworzenia opisu stanowiska pracy, gdzie określa się zadania i wyznacza niezbędne kompetencje (m.in. dot. wymaganego wykształcenia, doświadczenia zawodowego, obszarów wiedzy i umiejętności). Osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę na 12 miesięcy jest poddawana ocenie kompetencji do realizowanych zadań poprzez przystąpienie przed 8 miesiącem do egzaminu ze służby przygotowawczej. Okresowego przeglądu kompetencji pracowników dokonują również przełożeni przy sporządzaniu ocen okresowych, w których oceniają poziom spełniania kryteriów obowiązkowych oraz dodatkowych, jeśli je wyznaczono.

Działania tych nie można uznać za audyt kompetencji pracowników. Była to realizacja obowiązków wynikających z ustawy o służbie cywilnej odnosząca się do konkretnej osoby. Natomiast audyt kompetencji jest procesem szerszym, pozwalającym na diagnozę całej organizacji. Ponadto wyjaśniono⁴⁴, że Urząd nie dysponuje środkami na przeprowadzenie przez podmiot zewnętrzny kompleksowego audytu kompetencji pracowników. Natomiast pracownicy Wydziału Kadr i Szkoleń są w stanie jedynie zapewnić bieżącą obsługę kadrową (ok. 350 pracowników) i nie mają możliwości wykonywania dodatkowych obowiązków.

Warto byłoby rozważyć podjęcie działań pozwalających na realizację audytu kompetencji pracowników, w szczególności mając na uwadze występujące problemy w obszarze zarządzania ludźmi oraz korzyści jakie można byłoby osiągnąć dzięki takiemu audytowi. Pozwoliłby on na wypracowanie polityki kadrowej jako elementu zarządzania zasobami. Ponadto zbadanie kompetencji pracowników ma istotne znaczenie, bowiem sposób wykorzystania wiedzy i umiejętności pracowników przekłada się wprost na funkcjonowanie Jednostki. Audyt taki nie musi zostać zlecony podmiotowi zewnętrznemu bądź być realizowany wyłącznie przez pracowników Wydziału Kadr i Szkoleń. Ze względu na ograniczone środki może on zostać wykonany przez powołany do tego celu Zespół pracowników URE. Czas i środki poświęcone na wypracowanie założeń do takiego audytu i jego realizację mogą wprawdzie stanowić obciążenie dla pracowników Urzędu, jednakże niewątpliwie przyniosą realne korzyści, które zrekompensują poniesione nakłady.

5. [Struktura organizacyjna] Analizę struktury organizacyjnej rozpoczęto po zmianie na stanowisku Prezesa URE w lipcu 2019 r. Wyniki wskazywały na potrzebę znaczących przekształceń dotyczących dostosowania urzędu do kolejnych zadań. W trakcie czynności kontrolnych, tj. ponad rok od zainicjowania analiz, nadal trwały prace nad optymalnymi rozwiązaniami. Pomimo wdrożenia w latach 2018-2020 licznych zmian prawnych wprowadzających nowe kompetencje Prezesa URE, struktura organizacyjna Urzędu nie ulegała zmianom od 6 września 2016 r.⁴⁵

Zatem nie było wykorzystywane jedno z ważniejszych narzędzi zapewniających właściwą organizację pracy pozwalającą na efektywną realizację zadań oraz mogące w znacznej mierze przyczynić się do optymalizacji kosztów i wykorzystania posiadanych zasobów.

Struktura organizacyjna URE od 2016 r. składała się z 8⁴⁶ departamentów, BDG, OIN, AW oraz 8⁴⁷ OT. Wyjaśniono⁴⁸, że obecny Prezes po powołaniu w końcu lipca 2019 r., po zapoznaniu się ze strukturą zainicjował proces jej analizy. Analiza struktury wskazała potrzebę jej korekty, a nawet większej zmiany.

Planowano utworzenie nowego departamentu, którego zadaniem miało być monitorowanie rynku i prowadzenie analiz w trzech sektorach, tj. energii elektrycznej, gazu

⁴³ Pismo DG z 14 października, znak: BDG SOPIK 090.4.2020.MSzS.

⁴⁴ Wyjaśnienia DG z 2 grudnia 2020 r., znak: BDG SOPIK 090.4.2020.MSzS.

⁴⁵ Zarządzenie nr 110 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu URE, M.P. poz. 891.

⁴⁶ DEK, DPC, DRG, DRE, DRR, DZO, DEK, DPR.

⁴⁷ OT Gdańsk, OT Katowice, OT Kraków, OT Łódź, OT Lublin, OT Poznań, OT Szczecin, OT Wrocław.

⁴⁸ Wyjaśnienia DG z 23 września 2020 r., znak: BDG SOPIK 090.4.2020.MSzS.

i ciepła. W ramach tego miały być realizowane m.in. zadania wynikające z rozporządzenia REMIT⁴⁹. Departament ten realizowałby także zadania na rzecz pozostałych komórek w celu poprawy jakości przepisów, tj. wprowadzania regulacji w oparciu o jednolite dane i założenia.

W DRR planowano utworzenie wydziału, który miałby się zajmować opracowywaniem kierunkowych rozwiązań w zakresie nowych regulacji unijnych, w tym tzw. *Pakietu Czysta Energia dla Wszystkich Europejczyków*. Rozważane było także utworzenie wieloosobowego stanowiska ds. współpracy międzynarodowej, w celu wzmocnienia koordynacji współpracy międzynarodowej i nadanie większego znaczenia temu obszarowi poprzez podporządkowanie tego stanowiska bezpośrednio Prezesowi.

Analizowana była również możliwość połączenia DRE oraz DRG. W opinii URE za takim działaniem przemawia realizacja tych samych zadań w odniesieniu do dwóch rynków – rynku energii elektrycznej i gazu. W konsekwencji oznacza to, że istnieje duży potencjał do wykorzystania tych samych kompetencji i doświadczenia pracowników w regulowaniu działalności przedsiębiorstw energetycznych przede wszystkim w obszarze taryfowania oraz analizy i uzgadniania planów rozwoju. Nie przeprowadzono pełnej oceny uzyskania efektu synergii tych departamentów z powodu wprowadzenia od II kwartału 2020 r. pracy zdalnej. Jednostka zadeklarowała, że ocena ta będzie prowadzona w kolejnych okresach.

Zdaniem Prezesa obecnie zasadne jest tworzenie zespołów koordynacyjnych. Przykładem takiego rozwiązania było powołanie Zespołu ds. Ciepłownictwa oraz Zespołu ds. Koncesji, których zadaniem jest koordynacja sposobu realizacji zadań przez komórki w wybranych obszarach⁵⁰.

6. [Regulamin organizacyjny] Skuteczne zarządzanie realizacją zadań utrudniał brak aktualizacji regulaminu organizacyjnego URE. Nie uwzględnił on 22 z 104 (tj. 21%) zadań wdrożonych do realizacji w latach 2018-2020. Zadania te wykonywane były na podstawie indywidualnych upoważnień Prezesa URE⁵¹.

W latach 2018-2020 na skutek wprowadzenia zmian bądź wdrożenia nowych aktów prawnych kompetencje Prezesa zostały rozszerzone o 89 nowych zadań. 10 z nich było realizowanych jednocześnie przez kilka komórek organizacyjnych, w tym OT, z tego powodu przypisano je komórkom organizacyjnym URE oraz OT w podziale na 104 zadania.

Ze 104 zadań 22⁵² (21%) nie znalazły odzwierciedlenia w regulaminie organizacyjnym. Wyjaśniono⁵³, że projekt nowego regulaminu organizacyjnego URE został opracowany w lutym 2020 r. Jednakże ze względu na epidemię COVID-19 i potrzebę zajęcia się bardziej istotnymi zagadnieniami, dalsze procedowanie nowego regulaminu zostało czasowo odłożone. Ponadto latem 2020 r. wznowiono prace nad znaczącą nowelizacją ustawy Pe, co wiązało się z istotnymi zmianami w kompetencjach Prezesa URE. Spowodowało to kolejne przełożenie prac nad nowelizacją regulaminu organizacyjnego.

Aktualny regulamin organizacyjny zapewnia prawidłową organizację pracy oraz usprawnienie procesów m.in. poprzez delegowanie zadań do właściwych komórek. Przesunięcie terminu jego aktualizacji w związku z nowelizacją przepisów prawa nie jest zasadne. Zwłaszcza, że w obszarze kompetencji Prezesa URE następują częste zmiany, zatem termin ten mógłby być przesuwany wielokrotnie. Tymczasem celem regulaminu organizacyjnego jest odzwierciedlenie pełnego katalogu zadań i ich podziału pomiędzy komórki organizacyjne.

7. [Opóźnienia i brak realizacji niektórych zadań] Wykonanie nowych zadań, tj. tych które zostały nałożone na Prezesa URE po 2018 r., odbywało się co do zasady terminowo. Jednakże nie wszystkie zadania, których obowiązek realizacji powstał przed 2018 r. były wykonywane. Przyczyną tego była stale wzrastająca liczba nowych obowiązków ustawowych nakładanych na Prezesa po 2018 r., które powodowały opóźnienia w realizacji wcześniejszych zadań. Sytuacja ta dot. pracy 4 z 8 (50%) departamentów oraz OT w Łodzi.

Ze 104 nowych zadań realizacja 76 (73%) rozpoczęła się zgodnie z terminem wynikającym z danego aktu prawnego. W 25 przypadkach w okresie objętym kontrolą nie nastąpiła konieczność wykonywania nowych zadań. Natomiast w przypadku 3 zadań nastąpiło

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT) (Dz. Urz. UE L Nr 326, str. 1). Obecnie zadania realizowane w DRR

⁵⁰ Wyjaśnienia DG z 18 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS

⁵¹ Część z nich dotyczyła zadań przyszłych, tj. w badanym okresie nie nastąpiła konieczność ich realizacji.

⁵² 10 zadań DEK, 4 zadania DZO, 2 zadania DPR, 4 zadania - DRR oraz po 1 zadaniu DRG oraz DRE.

⁵³ Wyjaśnienia DG z 4 stycznia 2021 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS

opóźnienie w ich wykonywaniu, jednakże jego przyczyny nie leżały po stronie URE⁵⁴. Wynikały one z braku opublikowania przez ACER zatwierdzonej metodyki obliczania wartości niedostarczonej energii (VoLL⁵⁵).

Nierealizowane bądź przedłużane zadania wdrożone przed 2018 r. wystąpiły w:

- DPC – dot. nałożenia kar pieniężnych za nieprzestrzeganie warunków koncesji⁵⁶, nieprzekazanie w terminie sprawozdań⁵⁷, zmiany koncesji w celu dostosowania ich treści do definicji paliw ciekłych⁵⁸;
- DRG – dot. postępowań w sprawach koncesyjnych, operatorskich, nakładania kar pieniężnych oraz zatwierdzania taryf;
- DZO – dot. odroczenia realizacji kontroli zgodności ze stanem faktycznym przekazanych informacji i złożonych oświadczeń⁵⁹;
- OT Łódź – dot. wpisów do rejestru podmiotów przewożących, rejestru wytwórców energii w małej instalacji, koncesji z zakresu obrotu paliwami ciekłymi, postępowań w zakresie koncesjonowania energii elektrycznej, rozstrzygania spraw spornych⁶⁰. Aby wesprzeć najbardziej obciążony zadaniami OT w Łodzi, udzielono mu czasowego wsparcia przez pracowników 6 OT (Gdańska, Katowic, Krakowa, Lublina, Szczecina oraz Wrocławia);
- DEK – dot. realizacji zadań określonych w ustawie o efektywności energetycznej, tj. wystąpiły trudności w zbieraniu informacji o audytach sporządzanych przez tzw. duże przedsiębiorstwa energetyczne, przekazywaniu tych informacji ministrowi właściwemu ds. energii, wymierzaniu kar pieniężnych za nieprzeprowadzenie audytu energetycznego przedsiębiorstwa, a także wydawaniu świadectw efektywności energetycznej.

Na problemy w realizacji zadań, w opinii Kontrolowanego⁶¹, miały wpływ braki kadrowe oraz sytuacja finansowa Jednostki, w tym zwiększenie zadań wynikających z ustawy o efektywności energetycznej⁶², na realizację których nie zostały zagwarantowane środki finansowe. Należy jednak zwrócić uwagę na inne czynniki, które miały wpływ na realizację zadań, tj. przykładowo, że polityka kadrowa Urzędu nie stanowiła odpowiedzi na zgłaszane przez Prezesa URE problemy dot. niewystarczającej liczby pracowników [szerzej rozdział II. Zasoby ludzkie]; nie zmieniano struktury organizacyjnej [szerzej pkt 5], nie podejmowano systemowych działań w zakresie optymalizacji kosztów realizacji zadań i efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów [szerzej pkt 8].

8. [Optymalizacja kosztów] URE nie podejmował systemowych działań w zakresie optymalizacji kosztów realizacji zadań i efektywnego wykorzystania w tym kontekście posiadanych zasobów. Czynności Urzędu były jednostkowe i odnosiły się przykładowo do kwestii związanych z oszczędnościami w zakresie wysyłki korespondencji czy przekonfigurowania urządzeń drukujących na wydruk dwustronny.

Istotnym jest brak pełnej oceny struktury organizacyjnej oraz zbadania kompetencji pracowników, bo właśnie takie działania pokazałyby obszary, w których można byłoby optymalizować koszty i podejmować trafne decyzje w zakresie skutecznego wykorzystania posiadanych zasobów.

W latach 2018-2020 oszczędności dot. wysyłki korespondencji, przekonfigurowania urządzeń drukujących na wydruk dwustronny, przekazania nie w pełni wykorzystywanego i wymagającego dalszych nakładów samochodu, przekształcenia sali konferencyjnej w pokój 5-osobowy, bez zwiększenia najmowanej powierzchni⁶³. Zrezygnowano także z umowy ochrony siedziby Centrali URE. Uruchomiono *Bazę Aktów Wewnętrznych*, pozwalającą na skategoryzowanie i automatyczne dystrybuowanie informacji do właściwych komórek, zautomatyzowano proces przekazywania do CEIDG⁶⁴ danych, wprowadzono elektroniczne testy podczas naborów⁶⁵, uruchomiono stronę rejestry.ure.gov.pl, na której w sposób automatyczny publikowane są dane z baz URE. Opiniowano także akty prawne

⁵⁴ Dane wynikające z *Zestawienia zadań nałożonych na URE w latach 2018-2020*, zatwierdzonego przez DG 1 grudnia 2020 r.

⁵⁵ Ang. value of lost load.

⁵⁶ Stosownie do brzmienia art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Pe.

⁵⁷ Sprawozdań, o których mowa w art. 43d ustawy Pe, stosownie do art. 56 ust. 1 pkt 12b tej ustawy oraz w art. 4ba ustawy Pe, stosownie do art. 56 ust. 1 pkt 11 tej ustawy.

⁵⁸ Postępowania prowadzone na podstawie z art. 16 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r., o zmianie ustawy Pe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1165, ze zm.).

⁵⁹ O której mowa w art. 84 ustawy OZE.

⁶⁰ O których mowa w art. 8 ustawy Pe.

⁶¹ Wyjaśnienia DG z 22 grudnia 2020 r., znak: BDG SOPIK.090.4.2020.MSzS.

⁶² Z dnia 20 maja 2016 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 262, t.j. ze zm.

⁶³ Z wyjątkiem najmu w 2020 r. powierzchni 26 m² na parterze budynku, celem wydzielenia sali obsługi interesanta zewnętrznego w ramach przeciwdziałania rozprzestrzenienia się wirusa SARS-CoV-2.

⁶⁴ Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej – dane dot. uzyskania, cofnięcia, utraty i wygaśnięcia uprawnień wynikających z koncesji.

⁶⁵ Pytania zamknięte są weryfikowane automatycznie.

przewidujące ułatwienia w wykonywaniu zadań. Rozwiązania te dot. wdrożenia systemu teleinformatycznego do przekazywania sprawozdań⁶⁶, co wyeliminuje konieczność ręcznego wprowadzania danych i przekazywania miesięcznych informacji do innych organów oraz ograniczenia liczby organów, do których przekazywane były sprawozdania⁶⁷, tym samym braku konieczności weryfikacji, czy sprawozdania zostały przekazane w terminie do wszystkich organów.

Rekomendowano także działania w zakresie przyspieszenia procesu prekwalfikacji do aukcji, poprzez rezygnację z przedstawiania w jego toku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Czynności dot. zmniejszenia obciążeń administracyjnych poprzez rezygnację z przedkładania przez wytwórców harmonogramów rzeczowo-finansowych realizacji projektu. Zapewnienia finansowania Internetowej Platformy Aukcyjnej ze środków zgromadzonych na rachunku opłaty OZE, co pozwoliło na odciążenie budżetu państwa, możliwość dostosowania platformy aukcyjnej i dalszego zapewnienia rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz możliwość zapewnienia szerszego wykorzystania platformy do obsługi poaukcyjnej wytwórców.

Ponadto na etapie procesu legislacyjnego⁶⁸ URE zaproponował zmiany w zakresie rezygnacji z kontroli oświadczenia dot. przekroczenia dopuszczalnej pomocy publicznej oraz wyrwkowej weryfikacji audytów efektywności energetycznej, gdyż oświadczenia te i audyty są weryfikowane na etapie wydawania świadectwa efektywności energetycznej. Wnioskowano także o przekazanie do ministra właściwego ds. energii realizowanego przez Prezesa URE zadania zbierania informacji o przeprowadzonych audytach. Celem propozycji było przekazanie kompetencji do organu, który realnie korzysta ze zbieranych informacji.

II. Zasoby ludzkie

9. [Zarządzanie zasobami ludzkimi i stan zatrudnienia] Działania Prezesa URE w kontekście zgłaszania do organu nadzoru informacji o niedoborach kadrowych były niespójne. W szczególności zastrzeżenia budzi likwidacja 11 etatów w DZO już w 2019 r., podczas gdy środki finansowe na ich utrzymanie były zagwarantowane do końca 2020 r. W latach 2018-2020 zmniejszono także zatrudnienie w OT o 6⁶⁹ etatów.

W ocenie Kontrolowanego działanie to nie wpłynęło negatywnie na realizację zadań z uwagi na dodatkową motywację pracowników, m.in. związaną z podwyżką wynagrodzenia. Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Kontrolowanego, bowiem w sytuacji zwiększania liczby zadań likwidacja etatów nie była zasadna. Należy też zauważyć, że niedobory kadrowe, pomimo wzrostu etatów w latach 2018-2020, były spowodowane m.in. udzielaniem długotrwałych (powyżej 14 dni) urlopów bezpłatnych oraz wzrostem liczby wakatów. URE nie podejmował skutecznych działań w zakresie obsadzenia wolnych stanowisk pracy, w szczególności dot. to niewystarczającej liczby naborów na wolne stanowiska oraz późnego publikowania ogłoszeń. Utrudniało to efektywną realizację zadań ze względu na niedostateczną liczbę pracowników w poszczególnych komórkach. Jak wcześniej wskazano, nie zmieniano też struktury organizacyjnej oraz nie podejmowano systemowych działań w zakresie optymalizacji kosztów realizacji zadań i efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów. Wszystkie te elementy miały wpływ na obsadę kadrową i realizację zadań.

Skuteczne i efektywne zarządzanie Jednostką, w tym podejmowanie racjonalnych decyzji, zapewnia Jednostce osiągnięcie jej celów, a działania podejmowane przez URE nie były spójne i nie sprzyjały poprawie sytuacji w Urzędzie.

Ogólne zatrudnienie w latach 2018-2020 wzrosło o 18 etatów (4%, z 423 etatów na 1 stycznia 2018 r. do 441 na 17 września 2020 r.). Jednakże w latach 2016-2020 wzrost ten był znacznie wyższy i wyniósł 76,54 etatów (21%, z 364,46 etatów na 6 września 2016 r. do 441 na 17 września 2020 r.). Nastąpił także wzrost obsadzonych etatów o 42,15 etaty. Sytuacja

⁶⁶ O których mowa w art. 4ba, art. 43d, art. 43e ustawy Pe.

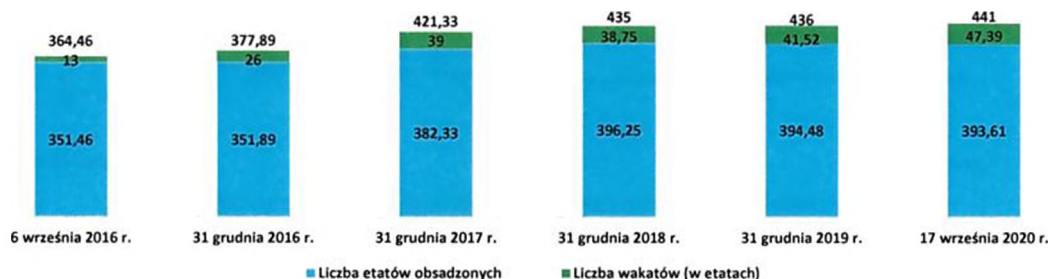
⁶⁷ O których mowa w art. 4ba, art. 43d ustawy Pe. Przed zmianą przepisów, podmioty zobowiązane były do przekazywania miesięcznych sprawozdań do organów wymienionych w tych artykułach. Prezes URE wymierzał kary pieniężne podmiotom za nieprzesłanie bądź przesłanie nieprawdziwych danych w tych sprawozdaniach, w odniesieniu do któregokolwiek z tych organów. Zmiana spowodowała, że sprawozdania przesyłane są wyłącznie do URE, co oznacza, że nie będą prowadzone postępowania za nieprzesłanie lub umieszczenie w sprawozdaniu nieprawdziwych danych w odniesieniu do sprawozdań złożonych do innych organów.

⁶⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej.

⁶⁹ W OT zmniejszono zatrudnienie łącznie o 6 etatów, jednakże 2 z nich dotyczyły przesunięcia etatów wraz z częścią zadań z OT Łódź do DPC.

ta wynikała w szczególności z przyznania etatów na realizację nowych zadań. URE otrzymał w znacznej części środki finansowe na etaty uwzględnione w OSR aktów prawnych wdrażających nowe zadania. Zastrzeżenia budzi duża liczba wakatów, która w latach 2016-2020 wzrosła o 34,39 etatu. Świadczy to o niewykorzystaniu przez URE w pełni posiadanych etatów. Na część etatów, na które przyznano środki, URE nie zatrudnił pracowników z uwagi na problemy w naborach.

Stan kadrowy URE wg stanów od 6 września 2016 r. do 17 września 2020 r. (w etatach)



Wykres nr 1. Stan zatrudnienia w URE w latach 2016-2020 (w etatach). Opracowanie własne DNK.

W badanym okresie liczba etatów w URE systematycznie wzrastała. Jednakże utrzymywała się duża liczba wakatów i liczba zatrudnionych od 31 grudnia 2018 r. nieznacznie spadała. Na 17 września 2020 r. wynosiła 393,61 etatu (tj. spadła o 2,64 etatu w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2018 r. – 396,25 etatu⁷⁰). Ponadto nieduży ogólny wzrost etatów w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego (1 etat) wynikał z likwidacji etatów oraz zmian w ich wymiarze (zwiększenia i zmniejszenia wymiaru etatu poszczególnym pracownikom⁷¹).

URE w 2019 r. zlikwidował 11 etatów w DZO. Zmniejszono także zatrudnienie o 6 etatów w OT, z tym że w przypadku 2 etatów dotyczyło to przesunięcia zadań wraz z etatami z OT Łódź do DPC, a pozostałe 4 etaty dot. zmniejszenia po 1 etacie w OT Kraków, Katowice, Lublin, Gdańsk⁷². Likwidacja etatów w DZO nastąpiła, pomimo że URE posiadał na nie środki. Wyjaśniono⁷³, że zmniejszenie liczby etatów w DZO podyktowane było brakiem zabezpieczenia środków finansowych po 2020 r.⁷⁴, *pomimo podejmowanych w tym zakresie starań*⁷⁵, tj. Prezes Urzędu zgłaszał problem braku finansowania etatów i wynikające z tego, jego zdaniem, zagrożenie dla dalszej realizacji zadań⁷⁶, jednak finansowanie to od 2021 r. nie zostało zapewnione⁷⁷. W związku z tym wstrzymywano się z uzupełnianiem składu osobowego po odejściach pracowników i obniżano stopniowo w 2019 r. plan etatów dla tej komórki. Natomiast likwidacja etatów w OT związana była z *urealnieniem stanu zatrudnienia* i działaniami na rzecz zwiększenia wynagrodzeń pracowników⁷⁸.

Likwidacja etatów w DZO była przedwczesna. Istniała możliwość efektywnego wykorzystywania zasobów przez dłuższy czas, w szczególności w sytuacji zgłaszanych problemów dot. braku pracowników.

Duża liczba wakatów dotyczyła głównie Centrali, a w mniejszym zakresie OT. Od 2016 r. do 2019 r. liczba wakatów w URE zwiększyła się o 6% (z 4% do 10%), a na skutek sytuacji epidemiologicznej i wstrzymania naborów w administracji rządowej w 2020 r. wzrosła do 11%.

W URE wzrost wakatów w latach 2016-2019 wyniósł 28,52 etatów, przy czym na skutek sytuacji epidemiologicznej na 17 września 2020 r. zwiększył się on o kolejne 5,87 etatów. Wyjaśniono⁷⁹, że wzrost wakatów nastąpił na skutek wysokiego poziomu rotacji pracowników w Urzędzie, a przede wszystkim w związku ze wzrastającą liczbą odejść w stosunku do zatrudnienia. Do takiego stanu przyczynił się także liczny wzrost etatów z rezerw celowych

⁷⁰ Zestawienie nr 2. Ogólny stan kadrowy URE od 6 września 2016 r. (od zmiany statutu) do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych.

⁷¹ 9 razy obniżono pracownikom wymiar etatu (łącznie 2,625 etatu) oraz 8 razy podwyższono wymiar etatu (łącznie o 1,65 etatu). Pismo z 2 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

⁷² Dane wynikające z zestawienia Ogólny stan kadrowy URE od 6 września 2016 r. (od zmiany statutu) do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych (17.09.2020 r.) z 22 stycznia 2020 r.

⁷³ Wyjaśnienia DG z 30 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

⁷⁴ W ustawie o OZE określono koszty zatrudnienia nowych pracowników wraz z pochodnymi tylko do 2020 r., które wynosiły rocznie ok. 4,8 mln. Natomiast koszty zakupu oprogramowania do aukcji, sprzętu komputerowego dla pracowników oraz koszty rejestru określono do 2024 r., które wynosiły rocznie 100 tys. zł.

⁷⁵ Wyjaśnienia DG z 30 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

⁷⁶ Pismo z 25 sierpnia 2020 r. Prezesa URE do Sekretarza Stanu Ministerstwa Klimatu przedstawiające uwagi URE do projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw (znak DPR.023.76.2020.BTe), pismo z 27 lutego 2020 r. Prezesa URE do Ministra Aktywów Państwowych, Wiceprezesa Rady Ministrów przedstawiające uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy Pe oraz innych ustaw, (znak: DPR.023.79.2019.JK).

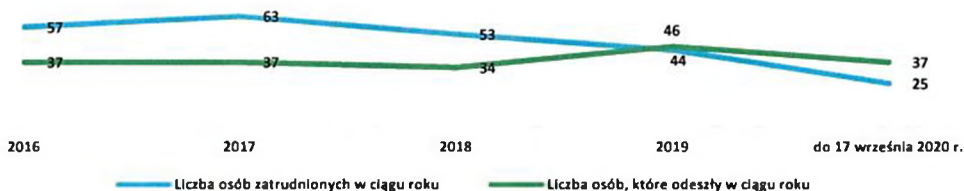
⁷⁷ Wyjaśnienia DG z 24 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

⁷⁸ Wyjaśnienie DG z 2 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

⁷⁹ Pismo DG z 21 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

na nowe zadania realizowane przez Prezesa URE (w latach 2018-2020 – łącznie 27 etatów), a w stosunkowo krótkim czasie nie udało się znaleźć tylu kandydatów o odpowiednich kwalifikacjach do ich obsady. Jednakże wskazać należy, że większa liczba odejść w stosunku do zatrudnionych miała miejsce dopiero od 2019 r. i dodatkowo stosunek ten nie był duży (-2 osoby), tj. zatrudniono 44 osoby, a odeszło 46 osób. W 2020 r. ze względu na sytuację epidemiologiczną i wstrzymane nabory dane w tym zakresie są nieporównywalne.

Liczba osób, które zostały zatrudnione w URE i które odeszły z pracy w latach 2016-2020



Wykres nr 2. Liczba osób, które zostały zatrudnione w URE i które odeszły z pracy w latach 2016-2020. Opracowanie własne DNK.

W latach 2016-2020 zatrudniono łącznie 242 pracowników natomiast odeszło 191 osób, tylko od 2019 r. liczba osób, które odeszły z pracy przewyższyła liczbę osób zatrudnionych. Jednakże wskaźnik rotacji pracowników w URE w tym roku (11,6%) nie odbiegał od sytuacji w innych urządzeniach centralnych (fluktuacja na poziomie 11,8%).

10. [Zatrudnienie w Centrali] URE w celu realizacji zadań w latach 2018-2020 wzmacniał nowymi etatami kluczowe komórki Centrali, które w tym okresie były zaangażowane w realizację m.in. nowych zadań bądź były bardziej obciążone. Nastąpił wzrost liczby etatów w Centrali o 24 (9%), tj. z 277 etatów wg stanu na 1 stycznia 2018 r. do 301 etatów wg stanu na 17 września 2020 r. Liczba zatrudnionych wzrosła o 16,41 etatu. Natomiast liczba wakatów pozostawała na zbliżonym poziomie, tj. wzrosła o 7,59 etatu (z 30,3 etatów na 1 stycznia 2018 r. do 37,89 etatów na 17 września 2020 r.).

Stan zatrudnienia i liczba wakatów w Centrali URE w latach 2018-2020 (w etatach)

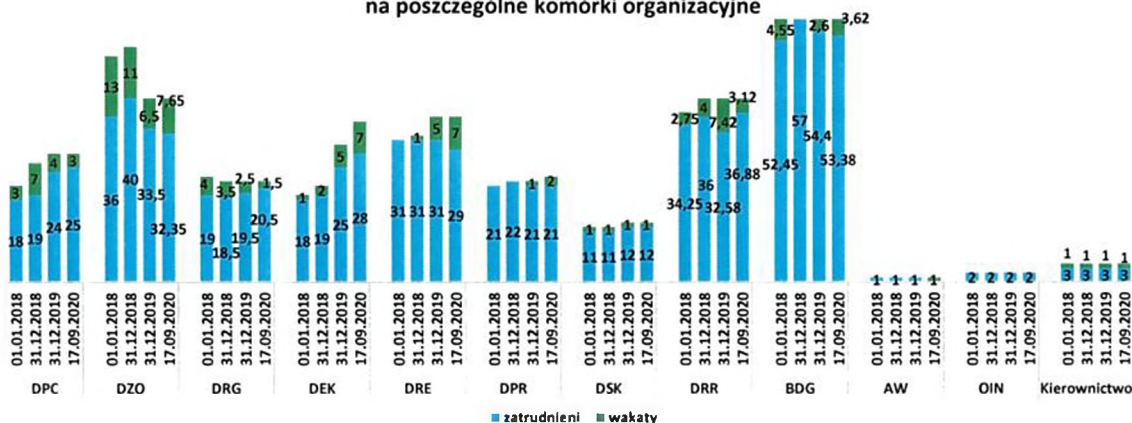


Wykres nr 3. Stan zatrudnienia i liczba wakatów w Centrali URE w latach 2018-2020 (w etatach). Opracowanie własne DNK.

Wzrost etatów dot.: DEK – 16 etatów, DPC – 7, DRE – 5, DRR – 3, DPR – 2 oraz DSK – 1. Wynikał on z wdrożenia nowych zadań, okresowego zwiększenia etatów przed wdrożeniem nowego zadania w celu przygotowania komórki do terminowej realizacji zadania, utworzenia w strukturze DPC nowego wydziału oraz zgłaszanych potrzeb departamentów, m.in. na skutek wzrostu liczby realizowanych spraw⁸⁰. Natomiast liczba etatów spadła w DZO – 9 etatów, DRG – 1. W DZO spowodowany był brakiem finansowania zadań, w DRG urealnieniem stanu zatrudnienia komórki w związku z utrzymującym się obniżeniem składu osobowego w departamencie i brakiem możliwości obsadzenia wakatów⁸¹.

⁸⁰ Wyjaśnienia DG z 30 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPiK.090.4.2020.MSzS.
⁸¹ Wyjaśnienia DG z 30 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPiK.090.4.2020.MSzS.

Liczba zatrudnionych i wakatów w Centrali URE w latach 2018-2020 z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne

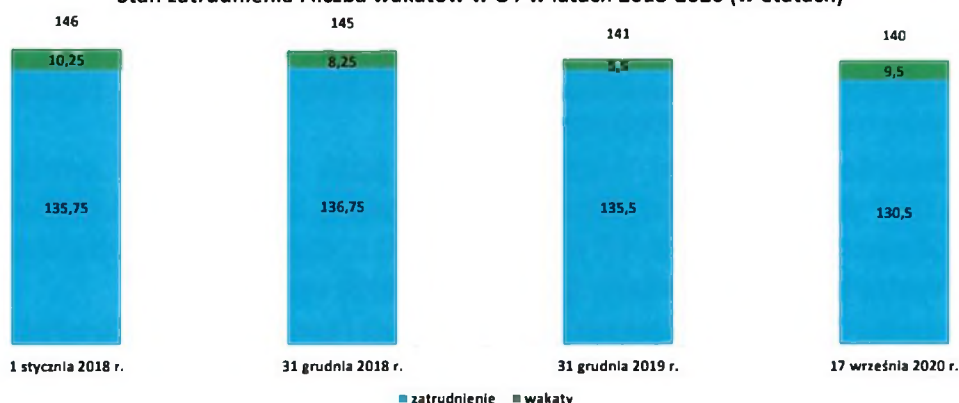


Wykres nr 4. Liczba zatrudnionych i wakatów w Centrali URE w latach 2018-2020 z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne. Opracowanie własne DNK.

Właściwym działaniem było przydzielanie etatów komórkom, którym powierzono nowe zadania bądź miały większe obciążenie. Wspierało to sprawną realizację nowych zadań. Jednakże mimo przydzielania etatów tym komórkom, miały one problem z ich obsadzeniem, bowiem działania URE w zakresie naborów nie były skuteczne [szerzej pkt 15]. Przykładowo w badanym okresie DEK przydzielono 16 etatów, jednak w tym czasie było od 1 wakatów (na 1 stycznia 2018 r.) do 7 (na 17 września 2020 r.). DRE w latach 2018-2020 przydzielono 5 etatów, na 31 grudnia 2019 r. było 5 wakatów, a na 17 września 2020 r. 7 wakatów. Również w DZO, pomimo likwidacji etatów wystąpiły także wakaty, co jeszcze mocniej wpłynęło na osłabienie tej komórki, tj. na 1 stycznia 2018 r. było 13 wakatów, rok później liczba spadła nieznacznie tylko o 2 wakaty – do 11 wakatów, a w kolejnym okresie ponownie spadła, ale i tak na 31 grudnia 2019 r. wakaty stanowiły 6,5 etatu. Duża liczba wakatów przez dłuższy czas nie sprzyjała sprawnej realizacji zadań.

11. [Zatrudnienie w OT] Decyzja o zmniejszeniu zatrudnienia w OT była niecelowa, w szczególności w sytuacji zwiększenia liczby zadań do realizacji. Łączny stan etatów w OT zmniejszył się o 6 etatów (tj. 4%, z 146 etatów na 1 stycznia 2018 r. na 140 etatów na 17 września 2020 r.), z tym że 2 z nich dotyczyły przesunięcia etatów wraz z częścią zadań z OT Łódź do DPC.

Stan zatrudnienia i liczba wakatów w OT w latach 2018-2020 (w etatach)

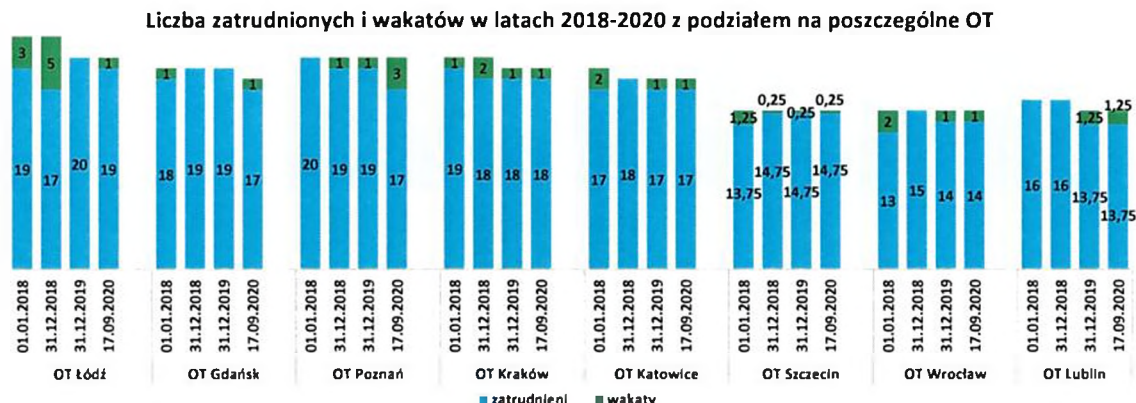


Wykres nr 5. Stan zatrudnienia i liczba wakatów w OT w latach 2018-2020 (w etatach). Opracowanie własne DNK.

Zmniejszenie o 6 etatów dot. 5 z 8 OT (Łódź – o 2 etaty; o 1 etat: Kraków, Lublin, Gdańsk oraz Katowice). Wyjaśniono⁸², że wiązało się to z działaniem na rzecz urealnienia planów do faktycznego stanu zatrudnienia komórek w związku z utrzymującymi się w nich obniżonymi składami osobowymi i brakiem możliwości obsadzenia wakatów, tj. kilkukrotnym niewyłonieniem kandydata w naborze. Jednocześnie podkreślono, że nie stwierdzono negatywnego wpływu przedmiotowego działania na realizację zadań.

⁸² Pismo DG z 30 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MS.ZS.

Zmniejszenie liczby etatów połączone było z działaniami na rzecz dodatkowego motywowania pracowników, przede wszystkim w zakresie zmiany wynagrodzeń. Wskazać należy, że takie działanie nie przeciwdziało zgłaszanym do organu nadzoru problemom niedoborów kadrowych, a zmniejszenie zatrudnienia mogło mieć wpływ na wykonywanie zadań.



Wykres nr 6. Liczba zatrudnionych i wakatów w latach 2018-2020 z podziałem na poszczególne OT. Opracowanie własne DNK.

OT posiadały znacznie mniejszą liczbę wakatów w porównaniu do Centrali. Najwięcej nieobsadzonych stanowisk było w OT: Łódź (3 wakaty na 1 stycznia 2018 r. i 5 na 31 grudnia 2018 r.), Poznań (3 – na 17 września 2020 r.), po 2 wakaty w OT Katowice i Wrocław (na 1 stycznia 2018 r.), Kraków (31 grudnia 2018 r.).

12. [Zatrudnienie na stanowiskach obsługowych i merytorycznych] Liczba pracowników merytorycznych i obsługowych utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Średnio stanowiska merytoryczne⁸³ stanowiły 328 etatów (84%), a obsługowe 63 (16%)⁸⁴.



Wykres nr 7. Liczba etatów wykonujących zadania merytoryczne i obsługowe wg stanu na 17 września 2020 r. Opracowanie własne DNK.

Największe zatrudnienie na stanowiskach obsługowych było w BDG i DSK, co uzasadnione było specyfiką realizowanych zadań przez te komórki.

13. [Zatrudnienie poza ksc] Liczba etatów poza ksc na 17 września 2020 r. w porównaniu do 1 stycznia 2018 r. wzrosła o 5,25 etatu, tj. z 35,75 do 41 etatów. Zatrudnieni pracownicy poza ksc wg stanu na 17 września 2020 r. stanowili 10% obsadzonych etatów (39 etatów). Wystąpiły także 2 wakaty, tj. 4% wszystkich wakatów.

Wśród wszystkich komórek największe zatrudnienie poza ksc było w: BDG (średnio komórka dysponowała 17,5 etatami), DSK (średnio 3,5 etatu), DRR (średnio 2 etaty). W pozostałych komórkach Centrali URE oraz większości OT⁸⁵ zatrudniano po 1 osobie poza ksc. Stanowiska poza ksc dot. w szczególności stanowisk sekretarskich (we wszystkich komórkach i OT), a w BDG dodatkowo ekspedytorów poczty, kierowców samochodów, administratorów, administratora systemu oraz dyspozytora.

14. [Wsparcie wynikające z OSR] URE uzyskał znaczną część wsparcia przewidzianą w OSR⁸⁶, tj. w 2018 r. zapewniono środki na 88 etatów (100% zaplanowanych w OSR),

⁸³ Osoby wykonujące zadania określone jako kompetencje Prezesa URE w aktach prawnych (krajowych i unijnych) np. wydawanie koncesji, nakładanie kar, sporządzanie sprawozdań i analiz, prowadzenie rejestrów, itp.

⁸⁴ Dane oszacowane na podstawie profesjonalnego osądu URE.

⁸⁵ Z wyjątkiem OT Gdańsk. Wg stanu na 31 grudnia 2018 r. i 2019 r. zatrudniono 2 osoby.

⁸⁶ Uwzględniono OSR, w których zapewniono wsparcie finansowe w badanym okresie, w tym 3 OSR dot. aktów prawnych, które weszły w życie przed 2018 r. z finansowaniem w badanym okresie.

w 2019 r. na sfinansowanie 100 etatów (ze 111 zaplanowanych w OSR, tj. 90%), natomiast w 2020 r. na 109 etatów (ze 111 zaplanowanych w OSR, tj. 98%). Finansowanie tych etatów zapewniono w ramach budżetu URE bądź ze środków rezerwy celowej. Zwraca uwagę fakt, że nie wszystkie etaty, na które otrzymano środki zostały wykorzystane. Przyczyną takiej sytuacji były nie w pełni skuteczne działania podejmowane w zakresie naborów, które nie pozwoliły na obsadzenie wszystkich wakatów. Liczba niewykorzystanych etatów w badanym okresie zmniejszyła się, tj. na 1 stycznia 2018 r. wynosiła ona 21 z 88 etatów (24%), natomiast na 17 września 2020 r. było to 15,6 z 109 etatów (14%).

W 2019 r. nie zapewniono środków na 11 etatów mających realizować zadania wynikające z ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych⁸⁷. Przyczyną było niezaplanowanie w ustawie budżetowej rezerwy celowej. URE ustaliło wówczas z Ministerstwem Finansów, że otrzyma w 2019 r. środki w wysokości 380 tys. zł na wydatki bieżące i inwestycyjne, tj. utworzenie stanowisk pracy oraz rozbudowę infrastruktury informatycznej w celu zapewnienia możliwości składania wniosków o przyznanie rekompensaty od 2020 r. Od tego okresu środki na finansowanie etatów były przyznane.

Ponadto w 2020 r. nie przyznano środków na 2 etaty przeznaczone na zadania określone w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy Pe oraz niektórych innych ustaw⁸⁸. Związane było to m.in. z sytuacją epidemiologiczną. URE otrzymało decyzję MF⁸⁹ o przyznaniu środków na zatrudnienie 7 pracowników od 1 października 2019 r. Wszczęte w 2019 r. i ponowione w 2020 r. 2 nabory zakończyły się niewyłonieniem kandydata. URE w toku roboczych kontaktów uzgodnił wówczas z MF, że w 2020 r. w I turze wystąpi o 5 etatów, a w przypadku konieczności zatrudnienia kolejnych 2 osób stosowny wniosek zostanie złożony w II turze 2020 r.⁹⁰.

Nowe etaty przyznane były na realizację zadań wynikających z 7 ustaw⁹¹. Wraz z przyznawaniem zadań komórkom były one także wzmacniane poprzez przyznanie im dodatkowych etatów na realizację zadań. Najwięcej etatów przyznano DZO – 37 etatów, pozostałe etaty otrzymały komórki DPC – 19⁹², DEK – 13; BDG – 9, DPR – 6, DRE – 5, DRR – 3, DRG – 2, po 2 etaty 8 OT oraz 1 koordynator ds. negocjacji⁹³. Ponadto w przypadku zadań określonych ustawą o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw⁹⁴, URE nie występował o środki, ponieważ w badanym okresie nie nastąpiła konieczność ich realizacji. Natomiast w zakresie zadań wskazanych w ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych⁹⁵ termin udostępnienia systemu teleinformatycznego został przesunięty z 1 lipca 2021 r. na 1 lipca 2023 r. na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁹⁶.

Przyczyną niewykorzystania etatów⁹⁷ był brak ofert w prowadzonych naborach lub brak odpowiednich kandydatów do nich przystępujących, brak wyboru kandydata, fluktuacja kadr oraz późne wydanie decyzji o przyznaniu środków na etaty⁹⁸.

15. [Nabory] Działania w zakresie rekrutacji nie były w pełni skuteczne, ponieważ wiele naborów zakończyło się bez zatrudnienia kandydata. Liczba naborów na wolne stanowiska nie była też wystarczająca, co było jednym z czynników powodujących dużą liczbę wakatów. Dlatego obszar ten wymaga wzmocnienia, w tym pilnego podjęcia aktywnego poszukiwania pracowników. Zastrzeżenia budzi także późne publikowanie ogłoszeń o naborze, co nie sprzyjało szybkiemu uzupełnieniu wolnego wakatów i zapewnieniu sprawnej realizacji zadań. W latach 2018-2019 sytuacja na rynku pracy w całej administracji rządowej była bardzo trudna. Utrzymywał się niekorzystny trend związany z brakiem zainteresowania pracą

⁸⁷ Z dnia 19 lipca 2019 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 1532.

⁸⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2348.

⁸⁹ Decyzja w sprawie zmian w budżecie na rok 2019, z 1 października 2019 r., znak: MF/FG4.4143.3.148.2019.MF.4177.

⁹⁰ Wyjaśnienia DG z 24 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzs

⁹¹ Ustawy OZE – 40 etatów; ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy Pe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1165) – 40 etatów; ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz. U. z 2018 r. poz. 9) – 4 etaty; ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. z 2016 r. poz. 1823) – 4 etaty; ustawy o promowaniu energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji – 5 etatów; ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy Pe oraz niektórych innych ustaw – 7 etatów (w 2020 r. 5 etatów); ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych – 11 etatów.

⁹² Po przesunięciu 2 etatów wraz z zadaniami z OT Łódź.

⁹³ Zestawienie dot. *Wzrost zatrudnienia w związku z wdrożeniem nowych zadań w latach 2018-2020* oraz wyjaśnienia DG z 30 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzs.

⁹⁴ Z dnia 1 marca 2018 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 685.

⁹⁵ Z dnia 31 lipca 2019 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 1495.

⁹⁶ Z dnia 14 maja 2020 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 875.

⁹⁷ Wyjaśnienia DG z 24 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzs.

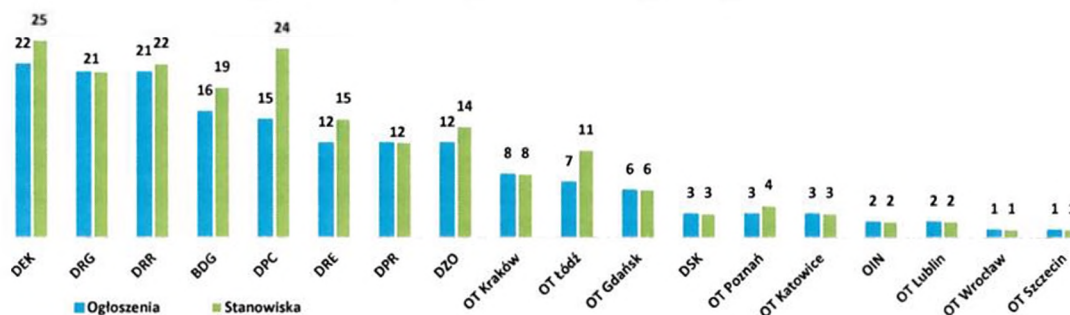
⁹⁸ Dotyczy etatów określonych ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy Pe oraz niektórych innych ustaw.

w służbie cywilnej. W szczególności zauważalne było to na konkurencyjnym warszawskim rynku pracy, który jest bardzo chłonny. Dzięki niskiej stopie bezrobocia⁹⁹ był to rynek pracownika¹⁰⁰. Trudna sytuacja URE w 2019 r. dot. rotacji pracowników była zatem zbieżna z sytuacją wszystkich urzędów centralnych, tj. wskaźnik rotacji osiągnął poziom 11,6% przy 11,8% w urzędach centralnych¹⁰¹. Natomiast w 2018 r. sytuacja była lepsza, ponieważ wskaźnik ten wyniósł 8,6%, przy 12,7% w urzędach centralnych¹⁰².

W zakresie usprawnienia procesu naborów, w szczególności zmieniono treść ogłoszenia, stworzono skrzynkę pocztową, na którą kandydaci mogli składać aplikacje drogą elektroniczną, stopniowo odstąpiono od profilowania wykształcenia w opisie stanowiska pracy, Wydział Kadr i Szkoleń informował pracowników odpowiedzialnych za tworzenie opisów stanowisk pracy o konieczności ich redagowania w sposób, który będzie pozwalał na jak największą przejrzystość i atrakcyjność oferty, umawiano terminy rekrutacji, z uwzględnieniem preferencji kandydatów, dostosowano techniki naboru indywidualnie do każdego z nich w taki sposób, by rekrutacja była przyjazna, wzywano kandydatów do uzupełnienia dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań formalnych w celu umożliwienia im przejścia do kolejnego etapu rekrutacji oraz wprowadzono nabory zdalne.

W badanym okresie ogłoszono 167 naborów, które dotyczyły 193¹⁰³ stanowisk, tj. w 2018 r. – 74 nabory (83 stanowiska), 2019 r. – 64 (76 stanowisk), 2020 r. – 29 (34 stanowiska). Nabory były ogłaszane do wszystkich komórek Centrali URE oraz OT. Fluktuacja w ciągu roku wyniosła w 2018 r. – 8,6%, 2019 r. – 11,6%, 2020 r. – 9,4%. Większość ogłoszeń o naborze (135 z 167, tj. 81%), publikowana była w terminie do 3 miesięcy od czasu zwolnienia etatu / utworzenia nowego stanowiska. W przypadku ogłoszeń na zastępstwo lub ponownych naborów w 29 naborach (17% wszystkich naborów) ogłoszono je po ponad 3 miesiącach, natomiast 3 nabory ogłoszono po ponad roku od czasu zwolnienia etatu / utworzenia nowego stanowiska. Sytuacja ta wynikała z niezłożenia wniosku o wszczęcie naboru przez kierownika komórki organizacyjnej.

Liczba naborów oraz liczba stanowisk, na które ogłoszono nabory w latach 2018-2020 z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne i OT URE



Wykres nr 8. Liczba naborów oraz liczba stanowisk, na które ogłoszono nabory z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne i OT URE. Opracowanie własne DNK.

Liczba naborów na wolne stanowiska nie była wystarczająca, tj. ogłaszano mniej naborów niż było wakatów, np. w DZO 1 stycznia 2018 r. było 13 wakatów, natomiast w 2018 r. ogłoszono nabór tylko na 4 stanowiska, w DRR na 31 grudnia 2019 r. było 7,42 wakatów, a w 2020 r. ogłoszono 3 nabory. Wyjaśniono¹⁰⁴, że jeśli wystąpiły przypadki nieogłoszenia naboru, dotyczyły one sytuacji, w których poprzednie kończyły się niewyłonieniem kandydata i kolejne nabory nie rokowały na odmienne zakończenie. Wskazać należy, że każdy nabór daje szansę na zatrudnienie. Istotnym jest aby podejmować efektywne działania w zakresie poszukiwania kandydatów do pracy, w tym dotrzeć do jak najszerszego kręgu osób i zainteresować ich atutami pracy w służbie cywilnej.

Zdaniem URE trudności w naborach¹⁰⁵ dot.:

- małej liczby ofert, braku aplikacji albo rezygnacji kandydatów z kolejnych etapów naboru;
- rezygnacji wyłonionych kandydatów z uwagi na niekonkurencyjne warunki wynagrodzenia;

⁹⁹ Stopa bezrobocia 5,8% w 2018 r., a na warszawskim rynku pracy 1,5%.

¹⁰⁰ Dane wynikające ze Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2018 i 2019 r.

¹⁰¹ W całej administracji rządowej kształtował się na poziomie 8,5%.

¹⁰² 9,3% w całej administracji rządowej. Dane ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2019 r. i 2018 r.

¹⁰³ Liczba obejmuje także stanowiska, na które były powtarzane nabory z uwagi na brak wyłonienia kandydata.

¹⁰⁴ Wyjaśnienia DG z 29 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPiK.090.4.2020.MSzS

¹⁰⁵ Wyjaśnienia DG z 21 października 2020 r., znak: BDG.SOPiK.090.4.2020.MSzS

- przejściowych braków kadrowych w Wydziale Kadr i Szkoleń w obszarze „kadr miękkich”. Jednakże mała liczba ofert wystąpiła jedynie w 33% naborach (tj. 31 z 93 z lat 2019¹⁰⁶-2020). Liczba składanych w nich ofert wyniosła od 0 do 3 ofert (tj. w 5 – nie złożono ofert, w 4 była 1 oferta, w 9 – 2 oferty, w 13 – 3 oferty). W pozostałych naborach sytuacja była lepsza, tj. zostały złożone po 4 oferty w 8 naborach (9%), po 5 ofert w 10 naborach (11%), w 29 naborach (31%) było od 6 do 10 ofert, a w 15 naborach (16%) od 11 do 34 ofert. Przyczyną wszczynania naboru w większości było powstanie wolnego etatu (57, tj. 61%), utworzenie etatu na nowe zadania (31, tj. 33%) oraz zastępstwo nieobecnego pracownika (5, tj. blisko 6%).

W celu poprawy sytuacji¹⁰⁷ niektóre ogłoszenia publikowano dodatkowo na bezpłatnych portalach, np. na stronie Okręgowej Izby Radców Prawnych, gdy poszukiwano pracowników do DPR, na Twitterze oraz na portalu Proto, pomimo że *Procedura wewnętrznej rekrutacji i naboru na wolne stanowiska w ksc*¹⁰⁸ nie przewidywała takiego obowiązku. Dyrektor Generalny wskazał¹⁰⁹, że przewidywane jest poszukiwanie pracowników za pośrednictwem social mediów.

Nie w pełni skuteczne działania w zakresie naborów mogły wpłynąć na zgłaszane problemy związane z realizacją zadań. Dlatego niezbędne jest wzmocnienie działań w zakresie aktywnego poszukiwania pracowników przez Urząd.

16. URE nie wykorzystywał narzędzia w postaci rekrutacji wewnętrznych, pomimo istnienia regulacji przewidującej taką możliwość. Nie poszukiwano pracowników na wolne stanowisko wewnątrz Urzędu, przez co nie dawano możliwości rozwoju pracownikom. Przyczyną takiej sytuacji była chęć uniknięcia dalszego osłabiania zasobu kadrowego komórek. Większość z nich posiadała bowiem wakaty i borykała się z trudnościami w zakresie obsadzania wolnych stanowisk pracy¹¹⁰. Jednakże przyjęcie takiego założenia spowodowało, że pracownicy w celu rozwoju zawodowego bądź szybszego awansu przystępowali do naborów zewnętrznych. Świadczy to o potrzebie prowadzenia rekrutacji wewnętrznych.

W 35 z 167 wszystkich naborów (tj. 21%) wzięło udział 30 pracowników. W 17 naborach (49%) wygrali pracownicy URE, w tym 10 z nich podwyższyło swoje stanowisko zostając, w tym samym departamencie. Natomiast 7¹¹¹ pracowników zostało przeniesionych do innej komórki na stanowisko równe lub wyższe. Dyrektor Generalny wskazał, że powodem przystępowania pracowników do naborów mogła być możliwość szybszego awansu finansowego, bądź możliwość rozwoju zawodowego w innym niż dotychczas obszarze¹¹².

Właściwym byłoby korzystanie z rekrutacji wewnętrznych m.in. ze względu na jego mniejszą czasochłonność i pracochłonność w stosunku do rekrutacji zewnętrznej. Dopiero w przypadku braku kandydatów wewnątrz Jednostki zasadne byłoby angażowanie większych zasobów do rekrutacji zewnętrznej.

17. [Przeniesienia wewnętrzne] Skala przeniesień wewnętrznych pracowników do innych komórek bez wszczynania procedury rekrutacyjnej nie była duża i dotyczyła w większości Centrali URE (12 z 13 wszystkich przeniesień).

Pracowników przeniesiono do DRR – 4 pracowników, DEK – 2, DZO – 2 oraz BDG, DSK, DRE, DRG i OT Wrocław – po 1 pracowniku. Przeniesienia odbywały się na podstawie wniosku dyrektora komórki, do której był przenoszony pracownik (12, tj. 92%). W jednym zaś przypadku była to decyzja Dyrektora Generalnego po odwołaniu z wyższego stanowiska w służbie cywilnej¹¹³. Uzasadnieniem przeniesień były m.in. wolne etaty po odejściu pracownika (4 z 13 przeniesień), nowe zadania (etaty z rezerwy), problemy z naborem pracowników, wnioski pracowników i chęć zmiany stanowiska.

¹⁰⁶ Ze względu na znaczną pracochłonność przygotowania danych przez URE dot. liczby złożonych ofert i przyczyn wszczęcia naboru informacje te ograniczono do lat 2019-2020.

¹⁰⁷ Pismo DG z 21 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹⁰⁸ Załącznik do Zarządzenia nr 17/2012 Dyrektora Generalnego URE w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej rekrutacji i naboru na wolne stanowiska w ksc w URE niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej oraz zasad wprowadzania nowozatrudnionych pracowników do pracy.

¹⁰⁹ Wyjaśnienia DG z 21 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹¹⁰ Wyjaśnienia DG z 21 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

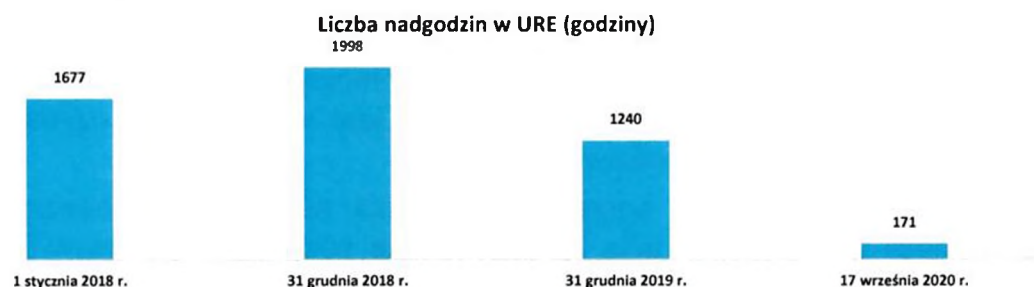
¹¹¹ Po jednym pracowniku odeszło z DZO, DRR, DEK, DRE, DPC oraz 2 pracowników z BDG. Natomiast w wyniku przeniesień na skutek wygranych naborów wzmocniony został DEK i DPC po 3 pracowników oraz DRR o 1 pracownika.

¹¹² URE nie dysponuje formalnymi informacjami na temat powodów z jakich pracownicy Urzędu przystępowali do naborów, informacje pozyskiwane zostały przy okazji rozmów kwalifikacyjnych. Wyjaśnienia DG z 21 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹¹³ Pismo DG z 12 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

18. [Godziny nadliczbowe] Skala godzin nadliczbowych w URE była mniejsza niż średnia w urzędach centralnych, w szczególności w 2019 r. Wskazuje to, że pomimo znacznego obciążenia pracą, którą zgłaszano do organu nadzoru, praca świadczona była zazwyczaj w normalnym czasie pracy. Godziny nadliczbowe dot. 8 z 9 komórek Centrali (z wyjątkiem DEK) oraz 4 z 8 OT, tj. OT w Krakowie, Lublinie, Szczecinie i Gdańsku. Najwięcej godzin nadliczbowych miały departamenty DZO, DPC i DRR.

Stan nadgodzin¹¹⁴ największy był na 31 grudnia 2018 r. – 1998 godz. i wzrósł on o 321 godz. w porównaniu do 1 stycznia 2018 r. (z 1677 godz. i 50 min.), przy średniej liczbie godzin nadliczbowych w urzędach centralnych w 2018 r. – 2200¹¹⁵. Liczba ta spadła o 758 godz. na koniec grudnia 2019 r. i wynosiła 1240 godz., przy średniej liczbie godzin nadliczbowych w urzędach centralnych w roku – 2412¹¹⁶. Na dzień 17 września 2020 r. pracownicy URE łącznie mieli 171 nadgodzin¹¹⁷.



Wykres nr 9. Liczba nadgodzin w URE (godziny). Opracowanie własne DNK.

W przypadku Centrali najwięcej nadgodzin mieli pracownicy departamentów merytorycznych:

- DZO – 575 godz. na koniec 2018 r., średnio na pracownika¹¹⁸ 14 godz. (niecałe 2 dni), przy 11 wolnych etatach na 31 grudnia 2018 r.
- DPC – 407 godz. na koniec 2019 r., średnio na pracownika¹¹⁹ 16 godz. (2 dni), przy 4 wolnych etatach na 31 grudnia 2019 r.;
- DRR – 286 godz. na początku 2018 r., średnio na pracownika¹²⁰ 8 godz. (1 dzień), przy 2,75 wolnych etatach na 1 stycznia 2018 r.

Uwagę zwraca natomiast liczba nadgodzin w OT Kraków (729 godz. wg stanu na 31 grudnia 2018 r., średnio na pracownika¹²¹ 40 godz.). W pozostałych 3 OT Lublinie, Szczecinie i Gdańsku liczba nadgodzin nie była duża (od 54 godz. w OT Lublin na 31 grudnia 2019 r., do 3 godz. w OT Szczecin na 31 grudnia 2018 r.).

Dyrektor Generalny wskazał¹²², że nadgodziny wynikały z bieżących potrzeb komórek w celu zapewnienia realizacji zadań im przydzielonych. Pracę w godzinach nadliczbowych świadczone na podstawie pisemnych poleceń kierujących poszczególnymi komórkami.

Nie wszystkie nadgodziny zostały rozliczone. Skala nieodebranych nadgodzin wyniosła: w 2018 r. – 329 godz. i 35 min., w 2019 r. – 386 godz. i 15 min., w 2020 r. – 26 godz. i 35 min. Wyjaśniono¹²³, że powodami niepełnego rozliczenia były niedobory kadrowe, duża liczba spraw oraz okres rozliczeniowy przypadający na przełomie lat kalendarzowych¹²⁴.

19. [Urlopy bezpłatne] Udzielanie długotrwałych (powyżej 14 dni) urlopów bezpłatnych, w sytuacji zgłaszanych braków kadrowych, nie sprzyjało skutecznej realizacji zadań. Każda nieobecność wymaga zapewnienia zastępstwa. Skala tych urlopów nie była duża (14), jednakże w kontekście dużej liczby wakatów mogła ona dodatkowo utrudniać realizację zadań.

¹¹⁴ Dotyczy wszystkich pracowników, tj. ksc oraz poza ksc.

¹¹⁵ Dane dot. pracowników ksc, wynikające ze Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2018 r. (97% urzędów centralnych z 31 takich jednostek w 2018 r. wypracowało łącznie 65 988 godzin nadliczbowych).

¹¹⁶ Dane dot. pracowników ksc, wynikające ze Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2019 r. (97% urzędów centralnych z 32 takich jednostek w 2018 r. wypracowało łącznie 74 772 godziny nadliczbowe).

¹¹⁷ Pismo DG z 22 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹¹⁸ Zatrudnionych 40 pracowników (tyle samo etatów) na 31 grudnia 2018 r.

¹¹⁹ Zatrudnionych 24 pracowników (tyle samo etatów) na 31 grudnia 2019 r.

¹²⁰ Zatrudnionych 35 pracowników (34,25 etatów) na 1 stycznia 2018 r.

¹²¹ Zatrudnionych 18 pracowników (tyle samo etatów) na 31 grudnia 2018 r.

¹²² Pismo DG z 22 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹²³ Pismo DG z 22 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹²⁴ Wyjaśnienia DG z 29 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

W latach 2018-2020 47 pracowników przebywało lub przebywa¹²⁵ na 85¹²⁶ urlopach bezpłatnych, tj. krótkoterminowych (do 14 dni udzielono 48 urlopów) oraz długoterminowych (powyżej 14 dni udzielono 37 urlopów). Pracownicy Centrali URE skorzystali z 69 urlopów, natomiast pracownicy OT 16), w tym Dyrektor Generalny udzielił:

- 62 urlopów na podstawie art. 174 § 1 Kodeksu pracy¹²⁷ w zw. z indywidualnym wnioskiem pracownika (udzielono 48 urlopów do 14 dni, 14 długoterminowych);
- 23 urlopy na podstawie art. 53a ust. 6 ustawy o służbie cywilnej¹²⁸, na czas powołania na stanowisko dyrektora lub zastępcy dyrektora (wszystkie urlopy były długoterminowe, w tym 20 urlopów zostało rozpoczętych w 2016 i 2017 r., 3 urlopy rozpoczęte w 2020 r.).

W opinii Dyrektora Generalnego¹²⁹ ze względu na krótkotrwały charakter absencji ich udzielenie nie miało negatywnego skutku dla realizacji bieżących zadań. Dłuższe urlopy udzielane były pracownikom, z którymi pracodawca nie chciał rozwiązywać stosunku pracy, ze względu na ich znaczenie dla realizacji zadań. Udzielenie urlopu bezpłatnego było zawieszeniem stosunku pracy z szansą na powrót pracownika do pracy w URE.

Udzielanie urlopów długoterminowych przy ograniczonych zasobach kadrowych może pogorszyć sytuację Jednostki, tj. spowodować kolejne zaległości, dlatego stosowanie tej możliwości powinno być każdorazowo poprzedzone analizą.

20. [Urlopy macierzyńskie / rodzicielskie / wychowawcze] Niewystarczająca liczba ogłoszeń o naborze na zastępstwo w stosunku do liczby pracowników nieobecnych z uwagi na urlopy macierzyńskie, rodzicielskie czy wychowawcze oraz problemy z wyłonieniem kandydatów do pracy w celu zastępstwa dodatkowo pogarszały trudną sytuację kadrową URE. Oznacza to, że podejmowane działania w celu zapewnienia efektywnej realizacji zadań były niewystarczające. Skala tych urlopów nie była duża, jednak w sytuacji sygnalizowanych problemów w zakresie niedoborów kadrowych mogła wpływać na opóźnienia w realizacji zadań przez komórki organizacyjne. W szczególności z uwagi na konieczność przejęcia obowiązków nieobecnego pracownika i niezatrudnienie w krótkim czasie osoby na zastępstwo (w latach 2018-2020 ogłoszono 27 naborów na zastępstwo z czego – 13 naborów, tj. 48% zakończyło się bez wyłonienia kandydata, 3 były w toku).

Na urlopach macierzyńskich/ rodzicielskich/ wychowawczych w okresie kontrolowanym przebywało od 9 do 14 pracowników w danym roku, tj.:

- w 2018 r. – 14 pracowników (łączny czas nieobecności wyniósł ponad 112 m-cy),
- w 2019 r. – 13 pracowników (nieobecność ponad 80 m-cy),
- w 2020 r. – 9 pracowników (nieobecność ponad 50 m-cy).

W latach 2018-2020 10 pracowników¹³⁰ z 9 komórek organizacyjnych (2 w BDG, po 1 w DEK, DPC, DRR, DSK, DZO, OT Gdańsk, OT Katowice i OT Łódź) rozpoczęło wspomniane urlopy. Natomiast do DZO, DPC, DSK w ogóle nie ogłoszono w latach 2018-2020 naboru na zastępstwo. Tylko w przypadku 4 komórek (DRR, BDG, DEK, OT Gdańsk) ogłoszono nabór na zastępstwo w tym samym roku, w którym osoba rozpoczęła urlop.

21. [Wynagrodzenia] W URE od 2019 r. następował sukcesywny wzrost wynagrodzeń. Było to związane m.in. ze zwiększeniem kwoty bazowej w całej administracji rządowej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników ksc wzrosło z 4 720 zł w 2018 r. do 5 403 zł w 2020 r.¹³¹, tj. o 683 zł. Wzrost ten następował od 2019 r., natomiast w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. nastąpił jego minimalny spadek o 3 zł (z 4 723 zł w 2017 r. do 4 720 zł w 2018 r.). Brak wzrostu wynagrodzeń wskazuje na pogorszenie sytuacji, ponieważ w latach 2017-2018 przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze w urzędach centralnych wzrosło o 91 zł (2,1%). W 2019 r. wzrost wynagrodzenia zasadniczego był już bliski przeciętnemu wzrostowi wynagrodzeń w urzędach centralnych, tj. wzrosło ono w URE

¹²⁵ 17 pracowników na dzień udzielania odpowiedzi przez URE, tj. 22 października 2020 r. przebywało na urlopach na podstawie art. 53 ustawy o służbie cywilnej. Urlopy udzielone zostały przed 1 stycznia 2018 r. (14 pracownikom), jak i w okresie objętym kontrolą (3 pracownikom).

¹²⁶ Pod uwagę wzięto także urlopy udzielone przed okresem objętym kontrolą, a które trwały w okresie objętym kontrolą.

¹²⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, t. j. ze zm.).

¹²⁸ Urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 wyższe stanowiska w służbie cywilnej pkt 2–5, dyrektor generalny urzędu, w którym jest on zatrudniony, udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania. Ustawa o służbie cywilnej.

¹²⁹ Pismo DG z 29 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPiK.090.4.2020.MSzS.

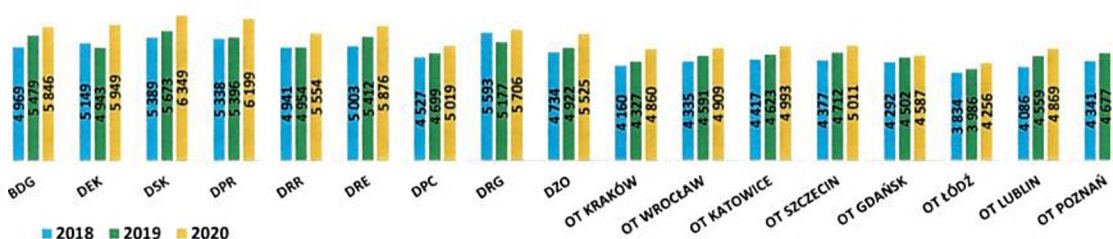
¹³⁰ Uwzględniono pracowników, którzy rozpoczęli urlopy po 1 stycznia 2018 r.

¹³¹ Wszystkie dane w zakresie wynagrodzeń w 2020 r. dot. okresu od 1 stycznia do 31 sierpnia 2020 r.

o 201 zł (tj. 4,2%, z 4 720 zł do 4 921 zł), podczas gdy w urzędach centralnych wzrost ten wyniósł 203 zł (4,6%)¹³².

W 2018 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite w URE¹³³ spadło o 144 zł (z 7 637 zł w 2017 r. do 7 493 zł w 2018 r.), przy jego wzroście w urzędach centralnych o 184 zł (2,9%). W 2019 r. wzrost ten był niższy od średniej w urzędach centralnych i wynosił 220 zł (tj. 3%, z 7 493 zł do 7 713 zł), podczas gdy w urzędach centralnych wzrost ten wyniósł 274 zł (4,1%)¹³⁴. Spowodowało to, że URE przesunął się z 5 miejsca najlepiej zarabiających urzędów centralnych w 2018 r. na 8 – w 2019 r. Jednakże nadal znajdował się w pierwszej 10 z 32 najlepiej zarabiających urzędów centralnych w 2019 r. Przeciętny miesięczny wzrost wynagrodzeń spowodowany był nie tylko wzrostem kwoty bazowej w służbie cywilnej w 2019 r. oraz 2020 r., ale również podwyżkami w Urzędzie. Skala tego narzędzia była duża. W latach 2018-2020 przyznano 355 podwyżek, zatem Kierownictwo URE dysponowało narzędziem do motywacji pracowników i zapobiegania odpływowi wyspecjalizowanej kadry. W kontekście niedoborów kadrowych w komórkach merytorycznych i zgłaszanego obciążenia pracą, wątpliwość może budzić znaczący wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego w BDG. Była to 2 komórka po DSK, w której odnotowano najwyższy wzrost tego wynagrodzenia w kontrolowanym okresie (blisko 18%, z 4 969 zł w 2018 r. do 5 846 zł w 2020 r.). Również w tej komórce nastąpił największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia całkowitego w 2019 r. (8%, z 8 258 zł w 2018 r. do 8 888 zł w 2019 r.).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników ksc w latach 2018-2020, z podziałem na komórki organizacyjne i OT URE



Wykres nr 10. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników ksc w latach 2018-2020, z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne i OT URE. Opracowanie własne DNK.

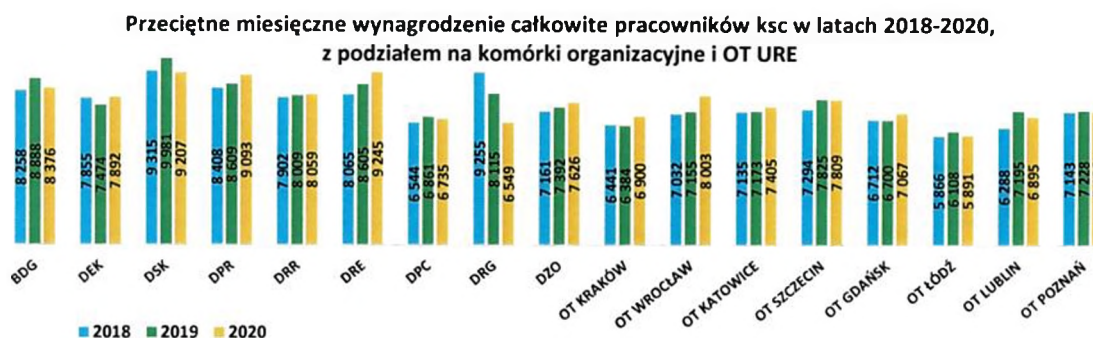
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników ksc wzrosło prawie we wszystkich komórkach. Wyjątek stanowił DEK, DRG, w których wynagrodzenie uległo zmniejszeniu w 2019 r. Jednakże w 2020 r. nastąpił już jego wzrost. Największy wzrost wynagrodzeń zasadniczych w kontrolowanym okresie¹³⁵ dot. DSK – 18%, BDG – 18%, DRE – 17%, tj. komórek w których nie wystąpiły problemy w realizacji zadań. W kolejnych komórkach wyniósł on: DZO – 17%, DPR – 16%, DEK – 16%, DRR – 12%, DPC – 11%. Natomiast najmniejszy był w DRG – 2% i znacznie odbiegał od średniego wzrostu wynagrodzeń w Centrali URE, który wyniósł blisko 15%. Natomiast w przypadku OT średni wzrost wynagrodzeń wyniósł 13%, przy czym największy dot. OT Lublin – 19%. W pozostałych OT wyniósł on w: OT Kraków – 16%, OT Szczecin – 14%, OT Wrocław i Katowice – 13%, OT Łódź – 11%, OT Poznań – 8% oraz OT Gdańsk – 7%.

¹³² Dane wynikające ze Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2019 r.

¹³³ Dane dotyczące wynagrodzeń całkowitych obejmują wszystkie składniki wynagrodzeń, takie jak: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe, dodatki funkcyjne, nagrody z funduszu nagród, nagrody jubileuszowe, dodatki służby cywilnej, dodatki zadaniowe, dodatki wynikające ze szczególnych uprawnień, odprawy emerytalne i rentowe oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. trzynastka).

¹³⁴ Dane wynikające ze Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2019 r.

¹³⁵ Pomiędzy 2018 r. a 2020 r.



Wykres nr 11. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite pracowników ksc w latach 2018-2020, z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne i OT URE. Opracowanie własne DNK.

Całkowite przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników ksc w 2019 r.¹³⁶ w Centrali URE wzrosło o blisko 2%, natomiast w OT o blisko 3%. Stosunkowo niski wzrost wynagrodzeń całkowitych wynikał m.in. z mniejszego udziału pozostałych składników wynagrodzeń, w tym nagród (w 2019 r. nagrody okresowe zostały wypłacone w mniejszej wysokości w porównaniu do 2018 r.). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite w 2019 r. wzrosło w 7 komórkach organizacyjnych URE, natomiast w 2 spadło (w DEK o 5%, DRG – 12%). Największy wzrost wynagrodzenia całkowitego dot. BDG – 8%. W pozostałych komórkach wyniósł: DSK – 7%, DRE – 7%, DPC – 5%, DZO – 3%, DPR – 2%, DRR – 1%. W przypadku OT największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia całkowitego nastąpił w OT Lublin – 14%, w pozostałych OT wyniósł: OT Szczecin – 7%, OT Łódź – 4%, OT Wrocław – 2%, OT Poznań 1%, OT Katowice – 0,5%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze poza ksc w kontrolowanym okresie stanowiło średnio 55% wynagrodzenia pracowników ksc, tj. w 2018 r. wyniosło – 2 639 zł, 2019 r. – 2 695 zł, w 2020 r. – 2 949 zł. Natomiast wynagrodzenie całkowite stanowiło 65% wynagrodzenia ksc i wynosiło w 2018 r. – 4 952 zł, 2019 r. – 5 029 zł oraz 2020 r. – 4 836 zł.

22. [Podwyżki i awanse] Narzędzie motywacyjne w postaci podwyżek i awansów było wykorzystywane na dużą skalę. Dawало ono zatem Kierownictwu URE możliwość przeciwdziałania odpływowi wyspecjalizowanej kadry i motywowania pracowników z najbardziej obciążonych komórek. W latach 2018-2020 przyznano 7 awansów (bez podwyżki wynagrodzenia) i 355 podwyżek (w tym w części przypadków z podwyższeniem stanowiska), a ich średnia wysokość wyniosła 416 zł. Podwyżki udzielono 37% pracownikom w 2018 r. oraz 36% w 2019 r. W 2020 r. otrzymało je ok. 22% pracowników, na co miała wpływ sytuacja epidemiologiczna. Wśród Centrali URE największa średnia liczba podwyżek w stosunku do przeciętnego stanu zatrudnienia w komórce miała miejsce w DEK, DPR, DRG, DPC, co wskazuje, że podwyżki były kierowane do komórek, w których identyfikowano trudności w realizacji zadań.

W latach 2018-2020 przyznano 355 podwyżek dla 252 pracowników, w tym 32 podwyżki dla 30 pracowników poza ksc.

Łączna kwota podwyżek wyniosła 147 698 zł¹³⁷, średnio 416 zł, tj.:

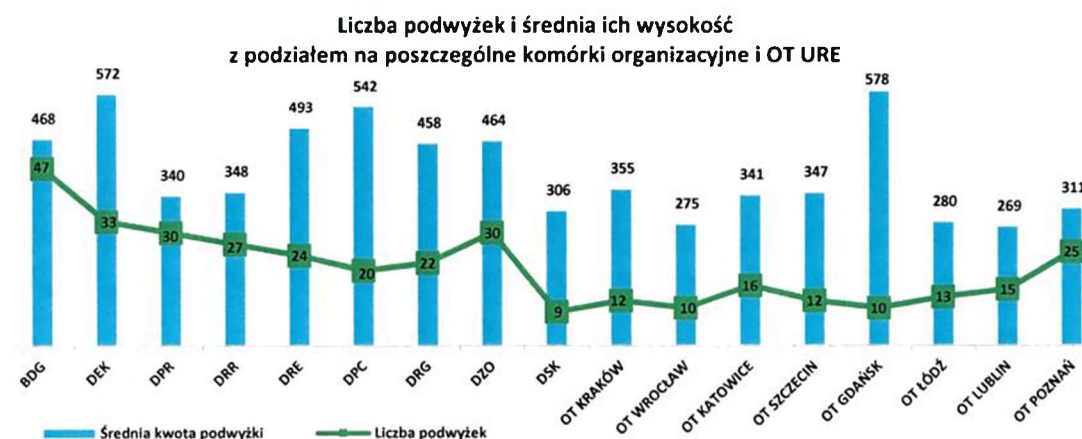
- w 2018 r. – 132 podwyżki na kwotę 46 913 zł, średnia wysokość wyniosła 355 zł, objęły one 130 pracowników, przy przeciętnym zatrudnieniu 348 osób¹³⁸ (37%);
- w 2019 r. – 140 podwyżek na kwotę 59 069 zł, średnia wysokość wyniosła 422 zł, objęły one 128 pracowników, przy przeciętnym zatrudnieniu 354 (36%);
- w 2020 r.¹³⁹ – 83 podwyżki na kwotę 41 716 zł, średnia wysokość wyniosła 503 zł, objęły one 77 pracowników, przy przeciętnym zatrudnieniu 352 (22%).

¹³⁶ Mając na uwadze sytuację epidemiologiczną, która spowodowała m.in. całkowite wstrzymanie nagród, nie jest zasadne porównywanie zmian w zakresie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia całkowitego w 2020 r. do wcześniejszych okresów.

¹³⁷ Dane z Zestawienia dotyczącego podwyżek i awansów z 4 grudnia 2020 r. Wśród osób, które uzyskały podwyżkę uwzględniono 2 osoby, którym zmniejszono liczbę etatów, przy jednoczesnym zachowaniu wynagrodzenia.

¹³⁸ Dane z Zestawienia dot. wynagrodzeń z 13 stycznia 2021 r.

¹³⁹ Do 17 września 2020 r.



Wykres nr 12. Liczba podwyżek i średnia ich wysokość z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne i OT URE. Opracowanie własne DNK.

Wśród komórek Centrali URE największa średnia wysokość podwyżek miała miejsce w DEK, DPC. Natomiast w OT największa średnia podwyżek wystąpiła w OT Gdańsk. Sytuacja ta związana była z awansem jednego z pracowników na stanowisko Dyrektora OT. Wyłączając zaś ten przypadek, średnia kwota podwyżek wyniosła 382 zł i była zbliżona do średniej występującej w OT.

Średnia roczna liczba podwyżek do średniego przeciętnego zatrudnienia w komórce organizacyjnej z okresu 2018-2020

	BDG	DEK	DPR	DRR	DRE	DPC	DRG	DZO	DSK	OT Kraków	OT Wrocław	OT Katowice	OT Szczecin	OT Gdańsk	OT Łódź	OT Lublin	OT Poznań
Średnia roczna liczba podwyżek ¹⁴⁰	16	11	10	9	8	7	7	10	3	4	3	5	4	3	4	5	8
Średnie przeciętne roczne zatrudnienie w komórce ¹⁴¹	48	19	19	31	29	20	18	31	9	17	13	16	14	15	17	13	17
%	33	58	53	29	28	35	39	32	33	24	23	31	29	20	24	38	47

Tabela nr 1. Średnia roczna liczba podwyżek do średniego przeciętnego zatrudnienia w komórce organizacyjnej z okresu 2018-2020. Opracowanie własne DNK.

Największa liczba podwyżek została przyznana w BDG. Jednakże jest to komórka z największą liczbą pracowników. Ponadto spośród 47 podwyżek w tej komórce 14 przyznano pracownikom spoza ksc. W pozostałych komórkach poza ksc występuje zazwyczaj 1 taki etat: stanowisko sekretarki. Porównując zatem liczbę podwyżek pracowników ksc (33) jest ona bliska pozostałym komórkom Centrali URE. Wśród OT największa liczba podwyżek dot. OT Poznań. Jest to jeden z oddziałów z największą liczbą pracowników. Ponadto w związku z odejściem 2 pracowników z wysokimi mnożnikami kwoty bazowej, starszym stażem pracownikom przyznano podwyżki i awanse¹⁴².

Fakt, że znaczna część pracowników Urzędu otrzymała w okresie objętym kontrolą podwyżkę lub awans pozytywnie wpływa na postrzeganie pracodawcy przez pracowników, a co za tym idzie na możliwość wiązania swojej przyszłości zawodowej z Jednostką.

23. [Dodatki zadaniowe] Narzędzie w postaci dodatków zadaniowych nie było prawidłowo wykorzystywane, bowiem 19 z 34 (56%) dodatków poddanych analizie przyznano niecelowo, w tym na zadania stałe, które powinny być powierzone w ramach obowiązków służbowych. Znaczną część dodatków pracownicy otrzymali, mimo że nie posiadali aktualnych opisów stanowisk pracy (27 z 34, tj. 79%), a ponadto 10 (z 34, tj. 29%) dodatków przyznano na czas nieokreślony, co było niezgodne z art. 88 ustawy o służbie cywilnej. Wskazuje to na istotne słabości kontroli zarządczej w tym obszarze. W URE nie funkcjonowały także regulacje wewnętrzne ani wzory formularzy dot. przyznawania dodatków zadaniowych, co było

¹⁴⁰ Suma podwyżek jakie przyznane zostały komórce organizacyjnej w latach 2018-2020, podzielona przez 3 letni okres badania.

¹⁴¹ Suma przeciętnego zatrudnienia w danej komórce w latach 2018-2020 (dane z Zestawienia dot. wynagrodzeń z 13 stycznia 2021 r.), podzielona przez 3 letni okres badania.

¹⁴² Wyjaśnienia DG z 19 listopada 2020 r., znak: BDG-SOPIK.090.4.2020.MSzS

również niezgodne z rekomendacjami Szefa Służby Cywilnej zawartymi w dokumencie *Dobre praktyki*.

Zbadano 34¹⁴³ z 163 dodatków (21%) o wartości 112 550 zł (21% z 529 511 zł). W 15 z 34 przypadków (tj. 44%) dodatki przyznano celowo, tj. na realizację dodatkowych zadań, w sytuacji uzasadnionej zarówno potrzebami URE, jak i sytuacją kadrową danej komórki. W pozostałych 19¹⁴⁴ uznano je za niecelowe, ponieważ dotyczyły zadań stałych należących do kompetencji URE, tj. obsługi systemu informatycznego (7), obsługi rezerw celowych (5), pomocy prawnej świadczonej na rzecz komórek (4), pełnienia funkcji Inspektora Ochrony Danych (2) oraz prac w Komisji do oceny przydatności składników majątku ruchomego oraz Komisji likwidacyjnej składniki majątku ruchomego (1). W ocenie Dyrektora Generalnego¹⁴⁵, zadania te nie należały do obowiązków pracowników, którzy otrzymali dodatki, i były uzasadnione potrzebami URE.

Nie można się zgodzić z Dyrektorem Generalnym, gdyż zadania powierzone w ramach dodatków należały do stałych, regulaminowych zadań komórek, zatem ich wykonywanie powinno odbywać się w ramach obowiązków służbowych. Dopuszczalne jest tylko czasowe powierzanie zadań stałych Urzędu w związku m.in. z zastępowaniem nieobecnego pracownika, realizacją zadań przypisanych do innego stanowiska pracy będącego aktualnie wakatem. Ponadto w przypadku wspomnianych dodatków były one powtarzane, zatem nie można mówić o tymczasowości wykonywania dodatkowych obowiązków. W myśl *Dobrych praktyk*, gdy zadanie zyskuje charakter stały powinno być uwzględnione w opisie stanowiska pracy.

Ponadto 27¹⁴⁶ dodatków przyznano pracownikom, pomimo że nie posiadali oni aktualnych opisów stanowisk pracy, tzn. opis dotyczył innego stanowiska niż wskazane w decyzji przyznającej dodatek lub dotyczył kilku różnych stanowisk pracy, np. specjalisty, starszego specjalisty i głównego specjalisty¹⁴⁷. Wyjaśniono¹⁴⁸, że pracownicy posiadali aktualne zakresy obowiązków, a w URE już nie występuje praktyka tworzenia jednego opisu stanowiska pracy dla kilku różnych stanowisk. Dyrektor Generalny wskazał, że opisy stanowisk zostaną zaktualizowane.

W służbie cywilnej zakres zadań realizowanych na danym stanowisku określa opis stanowiska pracy¹⁴⁹. Posiadanie aktualnego zakresu obowiązków przez pracownika, nie zwalnia z obowiązku aktualizacji opisu stanowiska pracy. Wręcz przeciwnie, przepisy prawa nakazują niezwłoczną jego aktualizację. Ponadto jeśli opis ulega zmianie, przyznane do tej pory dodatki, powinny zostać zweryfikowane pod kątem zgodności z nowym opisem stanowiska pracy. Wskazać też należy, że większość opisów, na podstawie których przyznano kontrolowane dodatki została zatwierdzona przed wejściem w życie zarządzenia w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy¹⁵⁰ (tj. przed 3 lutym 2011 r.) i wymagają niezwłocznej aktualizacji.

Jednocześnie 10 z 34 (29%) dodatków przyznano na czas nieokreślony, tj. wskazano w nich jedynie datę od kiedy dodatek obowiązuje. Rodzi to ryzyko jego wypłacania po ustaniu przyczyny jego przyznania. Dyrektor Generalny wyjaśnił¹⁵¹, że dodatki na czas nieokreślony stosowane są w przypadkach kiedy trudne jest, bądź wręcz niemożliwe określenie z góry przez jaki czas wymagana będzie realizacja zadania. Zwrócił również uwagę, że dodatki na czas nieokreślony są elastycznym narzędziem i mogą zostać w razie potrzeby natychmiastowo, bez żadnego okresu wypowiedzenia, cofnięte. W zakresie dodatku przyznanego w celu zastępstwa Dyrektora Generalnego wyjaśniono¹⁵², że spowodowane to było nieusystematyzowanym charakterem nieobecności Dyrektora Generalnego, które w większości sprowadzają się do jednego lub dwóch dni roboczych. Dlatego sporządzanie

¹⁴³ Wybór próby nastąpił metodą doboru celowego przy zastosowaniu kryteriów: wysokość przyznanego dodatku, charakter realizowanych zadań w ramach dodatku, częstotliwość otrzymywania dodatku, dodatek przyznany bez określenia daty końcowej, dwa dodatki przyznane jednej osobie na ten sam okres.

¹⁴⁴ Dodatki nr 2-6, 11-14, 19-20, 26, 28-34 wskazane w piśmie kontrolerów z 29 października 2020 r., znak: DNK-URE-18/2020.

¹⁴⁵ Pismo DG z 15 stycznia 2021 r. oraz z 19 stycznia 2021 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹⁴⁶ Dodatki nr 1-14, 17-18, 22-24, 26, 28-34 wskazane w piśmie DNK z 29 października 2020 r., znak: DNK-URE-18/2020.

¹⁴⁷ Symbol opisu stanowiska pracy OWR/3 z 19 stycznia 2009 r.

¹⁴⁸ Pismo DG z 15 stycznia 2021 r. oraz 19 stycznia 2021 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹⁴⁹ Zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 5, poz. 61 ze zm.) opis każdego nowo utworzonego stanowiska pracy sporządza się niezwłocznie po jego utworzeniu, a stosownie do ust. 2 – w razie zaistnienia zmian w zakresie stanowiska dokonuje się niezwłocznej aktualizacji opisu stanowiska pracy.

¹⁵⁰ Zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z 7 stycznia 2011 r. (M.P. Nr 5, poz. 61 ze zm.).

¹⁵¹ Pismo z 27 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹⁵² Pismo DG z 15 stycznia 2021 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

każdorazowo wniosku o dodatek zadaniowy generowałyby zbyt wiele dodatkowych czynności dla pracowników i byłoby działaniem mało racjonalnym.

Efektywności realizacji zadań nie sprzyjało również powierzenie jednemu pracownikowi dodatkowych zadań, za realizację których wypłacano 2 dodatki zadaniowe z różnych tytułów w jednym miesiącu¹⁵³. W URE nie wprowadzono także regulacji wewnętrznych w zakresie przyznawania dodatków, gdyż jak wyjaśniono dodatki były przyznawane na podstawie art. 88 ustawy o służbie cywilnej.

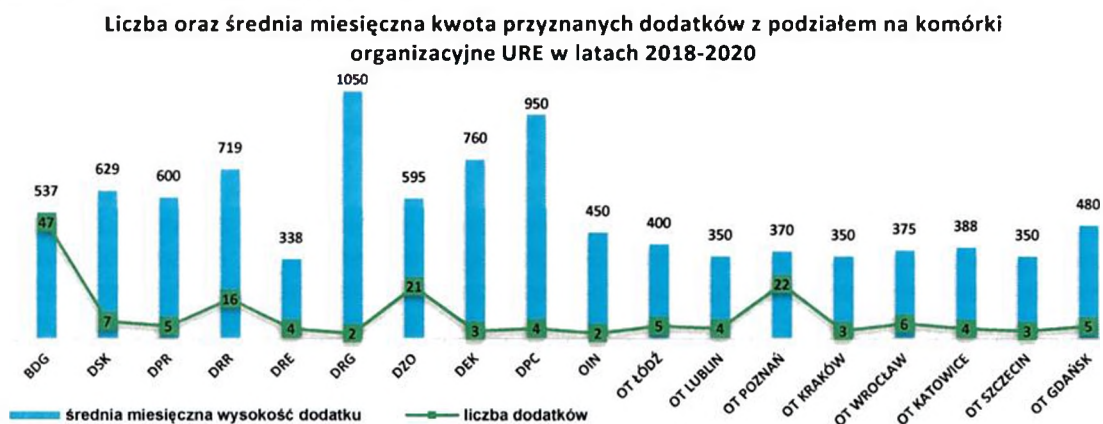
Zgodnie z art. 88 ustawy o służbie cywilnej dodatki zadaniowe mają charakter czasowy, w związku z tym okres ich wypłacania powinien być czasowo określony. Trudności związane z określeniem czasu w jakim będzie realizowane zadanie, nie uzasadniają przyznania go na czas nieokreślony. W takich przypadkach należy określić minimalny czas, na który ma być przyznany dodatek, a po jego upływie dokonać weryfikacji dalszej zasadności jego wypłacania. Pamiętać należy też, że jeśli zadanie zyskuje charakter stały powinno zostać włączone do obowiązków wynikających z opisu stanowiska pracy. W *Dobrych praktykach* Szef Służby Cywilnej wskazał sposoby określenia czasu wypłacania dodatku, tj. co do zasady poprzez wskazanie początkowej i końcowej daty dziennej. Nieprawidłowości te nie sprzyjały efektywnemu wykorzystywaniu dodatków.

24. Nie można uznać, że dodatki były kierowane głównie do komórek organizacyjnych wymagających największego wsparcia. Zgłaszane przez Prezesa URE trudności dotyczyły głównie zadań komórek merytorycznych, natomiast najwięcej dodatków przyznano w BDG (47 z 163, tj. 29%), czyli w komórce obsługowej. Mimo że wyniki pracy Zespołu ds. relokacji zasobów kadrowych wskazywały na największe obciążenie OT Łódź, najwięcej dodatków przyznano w OT Poznań. Należy podkreślić, że sytuacja kadrowa i liczba spraw tego oddziału była podobna do pozostałych, a w niektórych przypadkach lepsza. Wysokość przyznanych dodatków nie budzi natomiast zastrzeżeń.

W latach 2018-2020 przyznano 163 dodatki zadaniowe, tj. w 2018 r. – 53, w 2019 r. – 52, a w 2020 r. – 58. Łączna wartość dodatków wyniosła 529 511 zł. Liczba wypłacanych dodatków wg ich miesięcznej wysokości przedstawiała się następująco:

- 112 w kwocie od 250 zł do 500 zł (69% wszystkich przyznanych dodatków),
- 47 w kwocie powyżej 501 zł do 1000 zł (29% przyznanych dodatków),
- 4 w kwocie powyżej 1001 zł do 1200 zł (2% przyznanych dodatków).

W okresie objętym kontrolą dodatki otrzymało 83 pracowników, tj. w BDG – 20 osób, DZO – 12 osób, OT Poznań – 8 osób oraz w pozostałych 15 komórkach organizacyjnych¹⁵⁴ przyznano dodatki zadaniowe 43 osobom. Dodatki zadaniowe były przyznawane przede wszystkim z tytułu: obsługi systemu informatycznego, okresowego zwiększenia obowiązków oraz pełnienia określonych funkcji.



Wykres nr 13. Liczba oraz średnia miesięczna kwota przyznanych dodatków z podziałem na komórki organizacyjne URE w latach 2018-2020. Opracowanie własne DNK.

¹⁵³ Dodatki nr 17-18 wskazane w piśmie DNK z 29 października 2020 r., znak: DNK-URE-18/2020.

¹⁵⁴ W DRR – 9 osobom, DSK – 4 osobom, OT Wrocław – 4 osobom, OT Łódź – 3 osobom, OT Gdańsk – 3 osobom, DPR – 3 osobom, OT Lublin – 1 osobie, DRE – 4 osobom, DPC – 2 osobom, OT Katowice – 2 osobom, DEK – 3 osobom, OT Kraków – 1 osobie, OT Szczecin – 1 osobie, OIN – 1 osobie, DRG – 2 osobom.

Największa średnia miesięczna kwota przyznanych dodatków wystąpiła w DRG, co związane było z przyznaniem jedynie 2 dodatków za pełnienie obowiązków naczelnika. Podobnie było w DPC, w którym aż 3 z 4 dodatków również dot. pełnienia funkcji naczelnika.

Średnia roczna liczba dodatków do średniego przeciętnego zatrudnienia w komórce organizacyjnej z okresu 2018-2020

	BDG	DEK	DPR	DRR	DRE	DPC	DRG	DZO	DSK	OIN	OT Kraków	OT Wrocław	OT Katowice	OT Szczecin	OT Gdańsk	OT Łódź	OT Lublin	OT Poznań
Średnia roczna liczba dodatków ¹⁵⁵	16	1	2	5	1	1	1	7	2	1	1	2	1	1	2	2	1	7
Średnie przeciętne roczne zatrudnienie w komórce ¹⁵⁶	48	19	19	31	29	20	18	31	9	2	17	13	16	14	15	17	13	17
%	33	5	11	16	3	5	6	23	22	50	6	15	6	7	13	12	8	41

Tabela nr 2. Średnia roczna liczba dodatków do średniego przeciętnego zatrudnienia w komórce organizacyjnej z okresu 2018-2020. Opracowanie własne DNK.

W OT skala dodatków utrzymywała się na podobnym poziomie, z wyjątkiem OT Poznań. Dodatki dot. głównie obsługi systemów informatycznych.

W odniesieniu do OT Poznań Dyrektor Generalny wyjaśnił¹⁵⁷, że duża liczba dodatków wynikała z braków kadrowych, realizacji nowego zadania dot. dostosowania koncesji na obrót paliwami ciekłymi do obowiązujących przepisów (1151 koncesji) oraz dużej liczby złożonych i czasochłonnych postępowań (582) o nałożenie kar pieniężnych na skutek przekroczenia 10, 11 i 12 sierpnia 2015 r. ograniczeń w poborze energii elektrycznej.

Należy jednak zauważyć, że liczba wakatów oddziału poznańskiego w latach 2018-2019 nie była duża. Oddział ten na 1 stycznia 2018 r. nie miał wakatów, a w OT Łódź wystąpiły 3, oraz po 2 w OT Katowice i Wrocław. Na 31 grudnia 2018 r. OT Poznań miał 1 wakat, a w OT w Łodzi było ich 5, natomiast 2 w OT Kraków. Na 31 grudnia 2019 r. w OT Poznań wstąpił 1 wakat i była to sytuacja zbieżna z OT Kraków, Katowice, Wrocław, Lublin. Jej pogorszenie miało miejsce tylko w 2020 r. Ponadto wyniki prac Zespołu ds. relokacji zasobów kadrowych wskazały na podobne obciążenie pracą w poszczególnych OT, z wyjątkiem OT Łódź, który był najbardziej obciążony. W OT Łódź konieczność dostosowania posiadanych koncesji na obrót paliwami ciekłymi do nowych przepisów dotyczyła 2 106 koncesji, a w OT Katowice 1 001 koncesji, przy mniejszym ogólnym zatrudnieniu o 2 etaty w porównaniu do OT Poznań. Natomiast w przypadku postępowań dot. nałożenia kar pieniężnych podobną liczbę tych spraw do OT Poznań wszczął także OT Wrocław (534), w którym jest mniejsze ogólne zatrudnienie o 5 etatów.

Duża liczba przyznanych dodatków pracownikom BDG, w ocenie Dyrektora Generalnego¹⁵⁸, spowodowana była brakami kadrowymi i niemożnością zatrudnienia nowych pracowników ze względu na ograniczenia lokalowe URE (wynajmowane powierzchnie biurowe). W związku z tym wdrażanie nowego systemu kadrowo-płacowego i związana z tym przejściowa konieczność pracy na dwóch systemach powodowała zwiększone obciążenie pracą, co z kolei uzasadniało przyznanie dodatków. Dyrektor Generalny wskazał również, że BDG w zakresie dochodów i windykacji realizuje zadania zarówno merytoryczne, jak i obsługowe.

Odnosząc się do tego należy stwierdzić, że sytuacja w zakresie wakatów BDG nie wskazuje na znaczne braki kadrowe, w porównaniu do innych komórek Centrali. Komórka ta dysponowała wakatami w liczbie 4,55 etatów na 1 stycznia 2018 r. (na 52,45 etatów zatrudnionych), podczas gdy w DZO było 13 wakatów (na 36 zatrudnionych). Na 31 grudnia 2018 r. BDG nie miał wolnych etatów (57 zatrudnionych), w DZO było 11 wakatów (na 40 zatrudnionych), natomiast w DPC 7 (na 19 zatrudnionych). Na 31 grudnia 2019 r. BDG dysponował 2,6 wolnymi etatami (przy 54,4 zatrudnionych), a w DRR liczba ta wyniosła 7,42 etatu (przy 32,58 zatrudnionych), w DZO 6,5 wakatów (przy 33,5 zatrudnionych). Na 17 września 2020 r. BDG miał 3,62 wolne etaty (przy 53,38 zatrudnionych), a w DZO było ich 7,65 (przy 32,35 zatrudnionych), DEK i DRE również miały po 7 wolnych etatów (DEK –

¹⁵⁵ Suma dodatków jakie przyznane zostały komórce organizacyjnej w latach 2018-2020, podzielona przez 3 letni okres badania.

¹⁵⁶ Suma przeciętnego zatrudnienia w danej komórce w latach 2018-2020 (dane z Zestawienia dot. wynagrodzeń z 13 stycznia 2021 r.), podzielona przez 3 letni okres badania.

¹⁵⁷ Pismo DG z 27 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS oraz pismo DG z 29 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹⁵⁸ Pismo DG z 27 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

28 zatrudnionych, DRE – 29 zatrudnionych). Ponadto aż 6 z 8 (75%) poddanych kontroli dodatków przyznanych BDG było niecelowych, ponieważ zostały przyznane na zadania stałe komórki.

Zarówno z pism Prezesa URE, jak również prac Zespołu ds. relokacji zasobów wynika, że największe obciążenie pracą występowało w komórkach merytorycznych, np. DEK, w przypadku którego skala przyznanych dodatków była niewielka (3). Zasadne było zatem kierowanie ograniczonych zasobów finansowych, tam gdzie występują największe trudności w celu zapewnienia efektywnej realizacji zadań.

25. [Nagrody] Kierownictwo URE posiadało narzędzia motywacyjne w postaci nagród okresowych i specjalnych. Nagrody okresowe zostały przyznane znacznej liczbie pracowników, tj. w 2018 r. – 90%, a w 2019 r. – 97%. W 2020 r. ze względu na sytuację epidemiologiczną nie były one wypłacane. Natomiast skala nagród specjalnych, ze względu na szczególny charakter tego narzędzia, była mniejsza, tj. w 2018 r. przyznano je 14% pracownikom, w 2019 r. – 4%, a w 2020 r. – 1%. Największa liczba nagród specjalnych w 2018 r. została przyznana pracownikom BDG – 32% (18 pracownikom).

W latach 2018-2019 8-krotnie wypłacono nagrody okresowe w łącznej kwocie 7 100 061 zł¹⁵⁹. W 2020 r. pracownikom URE nie przyznawano nagród okresowych.



Wykres nr 14. Średnia liczba pracowników, którym przyznano nagrodę okresową w latach 2018-2019 do stanu zatrudnienia w danej komórce organizacyjnej oraz średni procent pracowników, którym przyznano nagrodę w latach 2018-2019. Opracowanie własne DNK.

Przekroczenie progu 100% pracowników (wykres nr 14), którzy otrzymali nagrodę w latach 2018-2019 wynika z uwzględnienia stanu zatrudnienia na konkretny dzień (AW, OT Szczecin).

Nagrody okresowe przyznano:

- w 2018 r. 4-krotnie w wysokości 3 634 572 zł, 356 pracownikom spośród 397 zatrudnionych na dzień 31 grudnia 2018 r. (90%), średnia roczna kwota nagród na pracownika wyniosła 10 209 zł;
- w 2019 r. 4-krotnie w wysokości 3 465 490 zł, 387 pracownikom spośród 397 zatrudnionych na dzień 31 grudnia 2019 r. (97%), średnia roczna kwota nagród na pracownika wyniosła 8 955 zł.

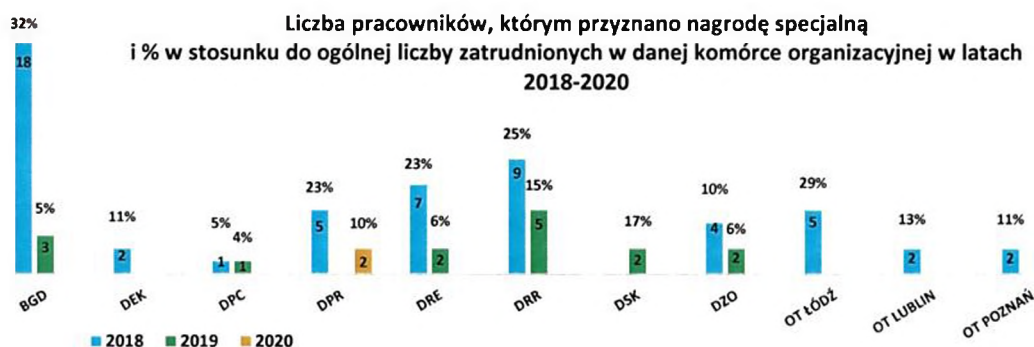
Procentowy udział pracowników, którzy otrzymali nagrody w poszczególnych komórkach¹⁶⁰ kształtował się na podobnym poziomie i wynosił od 79% (BDG oraz DEK w 2018 r.) do 100% (w 2018 r. DRG, AW, OIN OT Kraków oraz Poznań, w 2019 r. DRE, DPC, OIN, OT Katowice i Lublin)¹⁶¹.

Natomiast nagrody specjalne przyznawane były poza terminami wynikającymi z nagród okresowych, z inicjatywy Dyrektora Generalnego, na wniosek Prezesa URE bądź dyrektora komórki organizacyjnej, w której zatrudniony jest pracownik.

¹⁵⁹ Na podstawie Zestawienia dotyczącego nagród przekazanego przy piśmie z 19 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS, skorygowanego o dane wynikające z pisma z 27 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹⁶⁰ Wyluczając Kierownictwo URE i Koordynatora

¹⁶¹ Dane obliczone oddzielnie za rok 2018 oraz 2019 uwzględniające liczbę pracowników, którzy otrzymali nagrodę w danym roku do stanu zatrudnienia w komórce na koniec danego roku.



Wykres nr 15. Liczba pracowników, którym przyznano nagrodę specjalną i % w stosunku do ogólnej liczby zatrudnionych w danej komórce organizacyjnej w latach 2018-2020. Opracowanie własne DNK.

W badanym okresie przyznano 72 nagrody specjalne na łączną kwotę 134 800 zł, tj.:

- w 2018 r. nagrody przyznano 55 pracownikom spośród 397 zatrudnionych na dzień 31 grudnia 2018 r. (14%), na kwotę 95 500 zł, średnia wysokość 1 736 zł;
- w 2019 r. 15 pracownikom spośród 397 zatrudnionych na dzień 31 grudnia 2019 r. (4%), na kwotę 36 300 zł, średnia wysokość 2 420 zł;
- w 2020 r. 2 pracownikom spośród 394 zatrudnionych na dzień 17 września 2020 r. (1%), na kwotę 3 000 zł, średnia wysokość 1 500 zł.

Największa liczba nagród specjalnych została przyznana pracownikom BDG, DRR, DPR oraz DRE. Natomiast wśród OT, największą liczbę tych nagród otrzymali pracownicy OT Łódź, który zgodnie z wynikami prac Zespołu ds. relokacji zasobów kadrowych był najbardziej obciążonym oddziałem. Nagrody te były przyznane za m.in. szczególne zaangażowanie w realizację zadań wykraczających poza zakres zadań departamentu, czynny udział w działaniach wymagających prac koncepcyjnych związanych z obszarem zagadnień opłat koncesyjnych i stosowania ordynacji podatkowej¹⁶², czy też czynny udział w ocenach projektów szkoleniowych i informatycznych, działania wymagające prac koncepcyjnych związanych ze skomplikowanym obszarem zagadnień dot. kar za ograniczenia w dostawach energii i świadectw pochodzenia¹⁶³.

Obszar przyznawania nagród został uregulowany w *zarządzeniu w sprawie przyznawania nagród pracownikom Urzędu Regulacji Energetyki*¹⁶⁴. Regulacja ta, określała rodzaje nagród oraz kryteria ich przyznawania. Natomiast limit środków do rozdysponowania w komórkach organizacyjnych stanowił iloczyn liczby osób uprawnionych w komórce, w przeliczeniu na pełne etaty oraz średniej wysokości kwoty przypadającej na jeden etat.

26. [Szkolenia] Prowadzona przez Urząd polityka szkoleniowa nie odpowiadała na wszystkie zgłaszane przez Prezesa URE potrzeby szkoleniowe, w tym konieczność przygotowania pracowników do realizacji nowych zadań. W latach 2018-2020 pracownicy 3 departamentów merytorycznych (DEK, DRG, DSK) z 8 (38%) nie brali udziału w szkoleniach specjalistycznych, pomimo że komórki te realizowały nowe zadania. Ponadto w DEK nastąpił istotny wzrost zatrudnienia o 10 pracowników (z 18 na 1 stycznia 2018 r. do 28 na 17 września 2020 r.), co dodatkowo uzasadnia potrzebę szkolenia. W DSK i DRG zatrudnienie utrzymywało się na zbliżonym poziomie.

W latach 2018-2020 zorganizowano 25 szkoleń specjalistycznych, tj. w 2018 r. – 5 z 26 (19%) wszystkich szkoleń, w 2019 r. – 10 z 51 (19%) oraz w 2020 r. – 14 z 22 (64%). Wyjaśniono¹⁶⁵, że odsetek szkoleń specjalistycznych w jakich uczestniczyli pracownicy jest odzwierciedleniem faktu, że zagadnienia pożądane z punktu widzenia merytorycznych potrzeb Urzędu to tematyka bardzo specjalistyczna. Na rynku nie jest dostępna szeroka oferta w tym zakresie i należy zastosować do przekazanych danych podejście liczbowe, to wówczas proporcja ta przedstawia się odmiennie.

Stosunek liczby realizowanych szkoleń specjalistycznych w stosunku do ogółu szkoleń przeprowadzonych w latach 2018-2019 był niewielki, tj. w 2018 r. i 2019 r. wyniósł po 19%. W 2020 r. poziom ten wzrósł natomiast do 64%. Jednak 4 szkolenia dot. ogólnych zagadnień

¹⁶² Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325).

¹⁶³ Wyjaśnienia DG z 27 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹⁶⁴ Zarządzenie nr 5/2009 Dyrektora Generalnego URE z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie przyznawania nagród pracownikom Urzędu Regulacji Energetyki.

¹⁶⁵ Pismo DG z 28 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

w zakresie eDOK, podpisu certyfikowanego, obsługi archiwów, Outlooka, systemu zgłoszeń, uprawnień oraz bezpieczeństwa IT. Ponadto w 2020 r. aż 8 z 14 szkoleń specjalistycznych (57%) było skierowanych wyłącznie do pracowników BDG. Działania te były zatem niewystarczające do przygotowania pracowników do realizacji nowych zadań w komórkach merytorycznych.

27. Proces rozwoju zawodowego pracowników przebiegał bez kompleksowej identyfikacji potrzeb szkoleniowych, gdyż były one realizowane doraźnie, bez uwzględnienia informacji wynikających z IPRZ¹⁶⁶. Zastrzeżenia budzi rezygnacja z opracowywania okresowych planów szkoleń na poszczególne lata, w tym planów szkoleń wewnętrznych. Skupiono się na realizacji priorytetów ustalonych jako wspólne dla całego urzędu, tj. refundacji nauki języków obcych oraz indywidualnych szkoleniach organizowanych na wniosek zaakceptowany przez kierującego komórką organizacyjną. Działanie świadczy o braku spójnego procesu szkoleniowego, a także nieefektywnej alokacji ograniczonych zasobów budżetowych. Ponadto w URE nie dokonywano oceny jakości i skuteczności przeprowadzanych szkoleń wewnętrznych i kaskadowych, zatem Jednostka nie posiadała informacji nt. ich przydatności do realizacji zadań.

Wyjaśniono¹⁶⁷, że analiza potrzeb szkoleniowych jest przeprowadzana w miarę napływu wniosków, z których wynika, że na dany temat jest zapotrzebowanie większej grupy. Weryfikowana jest wtedy skala zapotrzebowania i analizowana możliwość zorganizowania szkoleń zamkniętych. Dodatkowo URE identyfikuje i analizuje potrzeby szkoleniowe, m.in. poprzez zgłoszenie potrzeb szkoleniowych przez kierowników komórek¹⁶⁸. Jednak w latach 2018-2020 przeprowadzono jedynie jedną analizę potrzeb szkoleniowych¹⁶⁹ pod kątem skierowania pracowników merytorycznych na szkolenia z zakresu czytania, analizy i interpretacji sprawozdań finansowych przedsiębiorstw i dokonywania na ich podstawie analizy kondycji firmy. Szkolenie z tej tematyki planowane było na 2021 r.

Poinformowano także¹⁷⁰, że na podstawie doświadczeń z lat wcześniejszych, założenia planów szkoleniowych były w praktyce nie do zrealizowania, z uwagi na bardzo ograniczoną dostępność środków. Wyciągnięto zatem wniosek o zaprzestaniu tworzenia planu. Priorytet dla całego Urzędu dot. nauki języków obcych, a priorytety szkoleniowe na poziomie komórek organizacyjnych ustalali kierujący nimi, jako posiadający bezpośrednie rozeznanie w potrzebach wynikających z realizacji zadań.

Przeprowadzenie jednego badania potrzeb szkoleniowych, bez uwzględnienia informacji zawartych w IPRZ wskazuje na niewystarczającą diagnozę potrzeb, w szczególności przy licznych zmianach prawnych i nakładaniu na URE nowych zadań. Ważną kwestią pozostaje zatem prowadzenie polityki szkoleniowej w sposób systematyczny, z uwzględnieniem dłuższej perspektywy czasowej oraz adekwatnych potrzeb Urzędu. Przy ograniczonych zasobach URE, w szczególności powinien skupić się na planach szkoleń wewnętrznych i kaskadowych, będących odpowiedzią na potrzeby pracowników, w tym wynikające z ich IPRZ. Takie działania przyczynią się do efektywnej realizacji zadań.

Wyjaśniono także¹⁷¹, że o pozytywnych efektach przeprowadzanych szkoleń wewnętrznych świadczy tworzenie w Urzędzie kadry profesjonalistów, którzy sprawnie realizują zadania Prezesa URE, często o bardzo skomplikowanej tematyce, co jest w dużej mierze zasługą dzielenia się wiedzą przez starszych stażem pracowników.

Nie można zgodzić się w pełni z tymi wyjaśnieniami, ponieważ w URE nadal występują trudności w realizacji zadań i sygnalizowane są problemy dot. braku wyspecjalizowanych pracowników. Niewielka liczba szkoleń wewnętrznych (w latach 2018-2020 – 10) nie przeciwdziałała trudnościom. Liczba specjalistycznych szkoleń wpływa bezpośrednio na możliwości stworzenia profesjonalnej kadry w Urzędzie. Dlatego tak ważne jest

¹⁶⁶ Indywidualny Program Rozwoju Zawodowego pracownika służby cywilnej.

¹⁶⁷ Pismo DG z 28 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS

¹⁶⁸ Pismo DG z 13 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS

¹⁶⁹ Notatka służbowa z 3 września 2019 r., stanowiąca załącznik do pisma URE z 28 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS

¹⁷⁰ Pismo DG z 28 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS

¹⁷¹ Pismo DG z 28 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS

podejmowanie efektywnych działań w zakresie poszerzania wiedzy i umiejętności pracowników.

28. Zastrzeżenia budzi też niewielki udział kosztów szkoleń specjalistycznych w ogólnych kosztach na szkolenia, tj. w 2018 r. wyniósł on jedynie 6 % (4 124 zł z 65 784 zł), w 2019 r. – 17% (13 030 zł z 75 243 zł), a w 2020 r. – 18% (3 090 zł z 17 572 zł). Wątpliwości budzi także duża liczba szkoleń specjalistycznych dedykowana w latach 2018-2020 wyłącznie pracownikom BDG (10 z 25, tj. 40%). Powyższe może świadczyć o niewystarczających działaniach na rzecz organizacji szkoleń specjalistycznych dla najbardziej tego potrzebujących komórek merytorycznych.

29. URE nie posiadał bazy trenerów wewnętrznych, mimo rekomendacji takiego rozwiązania przez KPRM¹⁷². Pozwoliłoby ono na wykorzystanie kompetencji pracowników oraz stworzenie dostosowanej do potrzeb Urzędu polityki podnoszenia kwalifikacji. Liczba specjalistycznych szkoleń wewnętrznych oraz kaskadowych była niewielka (2018 r. – 2 szkolenia, 2019 r. – 3 szkolenia, 2020 r. – 5 szkoleń).

Wskazano¹⁷³, że Urząd nie posiada sformalizowanej bazy trenerów wewnętrznych. Szkolenia wewnętrzne prowadzone są przez pracowników, którzy posiadają wiedzę z danego obszaru tematycznego oraz posiadają umiejętności prezentacji publicznej. Natomiast rozwój pracowników prowadzących szkolenia wewnętrzne odbywa się poprzez praktykę, zdobywanie doświadczeń w codziennej pracy, samokształcenie, rozwiązywanie spraw o wyjątkowym charakterze, a także przez udział w konferencjach tematycznych i spotkaniach.

Organizacja szkoleń została uregulowana w dokumencie pn. *Wytyczne dotyczące organizacji szkoleń w URE*¹⁷⁴. Jednak nie był to kompleksowy dokument, ponieważ nie odnosił się do sposobu planowania procesu szkoleniowego, tworzenia planów szkoleń, dokonywania priorytetyzacji szkoleń, zasad kierowania pracownikami na szkolenia, zasad naboru i rozwoju trenerów wewnętrznych oraz zasad prowadzenia szkoleń wewnętrznych i kaskadowych, w tym obowiązku przeprowadzenia szkolenia kaskadowego przez pracownika, którego skierowano na specjalistyczne szkolenie. W opinii Dyrektora Generalnego¹⁷⁵ stosowane w Urzędzie rozwiązania w tym zakresie uważano za wystarczające.

Zasadnym jest wdrożenie w URE rozwiązania dot. wprowadzenia trenerów wewnętrznych, prowadzenia szkoleń kaskadowych przez pracowników uczestniczących w szkoleniach specjalistycznych oraz opracowania specjalistycznej ścieżki rozwoju pracowników, którzy mają przejąć obowiązki po odchodzącym pracowniku. Pozwoliłoby to na optymalizację zasobów Jednostki, zachowanie potencjału organizacji i zapewnienia ciągłości instytucjonalnej, w tym również na lepsze wykorzystanie umiejętności i wiedzy bardziej doświadczonych pracowników.

III. Umowy cywilnoprawne

30. [Umowy] Powierzenie wykonywania zadań ustawowych podmiotom zewnętrznym w formie umów cywilnoprawnych było niezgodne z *Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*¹⁷⁶ (dalej: *Rekomendacje*). URE zawarł 21 takich umów z 130 wszystkich podpisanych w badanym okresie, tj. 16%. Wartość umów, których przedmiot był zbieżny z zadaniami komórek wyniosła 201 977 zł, tj. 2% wartości wszystkich umów. Zdaniem URE, wynikało to z braków kadrowych, spiętrzenia prac w krótkim czasie, wprowadzenia nowej funkcjonalności baz URE, trudnego i skomplikowanego charakteru zadań oraz wieloletniego niedofinansowania budżetu. Urząd nie zawierał umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami¹⁷⁷.

¹⁷² Pismo Dyrektora Centrum Oceny Administracji (obecnie Departamentu Nadzoru i Kontroli) z 11 marca 2020 r., znak: COA.WN.580.15.1.2019.MS.

¹⁷³ Pismo DG z 28 października 2020 r., znak: BDG.SOPiK.090.4.2020.MSzS.

¹⁷⁴ Zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego URE 7 lutego 2018 r.

¹⁷⁵ Wyjaśnienia DG z 29 grudnia 2020 r., znak: BDG.SOPiK.090.4.2020.MSzS.

¹⁷⁶ Pismo z 29 sierpnia 2016 r., znak: COA.WN.580.13.2016.MW.

¹⁷⁷ Wyjaśnienia DG z 7 października 2020 r. znak: BDG.SOPiK.090.4.2020.MSzS.

W latach 2018-2020 zawarto 130 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 12 787 732 zł, w tym 21 umów (16% wszystkich umów) na kwotę 201 977 zł (2% wartości wszystkich umów), których przedmiot był zbieżny z zadaniami ustawowymi i regulaminowymi BDG (9 umów¹⁷⁸), DZO (2 umowy¹⁷⁹), DRR (5 umów¹⁸⁰), DPR (4 umowy¹⁸¹), DRE (1 umowa¹⁸²). Badaniu poddano¹⁸³ wszystkie umowy na zadania regulaminowe (21 umów).

Umowy te dotyczyły:

- skanowania formularzy opłat koncesyjnych i zamieszczanie ich w Bazach URE (3),
- wprowadzania danych z formularzy opłat koncesyjnych do programu finansowo-księgowego URE (5),
- wprowadzenia do programu Xpertis danych z dokumentów finansowo-księgowych, w tym pomoc w uzgadnianiu kont księgowych i sporządzaniu sprawozdań (1),
- zastępstwa procesowego (4),
- opracowania metodyki prowadzenia benchmarkingu oraz wyznaczania kosztów uzasadnionych tzw. OSDn (1),
- obsługi sekretariatu DZO, w tym ekspedycja korespondencji, udział w archiwizacji dokumentów, wykonywanie zadań zw. z wprowadzaniem danych do baz systemów pomocy publicznej (2),
- przygotowania bazy danych przedsiębiorstw objętych obowiązkiem certyfikacji ogólnej wynikającej z ustawy o rynku mocy, w tym weryfikację zgodności informacji zawartych w bazach danych URE i koncesjach, pozyskanie danych z GUS i przygotowanie danych dot. przedsiębiorstw wytwarzających energię w źródłach konwencjonalnych w przedziale 2-50 MW (1),
- przygotowania danych, które wykorzysta się przy ocenie parametrów aukcji przedstawionych przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. oraz przygotowanie analizy tych parametrów (1),
- opracowania opinii dot. projektów ustawy o rynku mocy i rozporządzeń (3).

Wszystkie wnioski o zawarcie umowy posiadały uzasadnienia. Powodem zawarcia umów były braki kadrowe uniemożliwiające oddelegowanie pracownika do wykonywania zadań związanych z uruchomieniem nowej funkcjonalności baz URE, spiętrzenie prac, zakończenie roku budżetowego (9 umów BDG), konieczność zapewnienia obsługi procesowej w związku ze złożeniem pozwu przez pracownika URE (4 umowy¹⁸⁴), obowiązek realizacji zadań określonych ustawą o rynku mocy (2 umowy¹⁸⁵), potrzeby realizacji benchmarku przedsiębiorstw energetycznych tzw. OSDn (energetyka przemysłowa) w zakresie wyznaczania kosztów uzasadnionych dla tych przedsiębiorstw przyjmowanych do taryf dla energii elektrycznej celem stosowania jednolitego podejścia zarówno w Centrali jak i OT (1 umowa¹⁸⁶), aktualizacja baz danych dot. pomocy publicznej, a także wsparcie obsługi sekretariatu DZO (2 umowy) oraz brak specjalistycznej i unikalnej wiedzy w zakresie wpływu wyboru godzin szczytowego zapotrzebowania na poziom zużycia energii elektrycznej, wiedzy nt. kosztów funkcjonowania rynku energii, brak osób w zasobach URE mogących dokonać oceny parametrów¹⁸⁷ (3 umowy¹⁸⁸).

Biorąc pod uwagę ustalenia i oceny przedstawione w *Wystąpieniu*, zalecam Panu Prezesowi:

1. Opracowanie rzetelnej i kompleksowej diagnozy zasobów oraz potrzeb Urzędu, a następnie wdrożenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających sprawną i efektywną realizację zadań przy optymalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów.
2. Wyeliminowanie praktyki zawierania umów cywilnoprawnych z podmiotami zewnętrznymi na realizację zadań statutowych Urzędu.

¹⁷⁸ Nr: 01/2018, 09/2018, 10/2018, 17/2018, 18/2018, 33/2018, 40/2018, 09/2019, 12/2019.

¹⁷⁹ Nr: 02/2020, 14/2020.

¹⁸⁰ Nr: 07/2018, 14/2018, 26/2019, 03/2020, 20/2020.

¹⁸¹ Nr: 02/2018, 03/2018, 01/2019, 02/2019.

¹⁸² Nr 32/2018.

¹⁸³ Wybór próby nastąpił metodą doboru celowego wg kryterium zbieżności przedmiotu umów z zadaniami ustawowymi, regulaminowymi komórek.

¹⁸⁴ Nr: 02/2018, 03/2018, 01/2019, 02/2019.

¹⁸⁵ Nr: 07/2018, 14/2018.

¹⁸⁶ Umowa Nr 32/2018.

¹⁸⁷ Pismo DG z 9 listopada 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.4.2020.MSzS.

¹⁸⁸ Nr 26/2019, 03/2020, 20/2020.

3. Wzmocnienie nadzoru nad procesem zarządzania Jednostką w obszarach:
 - dostarczania Kierownictwu analiz i informacji zarządczych opartych na rzetelnych i wiarygodnych danych,
 - obsadzenia wolnych stanowisk pracy,
 - polityki szkoleniowej,
 - zawierania umów cywilnoprawnych.
4. Usprawnienie obszaru szkoleń wewnętrznych m.in. poprzez:
 - identyfikację potrzeb szkoleniowych pracowników,
 - zbudowanie i wykorzystanie sieci trenerów wewnętrznych,
 - prowadzenie szkoleń kaskadowych przez pracowników uczestniczących w szkoleniach specjalistycznych.

Proszę Pana Prezesa o przedstawienie, w terminie 60 dni od daty otrzymania *Wystąpienia*, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Informuję, że od *Wystąpienia* nie przysługują środki odwoławcze.

Podstawa prawna:

Art. 46 ust. 3, art. 47, 48 i 49 ustawy o kontroli.

Minister - Członek Rady Ministrów

Michał Dworczyk

