



KAP.430.002.2023
Nr ewid. 13/2023/P/22/005/KAP

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SŁUŻBY CYWILNEJ ORAZ SŁUŻBY ZAGRANICZNEJ

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej
p.o. WICEDYREKTORA
Departamentu Administracji Publicznej
wz. D. Lubian
Dariusz Lubian
Bogdan Skwarkaj

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banas
Marian Banas

Warszawa, dnia

10.08.2023

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	5
1. WPROWADZENIE.....	8
2. OCENA OGÓLNA	14
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	17
4. WNIOSKI.....	40
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	42
5.1. Realizacja zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej przez Szefa S.C.	42
5.1.1. Wywiązywanie się Szefa S.C. z ustawowych zadań	42
5.1.2. Monitorowanie wdrażania standardów Szefa S.C.....	52
5.1.3. Stopień osiągnięcia wyznaczonych celów według przyjętych wskaźników.....	54
5.2. Nabór na wolne stanowiska w służbie cywilnej	57
5.2.1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej	57
5.2.2. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	71
5.2.3. Zatrudnianie w urzędach osób na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych jako „ekspertów” na stanowiskach merytorycznych	76
5.3. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi	78
5.3.1. Stan zatrudnienia i wynagrodzenia.....	79
5.3.2. Opracowanie i realizacja programów zarządzania zasobami ludzkimi.....	81
5.3.3. Służba przygotowawcza w służbie cywilnej	85
5.3.4. Pierwsza ocena w służbie cywilnej.....	90
5.3.5. Oceny okresowe członków korpusu służby cywilnej.....	94
5.3.6. Mianowania członków korpusu służby cywilnej i nadawanie kolejnych stopni służbowych	99
5.3.7. Sprawozdawczość.....	100
5.4. Rozwój zawodowy członków korpusu służby cywilnej	102
5.4.1. Szkolenia członków korpusu służby cywilnej.....	103
5.4.2. Indywidualne Programy Rozwoju Zawodowego	107
5.5. Realizacja zadań wynikających z ustawy o służbie zagranicznej przez Szefa SZ.....	110
5.5.1. Realizacja zadań przez Szefa SZ.....	111
5.6. Nabór do służby zagranicznej	118
5.6.1. Nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną.....	119
5.6.2. Organizacja aplikacji dyplomatyczno-konsularnej	122
5.7. Nadawanie stopni dyplomatycznych	126
5.8. Wykorzystanie zasobów służby zagranicznej.....	128
5.9. Stan służby cywilnej a realizacja wybranych zadań	131
5.9.1. Realizacja wybranych zadań przez kontrolowane jednostki	131

6. ZAŁĄCZNIKI	152
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	152
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	166
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	196
6.4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite według grup jednostek i grup stanowisk w poszczególnych latach objętych kontrolą (w zł, brutto)	199
6.5. Zróżnicowanie wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia całkowitego w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą według grup jednostek i grup stanowisk w latach 2019–2021 (w zł, brutto)	200
6.6. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite według grup wchodzących w skład służby zagranicznej w poszczególnych latach objętych kontrolą (w zł, brutto)	203
6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	204
6.8. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	205
6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	217

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
ustawa o służbie cywilnej/ustawa s.c./u.s.c.	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691);
nowa ustawa o służbie zagranicznej/nowa ustawa s.z./nowa u.s.z.	ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 406);
stara ustawa o służbie zagranicznej/stara ustawa s.z./stara u.s.z.	ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1854);
ustawa o pracownikach urzędów państwowych/ustawa p.u.p./u.p.u.p.	ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 765);
kodeks postępowania administracyjnego/K.p.a	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.);
ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku/u.i.ś	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.);
ustawa Prawo budowlane/Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 2023 r. poz. 682, ze zm.);
ustawa o finansach publicznych lub ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. 1634, ze zm.);
rozporządzenie w sprawie stanowisk	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2024);
rozporządzenie w sprawie naborów	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 141);
rozporządzenie w sprawie ocen okresowych w s.c.	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz. U. poz. 470);
rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny w s.c.	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. poz. 1144);
rozporządzenie w sprawie organizacji szkoleń	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. poz. 960);

rozporządzenie w sprawie naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną	rozporządzenie Ministra Spraw zagranicznych z 19 stycznia 2022 r. w sprawie naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną (Dz. U. poz. 191), obowiązuje od 28 stycznia 2022 r.;
rozporządzenie w sprawie konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną	rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną (Dz. U. poz. 1175), uchylone z dniem 28 stycznia 2022 r.;
pracownik służby cywilnej	osoba zatrudniona w korpusie służby cywilnej na podstawie umowy o pracę (art. 3 pkt 1 u.s.c.);
urzędnik służby cywilnej	osoba zatrudniona w korpusie służby cywilnej na podstawie mianowania (art. 3 pkt 2 u.s.c.);
wyższe stanowiska w służbie cywilnej	stanowiska m.in.: dyrektora generalnego urzędu, kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także stanowiska zastępcy tych osób (art. 52 pkt 1 i 2 u.s.c.);
służba zagraniczna	członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny, pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej, pracownicy zagraniczni zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego, pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi (art. 3 ust. 1 n.u.s.z.);
ocena okresowa	ocenie okresowej podlegają urzędnicy służby cywilnej i pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy na czas nieokreślony. Ocena ta winna być dokonywana co 24 miesiące (art. 81 ust. 1 i 4 u.s.c.);
Rada/Rada Służby Publicznej	organ opiniodawczo-doradczy działający przy Prezesie Rady Ministrów (art. 19 u.s.c.);
Szef S.C.	Szef Służby Cywilnej (art. 10 ust. 1 u.s.c.);
Szef SZ	Szef Służby Zagranicznej (art. 9 ust. 1 n.u.s.z.);
fluktuacja kadr	zmiany poziomu zatrudnienia;
sprawozdania Szefa S.C. /sprawozdania o stanie s.c. i realizacji zadań	sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni, które Szef Służby Cywilnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, do końca marca każdego roku, zgodnie z art. 15 ust. 7 u.s.c.;
standardy Szefa S.C. z 2012 r.	wprowadzone zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
standardy Szefa S.C. z 2020 r.	wprowadzone zarządzeniem nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej ze zm.;
Program ZZL/ Program zarządzania zasobami ludzkimi	program zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, który powinien zostać przygotowywany zgodnie z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c. i ze standardami Szefa S.C. z 2012 r. i 2020;

WLB lub narzędzia	narzędzia work-life balance – rozwiązania, które pomagają zachować równowagę między pracą, a życiem prywatnym;
WLB	Biuletyn Informacji Publicznej;
BIP	Dyrektor Generalny urzędu;
DG	Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej;
DG SZ	Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zapewniający obsługę Szefa S.C.;
DSC/DSC KPRM	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska;
GDOŚ	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego;
GUNB	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
KPRM	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego;
KSAP	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ ;
MKiŚ	Ministerstwo Rozwoju i Technologii ² ;
MRiT	Ministerstwo Spraw Zagranicznych;
MSZ	Najwyższa Izba Kontroli;
NIK	Naczelny Sąd Administracyjny
NSA	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego;
PINB	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska;
RDOŚ	Rada Ministrów;
RM	Rzeczpospolita Polska;
RP	Urząd Wojewódzki;
UW	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego;
WINB	Wojewódzki Sąd Administracyjny.
WSA	

¹ Powstało na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734) poprzez przekształcenie dotychczasowego Ministerstwa Klimatu polegające na włączeniu do Ministerstwa Klimatu, obsługującego sprawy działów energia i klimat, m.in. komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu środowisko oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu z dotychczasowego Ministerstwa Środowiska.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1470). W okresie od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 102); od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. Ministerstwo Rozwoju (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Dz. U. poz. 2291). Od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii – Dz. U. poz. 1736).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej, w tym w okresie epidemii COVID-19, zapewniały prawidłowe wykonanie zadań państwa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

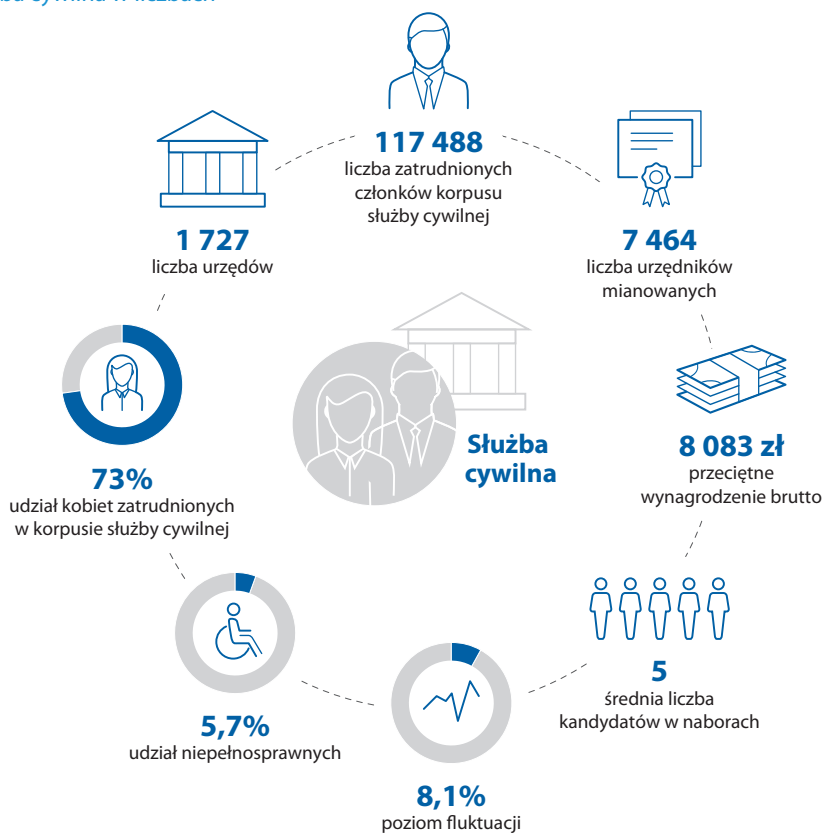
1. Czy Szef Służby Cywilnej prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy o służbie cywilnej?
2. Czy nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej przeprowadzony był zgodnie z przepisami?
3. Czy wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie było zgodne z przepisami?
4. Czy szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego sprzyjały wykorzystaniu zasobów kadrowych korpusu służby cywilnej?
5. Czy zasoby kadrowe s.c. i ich organizacja umożliwiały prawidłowe wykonywanie wybranych zadań urzędu?
6. Czy Szef Służby Zagranicznej prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy o służbie zagranicznej?
7. Czy nabór zewnętrzny do służby zagranicznej na aplikację dyplomatyczno-konsularną przeprowadzony był zgodnie z przepisami?

Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus **służby cywilnej**. W obecnym stanie prawnym szczegółowy sposób funkcjonowania służby cywilnej określono w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych³.

Członkami korpusu s.c. są pracownicy służby cywilnej (osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę) i urzędnicy służby cywilnej (osoby zatrudnione na podstawie mianowania), a po nowelizacji⁴ ustawy od 23 stycznia 2016 r. również osoby zatrudnione na wyższym stanowisku w s.c. Nowelizacja ta zniósła otwarty, konkursowy nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Ustawa z 2008 r. przywróciła Szefa Służby Cywilnej jako centralny organ administracji rządowej, ale nie wyposażyła go w odrębny aparat pomocniczy. Obsługę Szefa S.C. zapewnia KPRM – Departament Służby Cywilnej.

Rolą służby cywilnej jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa, niezależnie od sytuacji politycznej i zmian rządów. Sprawność taką powinny zapewnić odpowiednie kadry – kompetentni urzędnicy, profesjonaliści rzetelnie i bezstronnie wykonujący swoje obowiązki.

Infografika nr 1
Służba cywilna w liczbach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz sprawozdania Szefa S.C. za 2022 r.

³ Szczegółowy opis w załączniku nr 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.

⁴ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34).

8. Czy nadawanie stopni dyplomatycznych odbywało się zgodnie z ustawą o służbie zagranicznej?

9. Czy organizacja służby zagranicznej zapewniła prawidłowe wykorzystanie jej zasobów?

Jednostki kontrolowane

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, trzy Ministerstwa, dwa urzędy centralne oraz 16 jednostek z terenu czterech województw: cztery UW, cztery RDOŚ, cztery WINB i cztery PINB

Okres objęty kontrolą

od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

Obecnie służba cywilna obejmuje jedynie część pracowników administracji rządowej, nie każdy urzędnik państwowy zalicza się bowiem do korpusu służby cywilnej⁵. Fragmentaryczność służby cywilnej jest jednym z problemów poruszanych w literaturze przedmiotu. Korpus służby cywilnej na koniec 2022 r. tworzyło 117 488⁶ urzędników i pracowników obsługujących 1727 urzędów administracji rządowej⁷, czyli tej części administracji publicznej, która podlega Radzie Ministrów. Służba cywilna w 2020 r. obejmowała 27,3% pracowników administracji rządowej i tylko 11,8% pracowników całej administracji publicznej⁸. Od powstania służby cywilnej zwiększyła się liczba aktów prawnych wyłączających poszczególne części administracji centralnej poza służbę cywilną.

W 2022 r. przeciętne zatrudnienie w służbie cywilnej spadło względem 2021 r. z 118 060 etatów do poziomu 117 488 etatów, tj. o 572 etaty (o 0,5%). To trzeci rok z rzędu, w którym odnotowany został spadek zatrudnienia⁹. Utrzymuje się również podwyższony wskaźnik fluktuacji (odejść). W 2022 r. wyniósł on 8,1% (w poprzednich latach wynosił od 8,5% w 2019 r. do 11,1% w 2017 r.). Najistotniejsze przyczyny¹⁰ odejść to: zbyt niskie wynagrodzenie zasadnicze, konkurencyjne propozycje pracy u innego pracodawcy, przeciążenie pracą, nadmiar obowiązków, praca pod stałą presją. Niemal 1/3 urzędów oceniła, że odejścia z pracy stanowią wysokie lub bardzo wysokie zagrożenie dla realizacji zadań¹¹.

W 2020 r. odnotowano znaczny spadek liczby naborów względem roku 2019 r., tj. o 32%. Natomiast w 2021 r. ogólna liczba naborów wzrosła o około 30% względem 2020 r.¹² Również rok 2022 przyniósł wzrost o 31,5% liczby naborów względem 2021 r. Od kilku lat utrzymuje się spadek średniej liczby kandydatów¹³ w naborach do służby cywilnej, i tak w latach 2019–2022 wynosiła ona odpowiednio: 7, 10, 9 i 5 kandydatów na miejsce, podczas gdy w 2013 r. było to 36 kandydatów. Obok malejącego zainteresowania pracą w szeregach służby cywilnej niepokojące jest również zjawisko jej starzenia.

Spowolnieniu ulega proces profesjonalizacji służby cywilnej na skutek sukcesywnego spadku liczby mianowań. O ile w latach 2017–2019 po raz pierwszy od wielu lat podwyższono limity mianowań w służbie cywilnej,

⁵ Np. Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyłączono poza system służby cywilnej.

⁶ Przeciętne zatrudnienie w 2022 r., w etatach.

⁷ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2022 r.

⁸ Na podstawie danych GUS (Portal sprawozdawczy GUS www.stat.gov.pl) Sprawozdanie: *Z-14 sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w administracji publicznej za 2020 r.* Co dwa lata, od 2008 r., Główny Urząd Statystyczny przeprowadza dla Szefa S.C. badanie „Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej”. Badanie jest częścią Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej na dany rok. Wyniki badania za 2022 r. nie zostały opublikowane.

⁹ W 2021 r. przeciętne zatrudnienie w służbie cywilnej spadło względem 2020 r. o 825 etatów (tj. o 0,7%).

¹⁰ Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za lata 2019–2022.

¹¹ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2021 r.

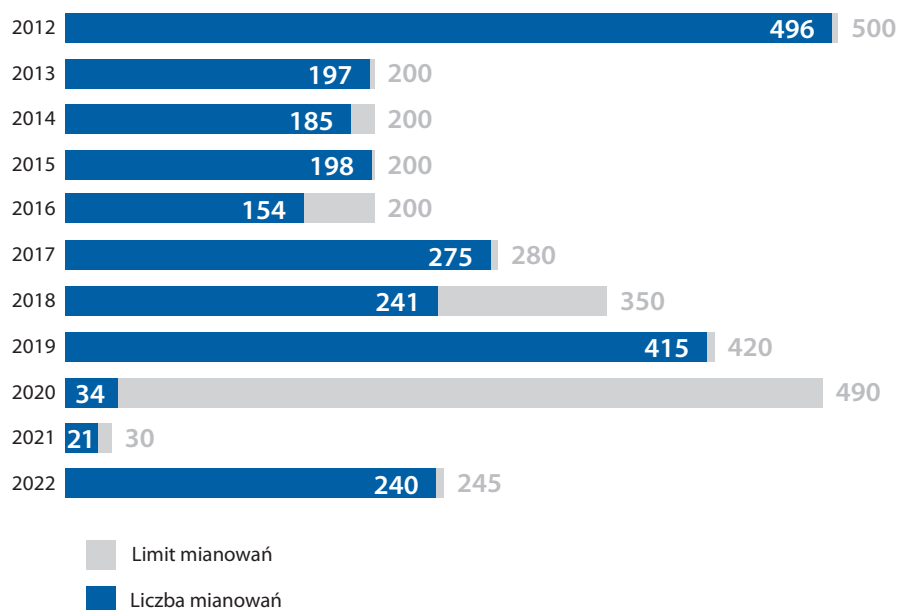
¹² Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za lata 2019–2022. W 2022 r. przeprowadzono 21 254 nabory, w 2021 r. było ich 16 163, w 2020 r. było ich 12 467, a w 2019 r. przeprowadzono 18 299 naborów.

¹³ Liczba kandydatów równa się ogólnej liczbie ofert nadesłanych w odpowiedzi na ogłoszenia, przed ich formalną weryfikacją.

a w 2019 r. mianowanie uzyskało najwięcej osób od 2012 r. (415 osób)¹⁴, o tyle kolejne lata przyniosły zasadnicze zmniejszenie liczby mianowań. I tak w latach 2020–2021 mianowano odpowiednio 34 i 21 osób (absolwentów KSAP)¹⁵, a w 2022 r. mianowano 240 osób. W konsekwencji na koniec 2022 r. w służbie cywilnej zatrudnionych było 7464 urzędników służby cywilnej. W porównaniu do 2021 r. było ich jedynie o 49 (tj. o 0,7%) więcej. W 2021 r. w porównaniu z końcem 2020 r. było ich o 244 mniej, a z końcem 2019 r. o 475 mniej (tj. o 6%). Ich odsetek w korpusie służby cywilnej spadł tym samym z 6,6% w 2019 r. do 6,3% w 2021 r. i 2022 r.

Rada Ministrów wskazała¹⁶ bezpośredni cel na lata 2023–2027 jako osiągnięcie udziału urzędników służby cywilnej w korpusie służby cywilnej na poziomie 10%. W planie na lata 2022–2024¹⁷ określono limity na następującym poziomie: 2022 r. – 245 osób, 2023 r. – 275 osób, 2024 r. – 300 osób, które nie gwarantują szybkiego zwiększenia udziału urzędników służby cywilnej w korpusie s.c.

Wykres nr 1
 Limity i liczba mianowań w latach 2012–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz sprawozdań Szefa S.C.

¹⁴ W ciągu czterech poprzednich lat liczba nowych urzędników służby cywilnej nie mogła przekroczyć 200 osób ze względu na ograniczenia wynikające z przyjętych limitów mianowań (Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2017 r.).

¹⁵ Postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej, którzy ubiegali się o mianowanie zostało odwołane z powodu zagrożenia epidemiologicznego. Art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875).

¹⁶ Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2020–2022, str. 3.

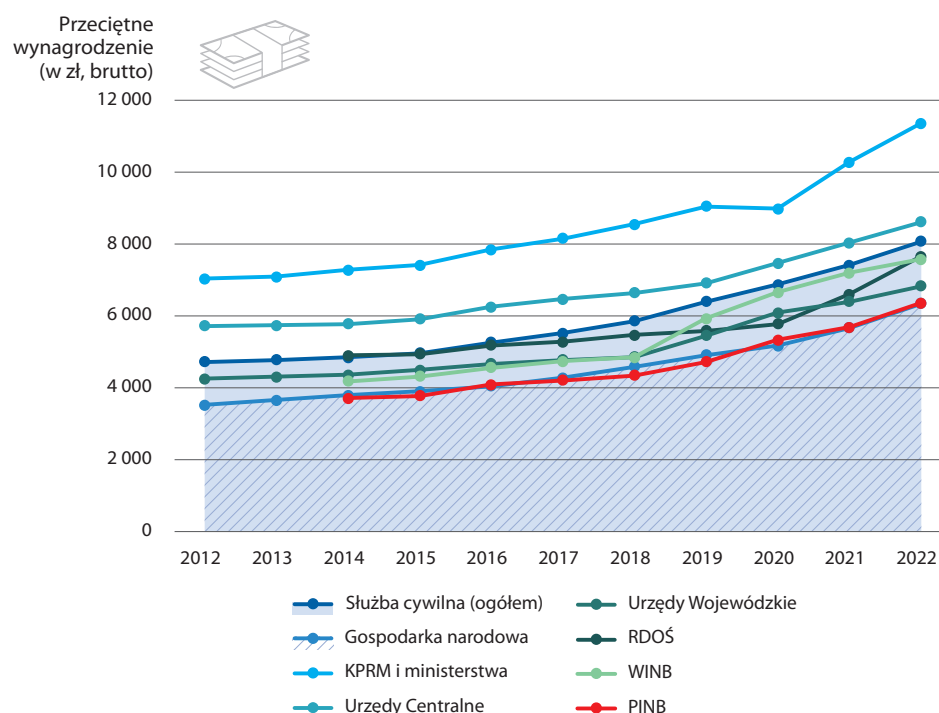
¹⁷ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3A8E83FEB6726995C125876000624AE2/%24File/1624-trzyletni%20plan%20limitu%20mianowa%C5%84%20urz%C4%99dnik%C3%B3w%202022-2024.pdf>

WPROWADZENIE

Przeciętne wynagrodzenie całkowite¹⁸ w 2022 r. wyniosło 8083 zł brutto, tj. o 8,9% więcej niż w 2021 r. Biorąc jednak pod uwagę wskaźnik inflacji dla gospodarstw domowych pracowników (14,1%) w 2022 r., wynagrodzenie w służbie cywilnej spadło realnie w porównaniu do 2021 r. o 4,6%. W gospodarce narodowej spadek wynagrodzenia wyniósł realnie w tym samym czasie 2,1%. Rok 2022 był pierwszym rokiem realnego spadku wynagrodzenia w służbie cywilnej. W 2022 r. nominalny wzrost wynagrodzeń nastąpił w każdej kategorii urzędów poza placówkami zagranicznymi. Był on znacznie zróżnicowany w zależności od kategorii urzędu. Najwyższe wzrosty zostały odnotowane w ministerstwach i KPRM oraz w pozostałej administracji niespolonej. Najniższe zaś w urzędach administracji terenowej. Niska dynamika wzrostu wynagrodzeń w administracji terenowej pogłębiła problem spadku konkurencyjności płac w służbie cywilnej.

Wykres nr 2

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w służbie cywilnej ogółem oraz według wybranych grup urzędów w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2012–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK, sprawozdań Szefa S.C. oraz danych GUS.

W 2022 r. poziom przeciętnego wynagrodzenia w ponad połowie urzędów administracji rządowej (w 931 urzędach, tj. 54%) zatrudniających członków korpusu służby cywilnej był niższy od wynagrodzenia w gospodarce

¹⁸ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2022 r. Dane dotyczące wynagrodzeń całkowitych obejmują wszystkie składniki wynagrodzeń, takie jak: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki za wieloletnią pracę w służbie cywilnej, 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.

narodowej (6346 zł brutto)¹⁹. Najliczniejsze grupy urzędów z najniższymi wynagrodzeniami to: komendy powiatowe (miejskie) Policji (343 jednostki, tj. 37% ogółu urzędów o najniższych wynagrodzeniach), komendy powiatowe i miejskie Państwowej Straży Pożarnej (276 jednostek, tj. 30%) oraz powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego (198 jednostek, tj. 21%).

Ustawa o służbie cywilnej stanowi, że prawa i obowiązki członków korpusu **służby zagranicznej** oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określają przepisy o służbie zagranicznej, a w stosunku do pracowników korpusu służby cywilnej będących członkami służby zagranicznej zadania Szefa Służby Cywilnej wykonuje Szef Służby Zagranicznej, którego stanowisko zostało utworzone na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej. Wcześniej organizację i funkcjonowanie służby zagranicznej określała ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej. Służbą zagraniczną kieruje Minister Spraw Zagranicznych i działa ona w MSZ oraz w placówkach zagranicznych²⁰.

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem służby cywilnej były i są przedmiotem zainteresowania i analiz organizacji pozarządowych, m.in. Stowarzyszenia Absolwentów KSAP²¹ oraz Fundacji im. Stefana Batorego²². W opublikowanych raportach organizacje te identyfikują problemy w funkcjonowaniu tej służby i wskazują na potrzebę zmian w służbie cywilnej. Szczegółowy opis opublikowanych analiz i raportów w załączniku nr 6.2. *Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych*.

NIK podjęła kontrolę z inicjatywy własnej. Jest to już trzecia²³ kontrola dotycząca funkcjonowania służby cywilnej oraz druga²⁴ dotycząca służby zagranicznej.

Niniejsza Informacja obejmuje swoim zakresem trzy obszary, tj. funkcjonowanie służby cywilnej, funkcjonowanie służby zagranicznej oraz realizację wybranych zadań, a kontrola została przeprowadzona w 22 urzędach różnego szczebla. Kontrolą NIK objęto Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Spraw Zagranicznych odpowiednio w zakresie obsługi

¹⁹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 r. (MP. poz. 171).

²⁰ Szczegółowy opis w załączniku nr 6.2. *Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych*.

²¹ Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jest organizacją zrzeszającą absolwentów KSAP, w większości urzędników służby cywilnej. Jednym z celów statutowych Stowarzyszenia jest krzewienie wśród społeczeństwa idei apolitycznej i fachowej służby publicznej oraz dążenie do zapewnienia właściwych warunków jej wykonywania.

²² Fundacja im. Stefana Batorego jest niezależną, nieochodową organizacją pozarządową o statusie organizacji pożytku publicznego. Celem Fundacji Batorego jest wspieranie rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego – społeczeństwa ludzi świadomych swoich praw i obowiązków, angażujących się w sprawy swojej społeczności lokalnej, swojego kraju i społeczności międzynarodowej.

²³ Poprzednie dwie kontrole to: *Organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej*, nr ewid. 14/2005/P/04/001/KAP (Warszawa kwiecień 2005), *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP (Warszawa, marzec 2012 r.).

²⁴ Poprzednia kontrola to: *Nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej*, nr ewid. 2/2014/P/13/016/KAP (Warszawa, kwiecień 2014 r.).

WPROWADZENIE

Szefów Służb Cywilnej i Zagranicznej. Doboru pozostałych jednostek do kontroli dokonano w taki sposób, aby badana próba była zróżnicowana pod kątem rodzajów urzędów, w których funkcjonuje służba cywilna, tj. ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie i urzędy obsługujące organy zespolonej i niezespolonej administracji rządowej.

2. OCENA OGÓLNA

Organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej co do zasady zapewniały realizację zadań państwa, w tym w okresie epidemii COVID-19

Służba cywilna oraz służba zagraniczna została zorganizowana w taki sposób, że w większości przypadków zapewniona została odpowiednia realizacja zadań państwa przez objęte kontrolą urzędy, w tym w okresie epidemii COVID-19. Stwierdzone nieprawidłowości i występujące problemy wskazują jednak na potrzebę podjęcia przez RM i Szefa S.C. systemowych działań dotyczących funkcjonowania służby cywilnej, m.in. z uwagi na to, że ze służby cywilnej odchodzą najbardziej doświadczone osoby (m.in. spada udział urzędników mianowanych w korpusie s.c.), spada skuteczność naborów i liczba kandydatów na wolne stanowiska, utrzymuje się wysoki wskaźnik rotacji, zwłaszcza na wyższych stanowiskach w s.c., a do wykonywania zadań urzędniczych zatrudniani są pracownicy „eksperci” poza korpusem s.c., zwiększa się korpus urzędniczy funkcjonujący w urzędach na podstawie u.p.u.p. obok służby cywilnej.

W szczególności, Szef Służby Cywilnej nie przygotował i nie przedstawił Radzie Ministrów kluczowego dokumentu dla s.c. jakim jest projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, co było niezgodne z art. 15 ust. 2 u.s.c. Oznacza to brak określenia dla s.c. celów strategicznych, systemu realizacji i ram finansowych. Konsekwencją tego zaniechania było nieutworzenie i niezaplanowanie środków w rezerwie budżetowej na modernizację s.c. w celu wdrożenia obowiązujących *standardów Szefa S.C.* oraz wytycznych w zakresie przestrzegania zasad s.c. i zasad etyki korpusu s.c. Pozostałe obligatoryjne zadania ustawowe Szef S.C. realizował rzetelnie oraz zgodnie z przepisami u.s.c. Szef S.C. wywiązał się z wynikających z ustawy s.c. obowiązków sprawozdawczych, obowiązku ustalenia rocznych planów szkoleń oraz obowiązku przygotowania projektów aktów normatywnych dotyczących s.c. Szef S.C. realizując zadania dotyczące czuwania nad przestrzeganiem zasad s.c., gromadzenia informacji o korpusie s.c. i monitorowania wdrażania standardów Szefa S.C. z 2020 r. ograniczył się do wydania zaleceń i standardów oraz reagowania na docierające do niego sygnały, nie prowadząc w tym zakresie aktywnych działań. Szef S.C. nie korzystał z instrumentów i uprawnień fakultatywnych jakie daje u.s.c., tj. nie zwrócił się do Prezesa RM o przeprowadzenie kontroli w zakresie realizacji zadań wynikających z u.s.c., nie utworzył zespołów opiniotawczych i doradczych. Wyniki kontroli NIK w 22 urzędach wskazują na obszary problemowe, które nie zostały zidentyfikowane przez Szefa S.C., np. brak stosowania przez urzędy obligatoryjnych *standardów Szefa S.C.* czy obsadzanie stanowisk urzędniczych w oparciu o inną pragmatykę służbową niż u.s.c. W ocenie NIK uzyskanie statusu urzędnika mianowanego s.c. stanowi jeden z istotnych czynników służących budowaniu zawodowego, profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu s.c., o którym mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Decyzje RM zmniejszające limity mianowań w s.c. nie spowodowały znacznych oszczędności w skali budżetu państwa, przyczyniły się natomiast do regresu w profesjonalizacji s.c., tj. spadku udziału urzędników mianowanych w korpusie s.c., co jest zjawiskiem odwrotnym niż pożądanym i stawiane jako cel przez Szefa S.C. i RM. Z uwagi na brak celów strategicznych, które powinny być wyznaczone dla s.c. w strategii zarządzania zasobami ludzkimi, Szef S.C. sam określił w sprawozdaniach o stanie s.c. dwa cele i zadania przyporządkowane do tych celów. Zadania te nie są przyjęte uchwałą RM, a w konsekwencji kluczowe decyzje dotyczące s.c. nie są podejmowane lub są podejmowane niezgodnie z postulatami Szefa S.C. (np. kwestia obniżonego limitu mianowań czy poziomu wynagrodzeń w s.c.). Wykazane przez Szefa S.C. zadania jako formalnie zrealizowane nie przyczyniły się do osiągnięcia zamierzonych efektów.

W większości urzędów nabór na wolne stanowiska do korpusu s.c., poza kilkoma przypadkami, przeprowadzany był zgodnie z przepisami. Stwierdzono jednak przypadki nieprawidłowości w publikowaniu ogłoszeń o naborze oraz informacji o wynikach naboru, co w ocenie NIK stanowiło naruszenie

podstawowych zasad naboru określonych w u.s.c., tj. zasady jego otwartości i przejrzystości. Ponadto w przypadku dwóch naborów stwierdzono nieprawidłowość zasadniczą, tj. wybór kandydata przed upływem terminu składania dokumentów, co naruszało ww. zasady wyrażone w art. 6 u.s.c. W ostatnich latach, pomimo obniżania wymogów co do wykształcenia czy doświadczenia zawodowego kandydatów, liczba nadsyłanych ofert nie ulega zwiększeniu, lecz zmniejszeniu, a jedną z głównych barier jest niekonkurencyjne wynagrodzenie. W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba naborów do s.c. zakończonych nieobsadzeniem stanowiska. Fluktuacja kadr w s.c. według sprawozdań Szefa S.C. wynosiła około 8%. Kolejnym ważnym problemem jest duża rotacja na wyższych stanowiskach w s.c. oraz wzrost ich liczby. Nowelizacją u.s.c. od 2016 r. zniesiono otwarty, konkursowy nabór na wyższe stanowiska, w s.c. i obniżono ustawowe wymagania wobec kandydatów na te stanowiska, mimo to stwierdzono nieprawidłowości w ich obsadzaniu. Wprawdzie większość osób zajmujących wyższe stanowiska wywodziła się z korpusu s.c., jednak wskaźnik ten wykazywał tendencję spadkową, podobnie jak wskaźnik udziału urzędników s.c. zajmujących wyższe stanowiska w s.c. (spadek z 33% do 23%). W skrajnym przypadku w KPRM wśród osób zajmujących wyższe stanowiska w s.c. nie było żadnego urzędnika s.c. Wzrost liczby wyższych stanowisk w s.c. skutkuje tym, że na jedno takie stanowisko przypada coraz mniej pracowników. Wysoka rotacja na tych stanowiskach nie sprzyja ani efektywnemu wykonywaniu zadań, ani ciągłości ich wykonywania, ani dobremu zarządzaniu zasobami ludzkimi w s.c. Ponadto stwierdzono, że na 735 powołań tylko w jednym przypadku powołanie na wyższe stanowisko w s.c. poprzedzone było zorganizowaniem otwartego konkursu. Brak prowadzenia otwartych naborów na wyższe stanowiska w s.c. jest dopuszczony przepisami u.s.c., nie sprzyja jednak możliwości znalezienia najlepszych kandydatów.

Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w objętych kontrolą urzędach nie zawsze przebiegało zgodnie z przepisami. W połowie skontrolowanych urzędów nie opracowano programu zarządzania zasobami ludzkimi (w całym okresie objętym kontrolą lub w jego części), co było niezgodne z u.s.c. oraz ze *standardami Szefa S.C.* Skutkowało to brakiem diagnozy procesów kadrowych, priorytetów w zakresie zarządzania ludźmi, wyznaczonych celów rocznych i harmonogramów działań na co najmniej trzy lata oraz zaplanowanego monitoringu i ewaluacji działań. Ponadto w opracowanych programach stwierdzono braki w zakresie wymaganych elementów, co może skutkować brakiem optymalnej organizacji procesów zarządzania ludźmi i brakiem efektywnego wsparcia realizacji zadań. Stwierdzono również przypadki nieprzestrzegania wymogów u.s.c. dotyczących służby przygotowawczej, które mogą prowadzić do niezrealizowania celu tej służby, tj. przygotowania do wykonywania obowiązków służbowych. W większości pierwsze oceny i oceny okresowe członków korpusu s.c. zostały dokonane zgodnie z u.s.c. oraz odpowiednio z rozporządzeniami w sprawie: pierwszej oceny w s.c. i w sprawie ocen okresowych w s.c. Stwierdzono jednak przypadki niedokonania tych ocen, bądź dokonywania ich niezgodnie z ww. rozporządzeniami. Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z u.s.c. były w objętych kontrolą jednostkach składane do Szefa S.C. terminowo i tylko w dwóch jednostkach zawierały nierzetelne dane.

NIK zwraca uwagę na stosowaną w KPRM i ministerstwach praktykę zatrudniania pracowników „ekspertów” na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych i powierzania im tożsamy lub podobnych zakresów obowiązków do przypisanych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych na podstawie u.s.c. Trzeba podkreślić, że sposób zatrudniania na podstawie tych dwóch ustaw różni się zasadniczo, bowiem ustalony proces rekrutacji kadr na podstawie u.s.c. – w przeciwieństwie do rekrutacji na podstawie u.p.u.p. – jest oparty na obsadzaniu stanowisk w drodze otwartego

i konkurencyjnego naboru przy zachowaniu transparentności i informowaniu o wolnych stanowiskach. Ma to istotne znaczenie dla osiągnięcia konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej oraz zasady apolityczności i profesjonalizmu służby cywilnej, które są gwarancją prawidłowego wypełniania zadań państwa.

Realizacja szkoleń członków korpusu s.c. w objętych kontrolą urzędach, co do zasady, przebiegała zgodnie z przepisami i w ramach rocznych planów szkoleń. Brak przygotowania takiego planu w czterech z 22 urzędów skutkowało ograniczeniem możliwości realizacji przez członków korpusu s.c. obowiązku uczestniczenia w szkoleniach wynikającego z ustawy s.c. W niektórych jednostkach nie przyjęto wewnętrznych zasad opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ), skutkiem czego dla członków s.c. zatrudnionych w sześciu urzędach nie zostały w ogóle sporządzone IPRZ, co naruszało przepisy u.s.c. Stwierdzono również przypadki nieopracowania IPRZ dla części członków korpusu s.c. zatrudnionych w trzech urzędach. NIK zauważa, że Prezes RM nie skorzystał z możliwości określenia w drodze zarządzenia szczegółowego sposobu ustalania IPRZ.

Szef Służby Zagranicznej, z wyjątkiem niewyznaczenia niezwłocznie osoby go zastępującej, prawidłowo realizował zadania wynikające z nowej u.s.z. Koordynował i nadzorował proces zarządzania zasobami ludzkimi, m.in. wprowadził standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej. Szef SZ terminowo przygotował i przekazał Ministrowi SZ sprawozdanie o stanie służby zagranicznej.

Nabór do służby zagranicznej prowadzony poprzez nabór zewnętrzny na aplikację dyplomatyczno-konsularną zorganizowany był zgodnie z obowiązującymi przepisami, poza przypadkami nierzetelnego udokumentowania niektórych czynności wykonywanych przez komisje konkursowe. Na aplikacje dyplomatyczno-konsularne przyjęto kandydatów spełniających wymagania określone w u.s.z. Egzamin kończący ww. aplikacje przeprowadzono zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji aplikacji.

Szef SZ oraz Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej nadawali pierwsze stopnie dyplomatyczne w służbie zagranicznej zgodnie z przepisami starej i nowej u.s.z. Kolejne stopnie dyplomatyczne, poza jednym wyjątkiem, zostały również nadane zgodnie z warunkami określonymi w ww. ustawach. Mianowania, bądź powołania członków s.z. i wyznaczanie stanowisk w służbie zagranicznej odbywały się zgodnie z przepisami nowej u.s.z., a przeniesień do dyspozycji kadr dokonywano na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy.

Wybrane zadania były realizowane przez większość kontrolowanych urzędów prawidłowo, pomimo sygnalizowania przez kierowników jednostek braków kadrowych i problemów związanych z naborem nowych pracowników. Istotnym problemem wpływającym na realizację zadań był obok ww. kwestii problem fluktuacji kadr w s.c. Miały one wpływ na terminową realizację zadań. W 11 kontrolowanych urzędach wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji wybranych do badania przez NIK zadań i spraw. W większości przypadków cele i mierniki ich realizacji określone w planach działalności kontrolowanych urzędów zostały osiągnięte, nie w pełni osiągnięto zakładane cele m.in. w RDOŚ w Warszawie i UW w Poznaniu.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Realizacja przez Szefa Służby Cywilnej zadań wynikających z u.s.c.

W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie przygotował i nie przedstawił Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, mimo obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 u.s.c. Konsekwencją odstąpienia od prac nad projektem tej strategii, obok braku określenia celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych, było niezaplanowanie i nieutworzenie w ustawach budżetowych na lata 2019–2022 rezerwy na modernizację s.c. [str. 42–43]

Brak kluczowego dokumentu strategicznego dla s.c. jakim jest projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

Szef S.C. wywiązał się z wynikającego z art. 15 ust. 7 u.s.c. obowiązku przedstawiania Prezesowi Rady Ministrów do końca marca każdego roku sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni, przedkładając terminowo sprawozdania za lata 2019–2021. [str. 43]

Sporządzanie sprawozdań o stanie s.c.

Ustalił on również cztery roczne plany szkoleń centralnych, stosownie do wymogu art. 107 ust. 1 u.s.c., współdziałając przy tym z KSAP. Zaplanowane w rezerwie celowej budżetu państwa środki finansowe na ten cel zostały wykorzystane w latach 2019–2021 prawie w 100%, a realizacja szkoleń centralnych przebiegała zgodnie z planem. [str. 43–44]

Planowanie szkoleń centralnych

Realizacja przez Szefa S.C. zadań wynikających z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.s.c. dotyczących czuwania nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej sprowadzała się do wydawania zaleceń związanych z etyką, reagowania na bieżące sygnały dotyczące podejrzeń o naruszenie zasad s.c. i zasad etyki korpusu przez członków korpusu s.c., analizy sprawozdań dyrektorów generalnych. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. zidentyfikował 92 takie sygnały. Z 11 objętych kontrolą spraw w 10 przypadkach Szef S.C. niezwłocznie podjął działania zmierzające do wyjaśnienia/rozwiązania tych spraw, natomiast w jednym przypadku działania nie były podejmowane przez Szefa S.C. przez ponad rok. [str. 44–46]

Czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej

Szef S.C. nie skorzystał z możliwości określonej w art. 15 ust. 4 u.s.c., tj. nie zwracał się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o przeprowadzenie kontroli, w zakresie zadań wynikających z u.s.c. w urzędach administracji rządowej, ani z możliwości przewidzianej w art. 18 u.s.c., tj. nie zwracał się do Ministra Finansów z wnioskiem o zlecenie audytu wewnętrznego w zakresie zadań wynikających z u.s.c.

Brak kontroli i audytu w zakresie realizacji zadań wynikających z u.s.c.

Skorzystanie przez Szefa S.C. z uprawnień dotyczących możliwości wystąpienia o przeprowadzenie kontroli lub audytu czy zbieranie informacji na dany temat mogłoby ułatwić Szefowi S.C. identyfikowanie ewentualnych problemów w służbie cywilnej. Wykorzystanie tych narzędzi i uprawnień może przyczynić się do sprawniejszego zarządzania jej zasobami, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 u.s.c. Wyniki kontroli NIK wskazują, że niektóre problemy, np. tworzenie równoległego korpusu urzędniczego przez wzrost skali zatrudniania na podstawie u.p.u.p. na stanowiskach merytorycznych, tożsamych lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk w s.c., nie zostały zidentyfikowane przez Szefa S.C. [str. 46]

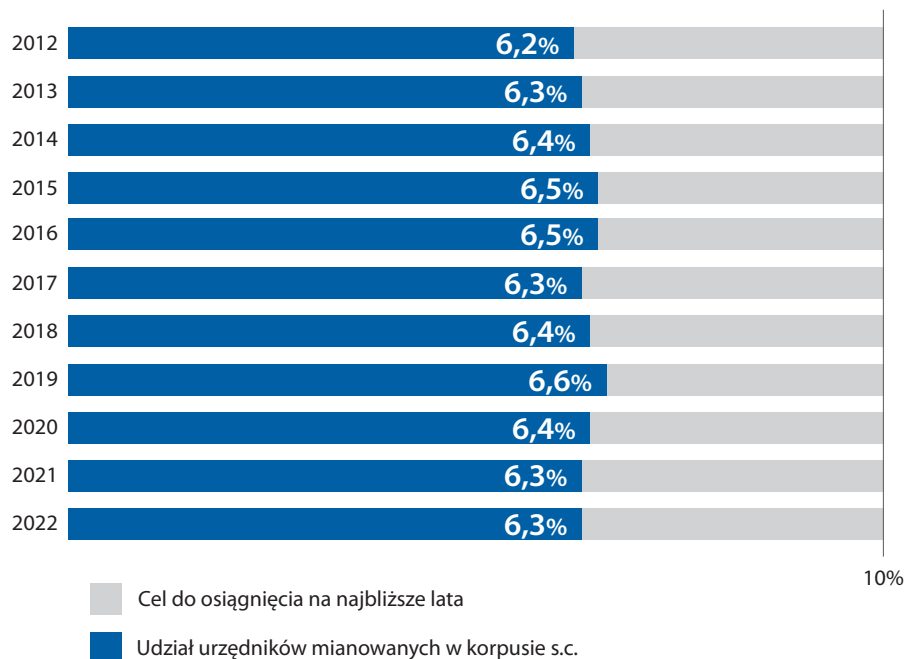
<p>Współpraca z dyrektorami generalnymi</p>	<p>Współpraca Szefa S.C. z dyrektorami generalnymi urzędów, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.s.c., odbywała się poprzez spotkania w ramach pięciu szkoleń oraz poprzez wymianę korespondencji papierowej i elektronicznej. [str. 46]</p>
<p>Projekty aktów normatywnych dotyczących s.c.</p>	<p>Szef S.C. realizując obowiązek wynikający z art. 15 ust. 1 pkt 4 u.s.c. przygotował projekt ustawy o zmianie u.s.c. i niektórych innych ustaw oraz cztery projekty aktów wykonawczych.</p> <p>Badanie postępowania Szefa S.C. odnośnie do postulatów zmian aktów normatywnych, zgłoszonych przez dyrektorów generalnych lub kierowników urzędów wykazało, że Szef S.C. w przypadku siedmiu z 12 postulatów zmian podjął działania legislacyjne (w tym w czterech przypadkach zostały one zakończone, a w trzech były w trakcie kontroli NIK w toku), natomiast w pięciu przypadkach nie podjął takich działań uznając je za niezasadne lub zwrócił się o wyjaśnienia.</p> <p>Szef S.C. zapoznał się z przedłożonym w lipcu 2022 r. przez Stowarzyszenie Absolwentów KSAP projektem u.s.c., zawierającym postulaty zmierzające m.in. do wzmocnienia pozycji Szefa S.C. i do utworzenia jednolitego korpusu s.c. Do dnia zakończenia kontroli projekt ten oczekiwał na podjęcie działań przez Szefa S.C., który zadeklarował rozważenie zasadności wprowadzenia zawartych w nim propozycji zmian. [str. 47–48]</p>
<p>Limity mianowań urzędników s.c.</p>	<p>Szef S.C. przygotował, uzgodnił i przedstawił RM projekty planów limitu mianowań urzędników na rok 2019, 2020, 2021 i 2022, kierując się m.in. posiadanymi danymi o liczebności zasobu urzędników s.c. W latach 2019–2020 limity mianowań urzędników w s.c. na dany rok zostały określone w ustawie budżetowej (art. 7 ust. 1 u.s.c.) w proponowanej przez Szefa S.C. wysokości (odpowiednio 420 i 490 osób). Natomiast w latach 2021–2022 limity mianowań w ustawie budżetowej były znacznie mniejsze niż zaproponowane przez Szefa S.C. i wynosiły odpowiednio tylko 30 i 245 osób., tj. mniej od proponowanych odpowiedni o 520 i 245 osób.</p> <p>Szef S.C. w swoich stanowiskach zwracał uwagę, że znacznie obniżone limity mianowań mogą doprowadzić do demotywacji urzędników do podnoszenia swoich kwalifikacji i mogą negatywnie wpłynąć na trwający proces budowania profesjonalnej s.c. Również Rada Służby Publicznej z dezaprobatą przyjęła informację o radykalnym zmniejszeniu limitu mianowań i zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o osobiste pochylenie się nad tym zagadnieniem. Ostatecznie limity mianowań w latach 2021 i 2022 i tak zostały zmniejszone.</p> <p>Stopień wykorzystania uchwalonych w ustawach budżetowych limitów mianowań wynosił: w 2019 r. – 98,8% (mianowano 415 osób); w 2020 r. – 6,9% (mianowano 34 osoby); w 2021 r. – 70% (mianowano 21 osób) i 2022 r. – 98,0% (mianowano 240 osób). Obniżone limity mianowań, zdaniem NIK prowadzą do stopniowej deprofesjonalizacji służby cywilnej, spada bowiem udział mianowanych urzędników w korpusie służby cywilnej, a osiągnięcie wyznaczonego celu²⁵ i odwrócenie tego niekorzystnego trendu wymaga zwiększenia tych limitów.</p>

²⁵ Wskazany przez Radę Ministrów bezpośredni cel do osiągnięcia na najbliższe lata to udział urzędników służby cywilnej w korpusie s.c. na poziomie 10% (*Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2020–2023*, str. 3 oraz *Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2022–2024*, str. 4).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Udział urzędników mianowanych w korpusie s.c.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz sprawozdań Szefa S.C.

[str. 48–51]

W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie utworzył zespołów jako organów opiniodawczych lub doradczych. Nie skorzystał tym samym z możliwości określonej w art. 15 ust. 8 u.s.c., gdyż jak wyjaśnił, nie zdiagnozował potrzeby wsparcia realizacji swoich zadań.

[str. 51]

Nieutworzenie zespołów jako organów doradczych Szefa S.C.

Rada Służby Publicznej zwróciła się raz do Szefa S.C. na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 3 u.s.c. z wnioskiem o kontrolę naboru do s.c. w jednym urzędzie. Szef S.C. podjął działania w tej sprawie i przedstawił Radzie informację o tych działaniach. Rada nie zwracała się do Szefa S.C. ani z wnioskami o zajęcie stanowiska w sprawach określonych przez Radę w zakresie stosowania zasad s.c. (art. 19 ust. 3 pkt 2 u.s.c.), ani o zarządzenie przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego (art. 19 ust. 3 pkt 4 u.s.c.).

[str. 51]

Rada Służby Publicznej

Stosownie do wymogu z art. 15 ust. 9 u.s.c. Szef S.C. określił standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. W okresie objętym kontrolą obowiązywały standardy wprowadzone zarządzeniami Szefa S.C.:

- nr 3 z dnia 30 maja 2012 r. – do 11 marca 2020 r.,
- nr 6 z dnia 12 marca 2020 r., ze zm. – do zakończenia czynności kontrolnych.

Standardy Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r. zawierają obligatoryjne wymogi (obowiązkowy standard) i fakultatywne zalecenia (nieobowiązkowy standard) do stosowania przez urzędy.

Monitorowanie wdrażania standardów Szefa S.C.

Szef S.C. monitorował wdrożenie *standardów Szefa S.C. z 2012 r.* poprzez badanie monitorujące przeprowadzone w 2013 r., w 2014 r. i 2018 r., przy czym to ostatnie badanie było jednocześnie ewaluacją standardów i stało się podstawą do przygotowania nowego dokumentu.

Szef S.C. w grudniu 2021 r., a następnie w trakcie kontroli NIK, w październiku 2022 r., zgłosił prośbę o uwzględnienie tematyki standardów zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. jako priorytetu w działalności kontrolnej w administracji rządowej. W listopadzie 2022 r. priorytet *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji rządowej, ze szczególnym uwzględnieniem Standardów zarządzania zasobami ludzkimi* został ujęty w priorytetach do uwzględnienia w planowanej działalności kontrolnej na 2023 r.

Informacje na temat wdrażania/stosowania niektórych *standardów Szefa S.C. z 2020 r.* Szef S.C. zbierał z rocznych sprawozdań dyrektorów generalnych²⁶ urzędów. NIK zauważa, że po dwóch latach od wprowadzenia *standardów Szefa S.C. z 2020 r.* Szef S.C. dysponował niepełną wiedzą na temat ich stosowania, podczas gdy po wprowadzeniu *standardów Szefa S.C. z 2012 r.* badanie monitorujące zostało przeprowadzone w pierwszym i w drugim roku ich obowiązywania (2013 r. i 2014 r.).

Zdaniem NIK opieranie się jedynie na informacjach podawanych przez dyrektorów generalnych nie może zastąpić bezpośredniego badania, bowiem nie informują oni Szefa S.C., że nie stosują się do jego zarządzenia i że nie stosują obligatoryjnych standardów. Jak pokazują jednak wyniki kontroli NIK, w niektórych objętych kontrolą jednostkach, stwierdzono takie przypadki, tj. niestosowania obligatoryjnych standardów (wymogów) Szefa S.C., np. nie badano kompetencji kierowniczych kandydatów na wyższe stanowiska w s.c. Dlatego zasadne było zgłoszenie przez Szefa S.C. tematyki badania tych standardów jako priorytetu w działalności kontrolnej w administracji rządowej. Ponadto, zdaniem NIK, dane na temat wdrożenia standardów, ewentualnych problemów związanych z ich stosowaniem, są informacjami dotyczącymi korpusu s.c., a zatem zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3 u.s.c. mogą być gromadzone przez Szefa S.C. i to dawałoby pełniejszy obraz funkcjonowania s.c. [str. 52–54]

Stopień osiągnięcia
wyznaczonych celów
według przyjętych
mierników

Z uwagi na brak strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która zgodnie z art. 15 ust. 2 u.s.c. zawierałaby diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych, brak jest wyznaczonych celów strategicznych.

Szef S.C. w *Sprawozdaniach o stanie s.c. i realizacji zadań* tej służby w 2019 r., w 2020 r. i w 2021 r. określił swoje cele, tj. Cel I *Poprawa wizerunku s.c. jako dobrego pracodawcy i organizacji, która służy obywatelowi i buduje sprawne państwo*; Cel II *Wzmocnienie nowoczesnego zarządzania w s.c. i zwiększenie profesjonalizmu członków korpusu s.c.* oraz przyporządkowane do nich zadania. Zadania te są corocznie modyfikowane, a harmonogramy realizacji uaktualniane.

²⁶ Zgodnie z art. 25 ust. 9 u.s.c. zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, wykonują kierownicy tych urzędów.

Według Szefa S.C. większość zdefiniowanych przez niego zadań została zrealizowana (17 zadań). Dwa zadania nie zostały zrealizowane, a dwa kolejne nie w pełni zrealizowano.

NIK zauważa jednak, że realizacja niektórych zadań przez Szefa S.C. wskazanych przez niego jako zrealizowane nie przekładała się na osiągnięcie założonych celów. Np. wykonanie zadania 1.2 *Budowa wizerunku służby cywilnej jako dobrego i dostępnego pracodawcy*, którego realizacja miała się przyczynić do osiągnięcia Celu I *Poprawa wizerunku s.c. jako dobrego pracodawcy i organizacji, która służy obywatelowi i buduje sprawne państwo*, nie przyczyniło się do wzrostu średniej liczby kandydatów do s.c. w naborach (odnotowuje się sukcesywny spadek liczby kandydatów), czy do wzrostu udziału liczby osób najmłodszych (tj. w wieku do 29 lat) w korpusie służby cywilnej. [str. 54–57]

Nabór na wolne stanowiska w służbie cywilnej

W okresie objętym kontrolą w 22 skontrolowanych jednostkach²⁷ ogłoszono ogółem 3857 naborów na 4233 wolne stanowiska pracy, przy czym liczba ogłaszanych naborów wzrastała w kolejnych latach (z wyjątkiem 2020 r.). 27% (tj. 8370 z 30 315) złożonych przez kandydatów ofert nie spełniało wymogów formalnych. W skrajnym przypadku w MSZ w 2020 r. aż 66,4% ofert nie spełniało tych wymogów.

Maleje zainteresowanie podjęciem pracy w korpusie służby cywilnej

W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba naborów zakończonych nieobsadzeniem stanowiska i tak:

- wskaźnik naborów zakończonych wyłonieniem kandydata spadł z 60% w 2019 r. do 51% w I połowie 2022 r.,
- wskaźnik obsadzenia stanowisk objętych naborami spadł z 40% w 2019 r. do 29% w I połowie 2022 r.

Na trudności i bariery w prowadzeniu naborów wskazywali również dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów. [str. 57–60, 69–71]

Odnotowano również spadek liczby kandydatów w naborach z dziewięciu w 2020 r. do pięciu w I połowie 2022 r.

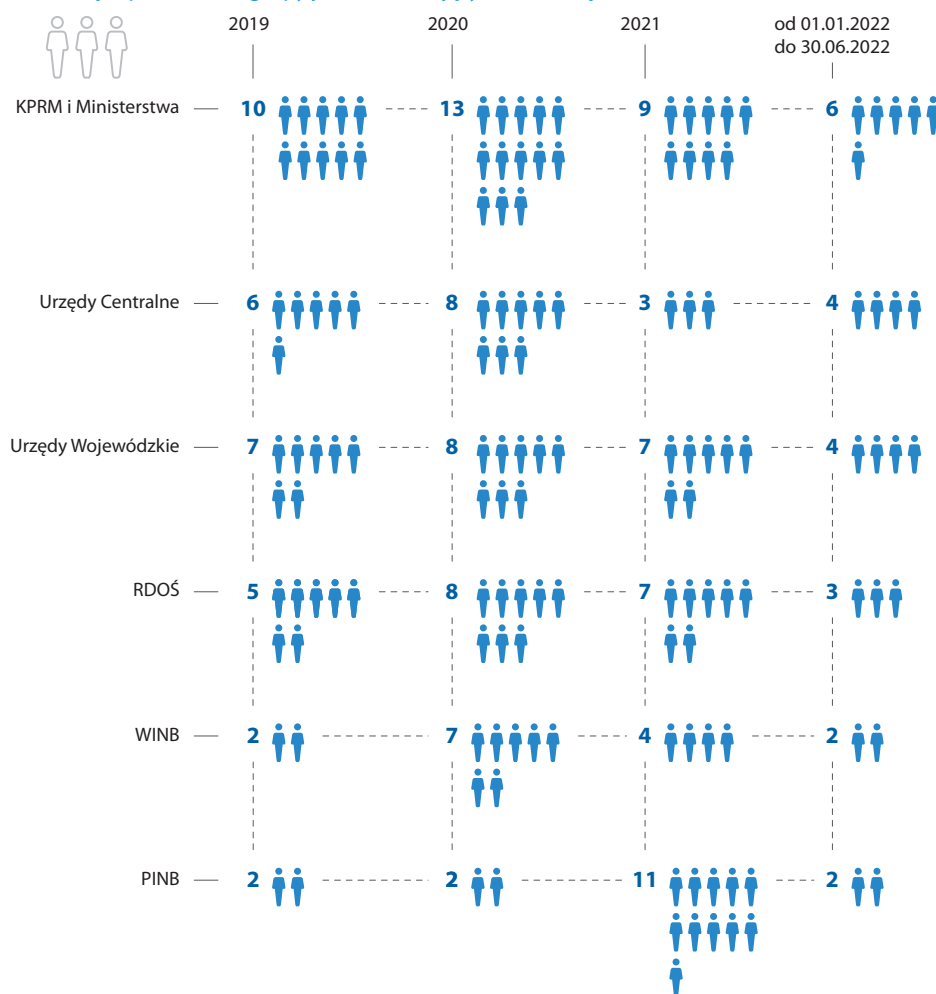
²⁷ Zagregowane dane z objętych kontrolą jednostek w niniejszej informacji prezentowane są w podziale na poszczególne grupy jednostek (kategorie urzędów):

- KPRM i ministerstwa (MKiŚ, MRiT, MSZ);
- urzędy centralne (GDOŚ i GUNB);
- urzędy wojewódzkie (mazowiecki, podlaski, warmińsko-mazurski i wielkopolski);
- RDOŚ (cztery regionalne dyrekcje ochrony środowiska z województw: mazowieckiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego);
- WINB (cztery wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego z województw: mazowieckiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego);
- PINB (cztery powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego z województw: mazowieckiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Liczba ofert przypadająca na jedno stanowisko pracy w poszczególnych latach objętych kontrolą w podziale na grupy jednostek objętych kontrolą



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

[str. 58–59]

Wewnętrzne procedury naboru na wolne stanowiska w s.c.

Spośród 22 objętych kontrolą urzędów w ośmiu stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wewnętrznych procedur naboru do służby cywilnej, w tym w jednym przypadku mimo obowiązku nie opracowano ich w ogóle, w jednym nie były one aktualizowane, a w sześciu przypadkach nie spełniały one obligatoryjnych wymogów *standardów Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.*

NIK zauważa, że *standardy Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.* w zakresie naborów i wprowadzenia do pracy zostały przyjęte w celu ukształtowania procesu naboru w sposób gwarantujący zachowanie otwartości i konkurencyjności oraz prowadzący do zatrudnienia osób posiadających kwalifikacje umożliwiające najlepszą realizację zadań. Brak tych procedur lub niespełnianie przez nie obligatoryjnych standardów może skutkować brakiem przestrzegania zasad otwartości i konkurencyjności naboru, na co wskazują wyniki niniejszej kontroli.

Fakultatywne zalecenia zawarte w *standardach Szefa S.C.* w większości kontrolowanych jednostek nie były wprowadzane do wewnętrznych procedur naboru. Na przykład zalecenie dotyczące umieszczania w ogłoszeniu

o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego wprowadziły tylko trzy z 21 jednostek posiadających procedury naboru. Urzędy brak tych informacji tłumaczyły m.in. niekonkurencyjnością wynagrodzeń. [str. 61–63]

Większość z objętych kontrolą naborów (kontroli poddano dokumentację 375 naborów, tj. 9,7% ogółu naborów przeprowadzonych przez jednostki objęte kontrolą) przeprowadzono zgodnie z u.s.c. i uregulowaniami wewnętrznymi. Objęte kontrolą ogłoszenia o naborze zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c. oraz terminy na złożenie dokumentów, które zostały ustalone zgodnie z art. 28 ust. 3 u.s.c.

Prawidłowość przeprowadzania naborów do s.c.

Nie ustrzeżono się jednak błędów dotyczących publikacji ogłoszeń o naborze oraz informacji o wynikach naboru. Spośród 22 objętych kontrolą jednostek:

- trzy jednostki publikowały ogłoszenia o naborze niezgodnie z art. 28 ust. 1 u.s.c., tj. w dwóch urzędach nie publikowano wszystkich objętych kontrolą ogłoszeń w BIP urzędu lub w miejscu powszechnie dostępnym (29 ogłoszeń), a w jednym urzędzie na stronie BIP jednostki zamiast ogłoszeń o naborze zamieszczano link odsyłający do strony BIP KPRM;
- cztery urzędy upowszechniały informacje o wynikach naboru niezgodnie z art. 31 ust. 1 u.s.c., tj. w trzech urzędach nie publikowano wyników wszystkich objętych kontrolą ogłoszeń w BIP urzędu, BIP KPRM lub w miejscu powszechnie dostępnym (35 ogłoszeń), a w jednym urzędzie na stronie BIP jednostki zamiast ogłoszeń o wyniku naboru zamieszczano link odsyłający do strony BIP KPRM;
- siedem urzędów upowszechniało informację o wynikach naborów ze zwłoką od 32 do 733 dni w stosunku do terminu określonego w art. 31 ust. 1 u.s.c.

Zdaniem NIK, przepisy art. 28 ust. 1 i art. 31 ust. 1 u.s.c. stanowią gwarancję realizacji zasad otwartości i przejrzystości naboru określonych w tej ustawie, a nieprzestrzeganie ich narusza te podstawowe zasady.

W dwóch jednostkach w przypadku dwóch naborów stwierdzono zasadniczą nieprawidłowość, tj. wybór kandydata nastąpił przed upływem terminu składania dokumentów określonym w ogłoszeniu o naborze, co nie tylko było niezgodne z uregulowaniami wewnętrznymi w tych urzędach, ale naruszało też zasadę otwartości i konkurencyjności naboru wyrażoną w art. 6 u.s.c.

W jednym urzędzie stwierdzono naruszenie art. 35 ust. 3 u.s.c. polegające na zatrudnieniu 12 osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej na czas określony wynoszący zamiast 12 miesięcy tylko od trzech do dziewięciu miesięcy.

W 21 z 22 objętych kontrolą jednostek do przeprowadzenia wszystkich naborów powołane były komisje do spraw przeprowadzenia naborów, tylko w jednej jednostce nie powołano takiej komisji, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 w związku z art. 29a ust. 1 u.s.c. W dwóch urzędach komisje rekrutacyjne powołano niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi. W jednym urzędzie nie sporządzano protokołów z przeprowadzonych

naborów, co było niezgodne z art. 30 ust. 1 u.s.c. We wszystkich zbadanych przypadkach komisje rekrutacyjne rozpatrywały wyłącznie oferty spełniające wymogi formalne. [str. 63–71]

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej

Spośród 22 objętych kontrolą urzędów, wyższe stanowiska w służbie cywilnej, o których mowa w art. 52 u.s.c., występowały w 10²⁸ z nich. W okresie objętym kontrolą większość osób zajmujących wyższe stanowiska w tych urzędach wywodziła się z korpusu służby cywilnej, przy czym wskaźnik ten z 76,0% w 2019 r. spadł do 74,7% w 2022 r. (najwyższy był w MSZ – 100% przez cały okres, a najniższy w Warmińsko-Mazurskim UW – od 41% do 56% i KPRM – od 57% do 63%). Również udział urzędników s.c. zajmujących wyższe stanowiska w s.c. spadł w okresie objętym kontrolą z 33,0% do 23,1% (najwyższy udział był w Wielkopolskim UW – 58%–59%, a najniższy w KPRM – 0,0%).

W okresie objętym kontrolą w tych 10 jednostkach wzrosła liczba wyższych stanowisk w s.c. o 55 (tj. o 14,1%); z 391 wg stanu na 31 grudnia 2019 r. do 446 wg stanu na 30 czerwca 2022 r. Najwyższy wzrost liczby wyższych stanowisk w s.c. nastąpił w KPRM z 61 do 113 (o 52 stanowiska, tj. o 85,2%). W czterech jednostkach odnotowano spadek liczby tych stanowisk, a najwyższy spadek był w MSZ z 102 do 86 (o 16 stanowisk, tj. o 15,7%).

Na wysokim poziomie utrzymywała się rotacja na wyższych stanowiskach w s.c. W okresie objętym kontrolą w tych 10 urzędach było 735 przypadków powołań i 700 odwołań z tych stanowisk.

Pomimo obniżenia, od 2016 r. ustawowych wymagań wobec kandydatów na te stanowiska²⁹ stwierdzono nieprawidłowości w obsadzaniu tych stanowisk. W jednym przypadku (spośród 209 objętych kontrolą w 10 jednostkach) wyższe stanowisko w służbie cywilnej objęła osoba nieposiadająca tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.s.c. W kolejnym przypadku stwierdzono brak udokumentowania weryfikacji spełnienia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.s.c., tj. czy dana osoba nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej.

Ponadto zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.s.c. wyższe stanowisko może zajmować osoba, która posiada kompetencje kierownicze, przy czym ustawa nie precyzuje tych kompetencji i kryteriów naboru w tym zakresie. W *standardach Szefa S.C. z 2020 r.*, określono, że przed powołaniem osoby na wyższe stanowisko i przed jego obsadzeniem sprawdza się, czy spełnia ona wymagania określone w u.s.c. i to się dokumentuje, a do oceny kompetencji kierowniczych powinno używać się narzędzi, które pozwalają sprawdzić je w sposób obiektywny (np. testy psychologiczne, testy umiejętności, zadania praktyczne, wywiady behawioralne, zadania z zakresu oceny zintegrowanej). Stwierdzono jednak, że te obligatoryjne standardy

²⁸ W KPRM, Ministerstwach (MKiŚ, MRiT, MSZ), dwóch urzędach centralnych (GDOŚ i GUNB) oraz w czterech kontrolowanych urzędach wojewódzkich.

²⁹ Np. co do wymaganego stażu pracy i pozostawienia jedynie wymogów posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, braku skazania prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania ww. stanowisk i wymogu posiadania kompetencji kierowniczych.

Szefa S.C. w pięciu z 10 jednostek, w których były wyższe stanowiska w s.c., nie były przestrzegane, tj. nie zastosowano narzędzi, które pozwoliłyby na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny.

W okresie objętym kontrolą tylko w jednej jednostce w jednym przypadku (z 209 objętych szczegółowym badaniem) powołanie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej poprzedzone zostało zorganizowaniem otwartego konkursu. [str. 71–76]

W okresie objętym kontrolą udział członków korpusu służby cywilnej w liczbie zatrudnionych ogółem w objętych kontrolą jednostkach stanowił średnio od 54,9% w MSZ do 100,0% w WINB w Poznaniu, PINB w Białymstoku³⁰ i Ożarowie Mazowieckim (przy czym spadł z średnio 71,1% według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. do 70,9% według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.). Udział członków korpusu służby cywilnej w ogóle zatrudnionych spadł w siedmiu³¹ z 22 objętych kontrolą jednostkami.

Zatrudnianie „ekspertów” na podstawie u.p.u.p. na stanowiskach merytorycznych

Wzrastał natomiast udział pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy p.u.p. Największy wzrost odnotowano w urzędach wojewódzkich, co było związane z przejściem przez wojewodów zadań w zakresie prowadzenia dyspozytorni medycznych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o *Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw*³² (średnio z 25,5% do 32,7%), a także w KPRM z 10,7% do 15,8%. Najmniejszy udział tych pracowników był w WINB i PINB, gdzie albo w ogóle nie zatrudniano pracowników na podstawie u.p.u.p., albo jedyną osobą zatrudnioną na podstawie tej ustawy był wojewódzki lub powiatowy inspektor nadzoru budowlanego.

W wyniku kontroli ustalono, że w KPRM i trzech ministerstwach³³ pracownicy zatrudnieni na stanowiskach „ekspertów” na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych mieli tożsame lub podobne zakresy obowiązków do zakresów obowiązków przypisanych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych na podstawie u.s.c., co stwierdzono w 43 przypadkach na 64 badane (tj. 67,2%). Natomiast w objętych kontrolą UW, RDOŚ, WINB i PINB co do zasady nie zatrudniano „ekspertów” na podstawie ustawy p.u.p. na stanowiskach merytorycznych, tożsamych lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej.

NIK zauważa, że sposób zatrudniania pracowników na podstawie ustawy p.u.p. zdecydowanie różni się od sposobu określonego w przepisach ustawy o s.c. Ustalony w przepisach ustawy o s.c. proces rekrutacji kadr w urzędach

³⁰ Odnosi się do pracowników PINB.

³¹ Według stanu na 31 grudnia 2019 r. i 30 czerwca 2022 r.:

- w KPRM z 88,1% do 84,2%;
- w GDOŚ z 89,7% do 86,5%;
- w GUNB z 94,1% do 92,8%;
- w Mazowieckim UW z 73,8% do 62,9%;
- w Podlaskim UW z 70,3% do 67,1%;
- w Warmińsko-Mazurskim UW z 62,1% do 58,8%;
- w Wielkopolskim UW z 84,2% do 76,6%.

³² Dz. U. poz. 1115, ze zm.

³³ MKiŚ, MRiT i MSZ.

administracji rządowej jest oparty na obsadzaniu stanowisk w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru przy zachowaniu transparentności i informowaniu o wolnych stanowiskach. Ma to istotny wymiar dla osiągnięcia wskazanych w Konstytucji celów dotyczących realizacji prawa równego dostępu do służby publicznej oraz realizacji zasady apolityczności i profesjonalizmu służby cywilnej, które są gwarancją prawidłowego wypełniania zadań państwa. Zatrudnianie pracowników na podstawie u.p.u.p. na stanowiskach „ekspertów” i powierzanie im obowiązków tożsamy z obowiązkami osób należących do służby cywilnej tego celu nie wypełnia, gdyż do pracowników zatrudnionych na stanowiskach „eksperta” nie jest adresowany wymóg apolityczności. [str. 76–78]

Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi

Wynagrodzenia w korpusie s.c.

Przeciętne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej w objętych kontrolą jednostkach było zróżnicowane, zarówno na poziomie poszczególnych grup jednostek, jak i poszczególnych stanowisk (szczegółowe dane przedstawiono w załączniku nr 6.4. *Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite według grup jednostek i grup stanowisk w poszczególnych latach objętych kontrolą (w zł, brutto)* i nr 6.5. *Zróżnicowanie wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia całkowitego w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą według grup jednostek i grup stanowisk w latach 2019–2021 (w zł, brutto)*.

Również skala nominalnego wzrostu wynagrodzeń była zróżnicowana. Najwyższa dynamika wzrostu wynagrodzeń (2019–2021) miała miejsce w RDOŚ (22,3%) oraz w ministerstwach i KPRM (17,1%), w tym na wyższych stanowiskach w s.c. (19,1%), a najniższa w WINB (9,8%).

[str. 80–81]

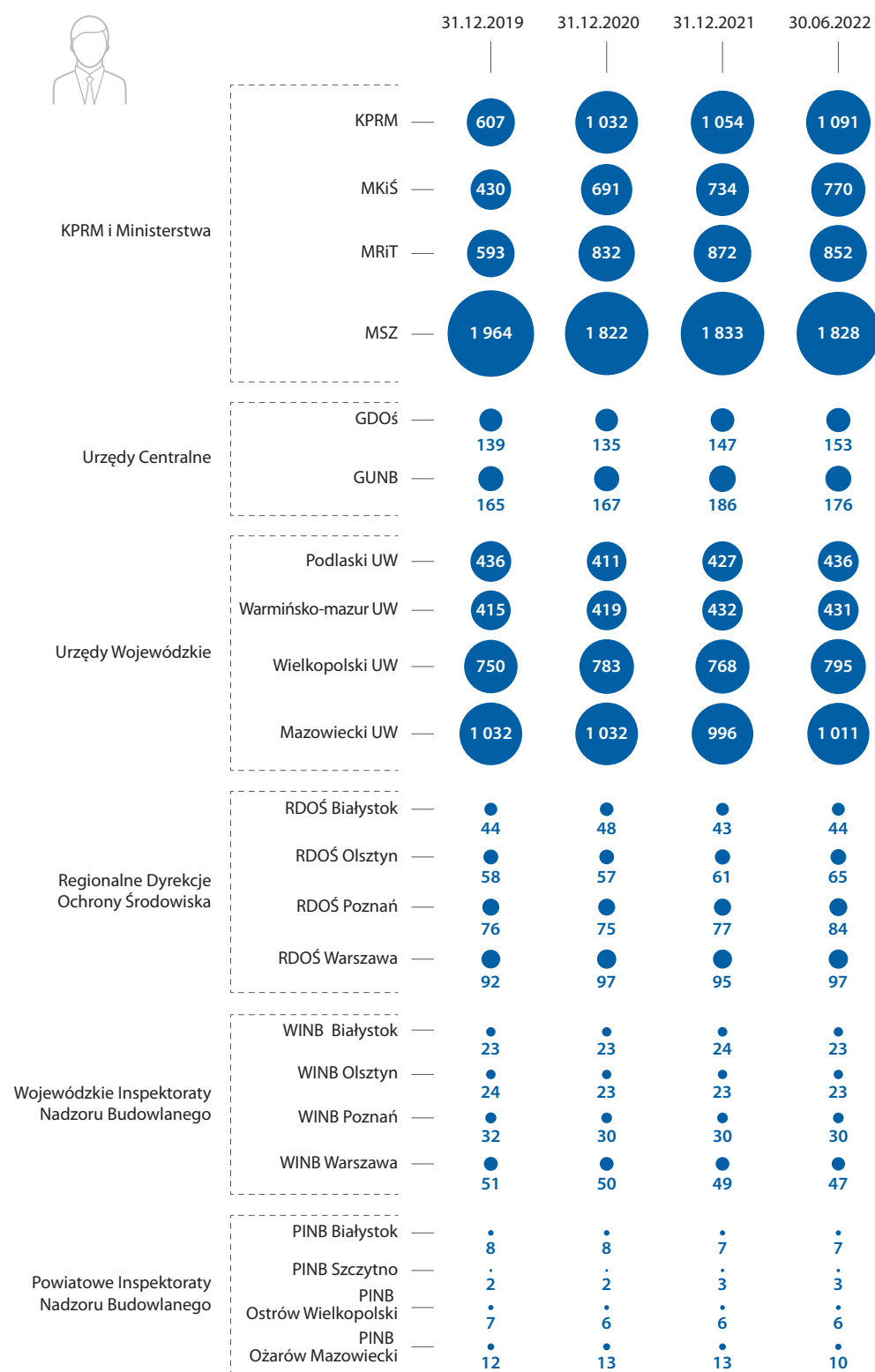
Stan zatrudnienia w s.c. w kontrolowanych urzędach

Stan zatrudnienia w służbie cywilnej w objętych kontrolą jednostkach wzrósł z 6946 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 7977 według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r., tj. o 14,8%. Największy wzrost zatrudnienia w korpusie s.c. odnotowano w KPRM i ministerstwach (o 26,4%), przy czym wzrost ten wynikał głównie ze zmian organizacyjnych związanych ze zmianami w strukturze Rady Ministrów oraz związanym z tym przejmowaniem zadań i pracowników. Spadek zatrudnienia odnotowano natomiast w PINB (o 10,7%).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Stan zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w poszczególnych latach objętych kontrolą w podziale na grupy jednostek objętych kontrolą



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

**Regres
w profesjonalizacji s.c.**

W okresie objętym kontrolą spadł udział urzędników w korpusie służby cywilnej w objętych kontrolą jednostkach z 19,3% według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 17,3% według stanu na 30 czerwca 2022 r., co świadczy o regresie w procesie profesjonalizacji korpusu s.c. [str. 79–80]

**Programy zarządzania
zasobami ludzkimi**

Spośród 22 objętych kontrolą urzędów w 11 urzędach (tj. 50%) albo nie przygotowano programu zarządzania zasobami ludzkimi w ogóle (w pięciu) albo nie obowiązywał on w całym okresie objętym kontrolą (w sześciu), co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c. i z *standardami Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.*, tym samym w połowie kontrolowanych urzędów brak było diagnozy procesów kadrowych, priorytetów w zakresie zarządzania ludźmi, wyznaczonych celów rocznych i harmonogramów działań na co najmniej trzy lata oraz zaplanowanego monitoringu i ewaluacji działań.

Standardy Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r. w odniesieniu do Programu ZZL zawierają obligatoryjne wymogi oraz zalecenia (tzw. standardy fakultatywne). Spośród 17 urzędów, w których przygotowano Programy ZZL, w pięciu programy te nie spełniały obligatoryjnych wymogów lub nie były aktualizowane. Szef S.C. wskazał, że standardy w obszarze organizacji procesów zarządzania ludźmi są określone w celu: optymalnej organizacji procesów zarządzania ludźmi; efektywnego wsparcia urzędu w realizacji zadań; wzrostu poziomu zadowolenia pracowników; rozwoju kultury uczciwości.

NIK zauważa, że przedmiotem tych standardów jest ustalenie systemu w obszarze organizacji procesów zarządzania ludźmi, zatem brak Programu ZZL, brak jego aktualizacji lub niespełnianie przez niego wymagań Szefa S.C. stanowi ryzyko nieosiągnięcia celów wprowadzenia tych standardów. [str. 81–85]

**Służba przygotowawcza
w służbie cywilnej**

W czterech spośród 22 objętych kontrolą urzędów (tj. 18,2%) nie określono w ogóle zasad organizacji służby przygotowawczej w urzędzie, a w trzech jednostkach zasady te nie były aktualizowane, co było niezgodne ze *standardami Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.* Fakultatywne zalecenia Szefa S.C. w zakresie zasad organizacji służby przygotowawczej uwzględniło w swoich procedurach dziewięć z 18 urzędów, w których opracowano te zasady.

Służba przygotowawcza w objętych kontrolą jednostkach trwała od jednego dnia do 178 dni. NIK zwraca uwagę, że zbyt krótki czas trwania służby przygotowawczej wynoszący jeden czy kilka dni nie daje nowozatrudnionym pracownikom możliwości uzyskania wiedzy teoretycznej i zapoznania się z praktycznymi zadaniami realizowanymi w urzędzie, a pracodawcom – dokonania oceny przydatności pracowników do wypełniania obowiązków służbowych.

W czterech urzędach z 18, w których kierowano pracowników do odbycia służby przygotowawczej, służba ta zakończyła się po upływie ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika lub trwała dłużej niż cztery miesiące, co było niezgodne z art. 36 ust. 4 u.s.c.

W trzech urzędach z 22 objętych kontrolą nie skierowano pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej do odbycia służby przygotowawczej, pomimo obowiązku wynikającego z art. 36 ust. 1 i 3 u.s.c.,

a w jednym przypadku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego zwolnił pracowników z jej odbycia. W konsekwencji nieskierowania pracowników do odbycia służby przygotowawczej w dwóch urzędach stwierdzono naruszenie art. 35 ust. 2 u.s.c., dotyczące warunków nawiązania stosunku pracy.

W trzech urzędach kierując 28 pracowników do odbycia służby przygotowawczej nie określono jej zakresu, w pięciu urzędach w przypadku 21 pracowników nie określono czasu trwania służby przygotowawczej, a w pięciu urzędach nie sporządzono dla 51 pracowników opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony, dotyczących poziomu jego przygotowania do realizacji obowiązków, co było niezgodne z art. 36 ust. 3 u.s.c.

Zdaniem NIK nieprzestrzeganie ustawowych wymogów dotyczących służby przygotowawczej może prowadzić do niezrealizowania celu służby przygotowawczej, czyli przygotowania teoretycznego i praktycznego do należytego wykonywania obowiązków służbowych. [str. 85–90]

W okresie objętym kontrolą procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 1452 pracowników, z których 1410 uzyskało ocenę pozytywną, a 42 ocenę negatywną, przy czym 1416 pierwszych ocen (tj. 97,5%) zostało dokonanych w terminie wynikającym z art. 38 ust. 1 u.s.c., a 36 (tj. 2,5%) z przekroczeniem tego terminu.

Pierwsza ocena
w służbie cywilnej

Kontrola dokumentacji 307 pierwszych ocen, tj. 21,1% ogółu zakończonych ocen wykazała, że w większości pierwsze oceny w służbie cywilnej dokonywane były zgodnie z u.s.c. oraz rozporządzeniem w sprawie pierwszej oceny w s.c. Spośród 22 objętych kontrolą jednostek stwierdzono m.in., że:

- w trzech urzędach w przypadku pięciu pracowników nie dokonano pierwszej oceny w służbie cywilnej, pomimo zatrudnienia tych pracowników po raz pierwszy w s.c., co było niezgodne z art. 37 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy s.c.;
- w sześciu urzędach w przypadku 14 pracowników bezpośredni przełożeni przeprowadzili rozmowę wstępną z pracownikami z naruszeniem terminu wynikającego z § 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.;
- w dwóch urzędach w przypadku dziewięciu pracowników bezpośredni przełożeni nie wyznaczyli terminu na złożenie przez nich sprawozdania dotyczącego realizowanych przez nich zadań, co było niezgodne z § 3 pkt 4 i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. i skutkowało niezłożeniem przez tych pracowników ww. sprawozdań;
- w trzech urzędach w przypadku dziewięciu pracowników rozmowy oceniające nie zostały przeprowadzone niezwłocznie po złożeniu sprawozdań przez pracowników, co było niezgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. [str. 90–94]

W okresie objętym kontrolą w kontrolowanych urzędach procedura dokonania oceny okresowej została zakończona w stosunku do 9366 członków korpusu służby cywilnej, z których 9323 uzyskało ocenę pozytywną, a 43 (tj. 0,5%) ocenę negatywną.

Oceny okresowe
członków korpusu
służby cywilnej

W dwóch spośród 22 objętych kontrolą urzędów, w przypadku 14 pracowników nie dokonano ich oceny okresowej wbrew postanowieniom art. 81 ust. 1 i 4 u.s.c.

Kontrola dokumentacji 443 ocen okresowych, tj. 4,7% dokonanych ocen wykazała, że w większości przypadków oceny okresowe dokonywane były zgodnie z u.s.c. oraz rozporządzeniem w sprawie ocen okresowych w s.c. Wszystkie objęte kontrolą oceny zostały dokonane przez bezpośrednich przełożonych. Spośród 22 objętych kontrolą jednostek stwierdzono m. in., że:

- w dwóch urzędach, siedem ocen okresowych zostało dokonanych po upływie 24 miesięcy od poprzedniej oceny (tj. od 48 do 96 miesięcy po poprzedniej ocenie), co było niezgodne z art. 81 ust. 4 u.s.c.;
- w trzech urzędach w przypadku 20 ocen okresowych nie przestrzegano zasad określonych w § 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c., tj. m.in. nie przestrzegano zasad oceniania pod kątem określonych kryteriów;
- w sześciu urzędach w przypadku 42 ocen okresowych czynności, o których mowa w § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c., nie dokonano w terminie przewidzianym w § 7 tego rozporządzenia, a opóźnienia wynosiły od trzech dni do sześciu lat;
- w trzech urzędach w przypadku 27 ocen okresowych nie zostały one dokonane poprzez przyznanie oceny cząstkowej do każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych według skali ocen, co było niezgodne z § 11 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.;
- w ośmiu urzędach w przypadku 57 ocen do arkusza oceny okresowej nie wpisano wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego, co było niezgodne z § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c. [str. 94–99]

Mianowania członków korpusu s.c. i nadawanie kolejnych stopni służbowych

Spośród 22 objętych kontrolą urzędów w przypadku 11 urzędów pracownicy s.c. skierowali do Szefa S.C. zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników ubiegających się o mianowanie, przy czym w trzech z tych 11 urzędów brak było danych dotyczących liczby osób ubiegających się o mianowanie. Z danych z ośmiu urzędów wynika, że 92 pracowników (tj. 1,3% pracowników s.c. ogółem z tych urzędów) w okresie objętym kontrolą skierowało zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego, z czego 43 ukończyło postępowanie z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania. Dyrektorzy generalni przyznali tym urzędnikom, zgodnie z art. 51 ust. 1 u.s.c., pierwszy stopień służbowy w terminie siedmiu dni od daty mianowania.

W objętych kontrolą jednostkach było 369 przypadków otrzymania przez urzędników s.c. dwóch następujących po sobie pozytywnych ocen okresowych na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen. Szczegółowe badanie wykazało w dwóch jednostkach w dwóch przypadkach, że kolejny stopień służbowy został przyznany z naruszeniem terminu wskazanego w art. 89 ust. 2 u.s.c. [str. 99–100]

Zgodnie z art. 25 ust. 5 u.s.c., w latach 2019–2021 dyrektorzy generalni wszystkich objętych kontrolą 22 jednostek terminowo, czyli do końca stycznia każdego roku, składali Szefowi S.C. sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy s.c. za rok ubiegły, przy czym w dwóch jednostkach stwierdzono nierzetelne dane w przekazanych sprawozdaniach.

Sprawozdawczość
w s.c.

Natomiast w czterech jednostkach stwierdzono nierzetelne dane, bądź brak danych w informacjach o potrzebach szkoleniowych urzędu, przekazywanych do Szefa S.C. zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń.

W MSZ stwierdzono błędne wykazywanie w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostce budżetowej danych dotyczących stanu zatrudnienia w ramach statusu 03 – członkowie korpusu służby cywilnej oraz statusu 13 – członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej. Skutkowało to przekazywaniem do Szefa S.C. sprawozdań, o których mowa w art. 25 ust. 5 u.s.c., z błędnymi danymi dotyczącymi członków korpusu s.c. w MSZ. W ww. sprawozdaniach wykazano wyższy stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej niż faktyczny: o 624 w 2019 r., o 614 w 2020 r., o 563 w 2021 r. i o 551 w I półroczu 2022 r. ze względu na brak w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej odrębnego statusu dla osób niezaliczanych do członków korpusu służby cywilnej ani zagranicznej, zatrudnionych w placówce zagranicznej RP na podstawie powołania. [str. 100–102]

W okresie objętym kontrolą w 19 urzędach przeprowadzone zostały ogółem 8153 szkolenia powszechne, specjalistyczne oraz w ramach indywidualnych programów rozwoju, na których realizację wydatkowano łącznie 17 965,4 tys. zł. W trzech PINB nie zorganizowano członkom korpusu służby cywilnej żadnego szkolenia zewnętrznego.

Realizacja szkoleń w s.c.

Zgodnie z art. 106 ust. 2 u.s.c. dyrektorzy generalni 18 z 22 objętych kontrolą jednostek opracowali roczne plany szkoleń odpowiadające potrzebom urzędów, z uwzględnieniem indywidualnych programów rozwoju zawodowego, z tym że w jednym przypadku plany szkoleń sporządzono niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami. W czterech jednostkach plany takie nie zostały sporządzone.

NIK zauważa, że niezaplanowanie szkoleń może powodować brak możliwości wywiązania się członków korpusu s.c. z obowiązku uczestnictwa w szkoleniach w służbie cywilnej. To na dyrektorach generalnych i kierownikach jednostek ciąży obowiązek organizacji pracy urzędu, aby uzyskać środki finansowe na szkolenia i umożliwić uczestnictwo w szkoleniach. [str. 103–104]

Stosownie do zaleceń określonych w *standardach S.C. z 2012 r. i 2020 r.* dyrektor generalny urzędu mógł opracować zasady i narzędzia wspierające proces badania potrzeb rozwojowych w urzędzie i efektywność szkoleń. Sześć z 22 kontrolowanych jednostek nie skorzystało z tej możliwości, powołując się m.in. na brak takiego obowiązku. W pozostałych urzędach identyfikacja potrzeb rozwojowych odbywała się m.in. w oparciu o ankiety i zgłaszane przez poszczególne komórki organizacyjne urzędu tematy szkoleń. [str. 105]

Pięć z 22 urzędów wraz z innymi urzędami podjęło się wspólnej organizacji szkoleń. Szkolenia te dotyczyły specjalistycznych zagadnień związanych m.in. z ochroną środowiska i prawem budowlanym. [str. 105–106]

Szczegółowe badanie dokumentacji 248 szkoleń, tj. 3,0% ogółu szkoleń w okresie objętym kontrolą wykazało m. in., że:

- szkolenia zorganizowano zgodnie z potrzebami szkoleniowymi, a podmioty je przeprowadzające spełniały wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie organizacji szkoleń (w 18 z 19 jednostek);
- przy organizacji szkoleń określono ich cele, ustalono tematykę oraz zatwierdzono program szkoleń (w 17 z 19 jednostek);
- dokonano oceny przeprowadzonych szkoleń (w 16 z 19 jednostek).

[str. 106–107]

Indywidualne programy rozwoju zawodowego

Zgodnie ze *standardami Szefa S.C. z 2012 r.* dyrektorzy generalni i kierownicy 18 urzędów (81,8% jednostek objętych kontrolą) określili formuły oraz zasady opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego w urzędzie. W czterech jednostkach procedury takie nie zostały określone. Głównymi powodami ich nieokreślenia były braki kadrowe oraz fakultatywny (od 11 marca 2020 r.) charakter tego zalecenia Szefa S.C.³⁴ [str. 107]

Przepis art. 108 ust. 1 u.s.c. jednoznacznie wskazuje na obowiązek ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego dla każdego członka korpusu służby cywilnej (z wyjątkiem osób zajmujących wyższe stanowiska w s.c.). Spośród 22 jednostek objętych kontrolą w 13 urzędach (59%) dla wszystkich 273 objętych szczegółowym badaniem członków korpusu służby cywilnej IPRZ zostały sporządzone, w sześciu urzędach³⁵ (27,3%) nie sporządzano w ogóle IPRZ, natomiast w trzech (13,6%) IPRZ sporządzono dla części pracowników lub IPRZ sporządzone były z naruszeniem u.s.c. i/lub z wewnętrznymi zasadami. Powodami braku sporządzenia IPRZ były m.in. ograniczone możliwości finansowe, liczne zmiany organizacyjne i brak określenia w przepisach szczegółowego sposobu ustalania IPRZ. [str. 108–110]

Istnieje potrzeba wydania zarządzenia w sprawie szczegółowego sposobu ustalania IPRZ

W ramach kontroli ustalono, że Prezes RM nie skorzystał z możliwości określenia, w drodze zarządzenia, szczegółowego sposobu ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego dla członków korpusu służby cywilnej.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę skalę nieprawidłowości ustalonych w toku kontroli oraz fakt, że we wszystkich najmniejszych pod względem obsady kadrowej jednostkach, tj. w PINB w ogóle nie opracowano IPRZ, zasadnym jest podjęcie działań w celu opracowania i wydania takiego zarządzenia. [str. 110]

³⁴ Standardy Szefa S.C. z 2020 r. obowiązek ten zamieniły w zalecenie, ale tylko dla urzędów zatrudniających poniżej 50 członków korpusy służby cywilnej (rozdział VI *Rozwój i szkolenia*).

³⁵ W WINB w Białymstoku i Olsztynie oraz w PINB w Białymstoku, Szczytnie, Ostrowie Wielkopolskim i w Ożarowie Mazowieckim.

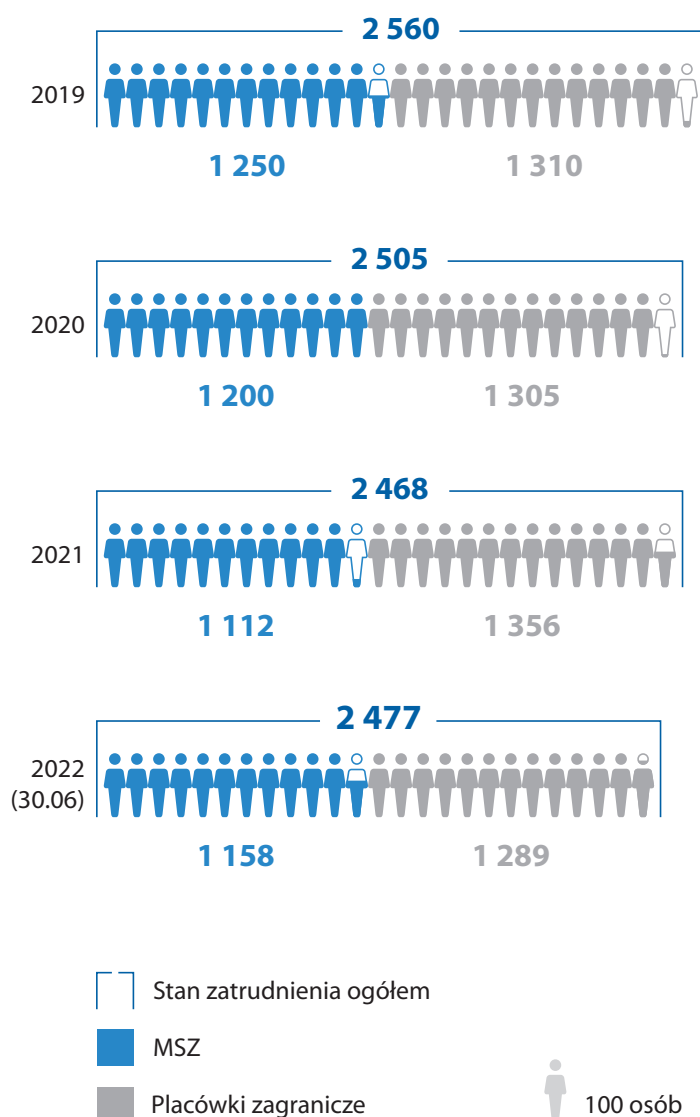
Realizacja przez Szefa S.Z. zadań wynikających z ustawy o służbie zagranicznej

Szef SZ zbierał i przetwarzał, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 6 nowej u.s.z., szczegółowe dane o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków służby zagranicznej. Na podstawie danych zebranych w MSZ ustalono, że liczba członków służby zagranicznej zmniejszyła się z 2560 etatów na dzień 31 grudnia 2019 r. do 2447 etatów na dzień 30 czerwca 2022 r. Tylko w 2021 r. liczba zatrudnionych w służbie zagranicznej była wyższa od liczby osób, które odeszły z pracy w tym roku.

Stan zatrudnienia w służbie zagranicznej na podstawie danych zbieranych przez Szefa SZ

Infografika nr 5

Stan zatrudnienia w służbie zagranicznej w MSZ i na placówkach zagranicznych (w etatach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

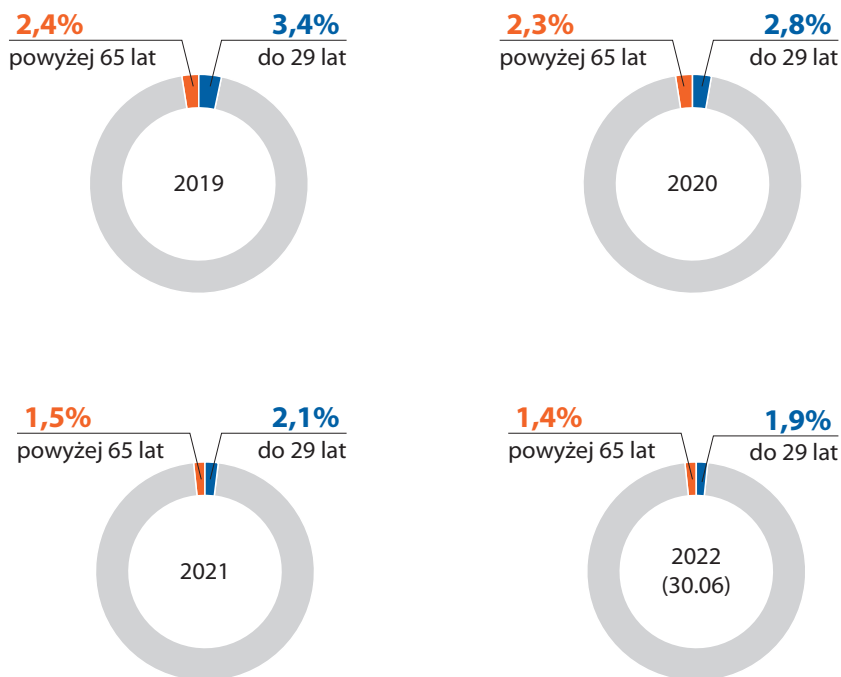
Z roku na rok zmieniała się również struktura zatrudnienia względem wieku członków służby zagranicznej. Zmniejszyła się liczba osób zatrudnionych w wieku do 29 lat – z 86 osób w 2019 r. (3,4% stanu zatrudnienia członków służby zagranicznej) do 46 osób wg stanu na 30 czerwca 2022 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

(1,9% stanu zatrudnienia członków służby zagranicznej). Zdaniem NIK może to świadczyć o zmniejszającym się zainteresowaniu pracą w służbie zagranicznej wśród osób zaraz po studiach. [str. 112]

Infografika nr 6

Struktura zatrudnienia względem wieku członków służby zagranicznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Na mocy nowej ustawy o służbie zagranicznej (art. 80 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2) wprowadzone zostało tzw. „wygaszanie stanowisk pracy” w związku z osiągnięciem wieku 65 lat. Do dnia 31 października 2022 r. łącznie 66 członków służby zagranicznej złożyło wnioski o niewygaszanie stosunku pracy w związku z ukończeniem ww. wieku. W przypadku 55 osób (83,3%) wydane zostały decyzje o niestosowaniu tych przepisów i osoby te pozostały w służbie. [str. 113–114]

Brak niezwłocznego wyznaczenia osoby zastępującej Szefa SZ

W okresie objętym kontrolą Szef SZ nie wyznaczył niezwłocznie osoby go zastępującej. Wyznaczenie osoby zastępującej, na podstawie art. 11 ust. 4 nowej u.s.z. nastąpiło dopiero ponad rok od powołania Szefa SZ. [str. 111]

Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej

Realizując zadanie koordynacji procesu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej Szef SZ zarządzeniem nr 1 z dnia 29 listopada 2022 r. wprowadził *Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej*. Prace nad ich wprowadzeniem w MSZ zostały rozpoczęte jeszcze przed wejściem w życie nowej ustawy s.z. W przyjętych standardach, ze względu na specyfikę zatrudnienia w MSZ (pracownicy zatrudnieni jednocześnie w ramach służby cywilnej i zagranicznej) odpowiednio uwzględnione zostały obowiązujące w służbie cywilnej *standardy Szefa S.C. z 2020 r.* oraz specyfika S.Z. [str. 114–115]

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 7 nowej u.s.z. Szef SZ przedstawił ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych 15 marca 2022 r. sprawozdanie o stanie służby zagranicznej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. [str. 115]

Sprawozdawczość w służbie zagranicznej

Planowanie i organizacja szkoleń odbywała się poprzez kierowaną przez Szefa SZ Akademię Dyplomatyczną, która jako centrum szkoleniowe przygotowywała ofertę szkoleniową zarówno dla członków korpusu służby cywilnej, jak i członków służby zagranicznej. [str. 115–116]

Planowanie szkoleń dla członków służby zagranicznej

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono trzy konkursy i jeden nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną. Do 16 czerwca 2021 r. za organizację konkursów, zgodnie ze starą u.s.z., odpowiedzialny był Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej. Po tym dniu nabór do służby zagranicznej odbywa się poprzez nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną.

Szef SZ organizował konkursy i nabory na aplikację dyplomatyczno-konsularną

W latach 2019–2020 podstawą określenia przez DG SZ liczby stanowisk przewidzianych dla aplikantów była przewidywana fluktuacja pracowników. Po wejściu w życie nowej ustawy s.z. Szef Służby Zagranicznej dwukrotnie ustalił limity przyjęć na aplikację – w 2021 r. i w 2022 r. Decyzje te, zgodnie z art. 43 nowej u.s.z., zamieszczane były w BIP MSZ. Podstawą do określenia limitów przyjęć na aplikację była m.in. przewidywana fluktuacja pracowników wynikająca głównie z odejść pracowników w wieku emerytalnym.

Zainteresowanie naborem w poszczególnych latach utrzymywało się na zbliżonym poziomie (od 234 do 254 wniosków), a liczba przyjętych była zgodna z limitami ustalonymi w decyzjach na lata 2021–2022. [str. 116–117]

Egzamin dyplomatyczno-konsularny

Egzamin dyplomatyczno-konsularny przeprowadzany na koniec aplikacji w latach 2019–2022 (I półrocze) zdawało odpowiednio 68%, 78%, 86% i 100%. Niski poziom zdawalności w latach 2019–2020 nie był postrzegany jako zjawisko negatywne ze względu na fakt, iż jego celem było sprawdzenie wiedzy, kwalifikacji i niezbędnych predyspozycji. [str. 117]

Szef SZ, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 4 nowej u.s.z., upowszechniał informacje o służbie zagranicznej poprzez m.in. udział w kilkunastu audycjach radiowych i programach telewizyjnych, publikacje artykułów w Polsce i zagranicą oraz nagranie spotu promującego pracę w służbie zagranicznej. [str. 117]

Szef SZ podejmował działania informacyjne dotyczące służby zagranicznej

Szef SZ wyraził swoją opinię w zakresie organizacji i funkcjonowania służby zagranicznej, w tym w okresie epidemii COVID-19. [str. 118]

Szczegółowe badanie wszystkich przeprowadzonych w latach 2019–2022 (do 30 czerwca) konkursów na aplikację oraz naboru wykazało, że poza nieudokumentowaniem w jednym z konkursów złożenia i podpisania oświadczenia o bezstronności przez dwóch członków komisji konkursowych oraz nierzetelnym udokumentowaniem przez komisję przebiegu jednego z etapów w jednym z konkursów, zostały one przeprowadzone zgodnie z rozporządzeniami w sprawie konkursu na aplikację i naboru na aplikację, a ich wyniki zostały opublikowane w BIP MSZ oraz przesłane do zamieszczenia w BIP KPRM. Po zakończeniu naboru komisja każdorazowo przedstawiała listę kandydatów rekomendowanych do przyjęcia na aplikację dyplomatyczno-konsularną.

Nabór do służby zagranicznej przeprowadzано prawidłowo, poza nielicznymi nieprawidłowościami, a także w trakcie epidemii COVID-19

W przypadku jednego z konkursów ówczesny Dyrektor Generalny SZ dokonał wyboru kandydatów na aplikację również spoza zaproponowanej przez komisję grupy 15 osób z najwyższą liczbą punktów, nie wskazując uzasadnienia dokonanej zmiany. Zmiany dokonywane przez DG SZ na listach kandydatów w późniejszych konkursach zostały uzasadnione. Zdaniem NIK w celu zachowania przejrzystości działań w sytuacji, gdy decyzja DG SZ odbiega od rekomendacji komisji powinny być wskazane powody, dla których przyjęto konkretnych kandydatów na aplikację. [str. 119–122]

Aplikacja dyplomatyczno-konsularna na ogół była przeprowadzana prawidłowo

Szczegółowe badanie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej przeprowadzone na próbie 20 aplikantów uczestniczących w czterech aplikacjach wykazało, że poza nieudokumentowaniem uzyskania opinii do programu aplikacji dyplomatyczno-konsularnej od Szefa S.C., aplikacje te zostały przeprowadzone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. [str. 122–123]

Szczegółowe badanie czterech z dziewięciu przeprowadzonych w latach 2019–2022 (do 30 czerwca) egzaminów dyplomatyczno-konsularnych wykazało, że poza nieudokumentowaniem złożenia oświadczeń o zachowaniu bezstronności przez dwóch członków komisji egzaminacyjnej, zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w u.s.z. i w rozporządzeniu w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Przystępujący do egzaminu zostali do niego dopuszczeni na podstawie ocen wystawionych przez patronów i ocen z pracy pisemnej oraz spełniali wymagania określone w ww. rozporządzeniu. [str. 124–125]

W związku z wybuchem epidemii COVID-19 podjęte zostały niezbędne działania do realizacji naboru oraz przeprowadzenia aplikacji. Ze względu na obowiązujące ograniczenia testy wiedzy, ustne egzaminy językowe, jak i teoretyczne zajęcia w ramach prowadzonych aplikacji przeprowadzone zostały on-line. Egzaminy dyplomatyczno-konsularne przeprowadzone zostały stacjonarnie, z uwagi na niewielką liczbę uczestników, co dało możliwość zachowania obowiązujących obostrzeń. [str. 125–126]

Nadawanie stopni dyplomatycznych odbywało się prawidłowo, poza jednym wyjątkiem

W okresie objętym kontrolą liczba członków służby zagranicznej posiadających stopnie dyplomatyczne z roku na rok zmniejszała się – z 1614 osób w 2019 r. do 1445 na dzień 30 czerwca 2022 r. Natomiast liczba nowych osób, którym w latach 2019–2022 (I półrocze) nadawano stopnie dyplomatyczne utrzymywała się na bardzo zbliżonym poziomie – od 178 do 192.

Szczegółowe badanie próby 20 członków służby zagranicznej, którym nadano po raz pierwszy stopień dyplomatyczny, wykazało, że stopnie dyplomatyczne zostały nadane osobom spełniającym wymagania określone odpowiednio w starej lub nowej u.s.z. oraz w wewnętrznie obowiązujących uregulowaniach. Natomiast badanie nadawania kolejnych stopni dyplomatycznych wykazało, że poza jednym przypadkiem z 20 objętych badaniem, nadanie kolejnego stopnia nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w ustawie i kryteriami przyjętymi w wewnętrznych regulacjach. [str. 126–127]

Szczegółowe badanie próby 20 członków służby zagranicznej, którzy zostali mianowani, bądź powołani do służby zagranicznej do wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego (odpowiednio przez Szefa SZ i DGSZ) wykazało, że mianowania i powołania zostały dokonane z zachowaniem terminów określonych w nowej u.s.z. i wszyscy członkowie spełniali wymagania określone w ww. ustawie na stanowisko dyplomaty zawodowego, bądź pracownika zagranicznego. [str. 127–128]

Mianowania i powołania
w służbie zagranicznej

W okresie od 16 czerwca 2021 r. do 4 października 2022 r. do wykonywania obowiązków w organizacjach i instytucjach międzynarodowych oddelegowano 23 członków służby zagranicznej. Oddelegowań dokonano zgodnie z zasadami określonymi w nowej ustawie o służbie zagranicznej. [str. 129]

Oddelegowanie
w służbie zagranicznej

W 2021 r. – 44 członków służby zagranicznej (1,8% stanu zatrudnienia), a w 2022 r. – 27 osób (1,1%) zostało przeniesionych do dyspozycji kadr służby zagranicznej. Powodami przeniesień były m.in. odwoływanie pracowników z placówek zagranicznych i oczekiwanie przez nich na objęcie nowego stanowiska. Szczegółowe badanie przeniesień 20 członków służby zagranicznej wykazało m.in., że okres przeniesienia nie przekroczył sześciu miesięcy. [str. 129–130]

Przenoszenie
do dyspozycji kadr
służby zagranicznej

Szczegółowe badanie próby 20 dyplomatów zawodowych, którym wyznaczone zostały przez Szefa SZ stanowiska na placówkach zagranicznych wykazało, m.in., że stanowiska były zgodne z kwalifikacjami i przebiegiem kariery zawodowej dyplomatów. [str. 130]

Wyznaczanie stanowisk
w służbie zagranicznej

Stan służby cywilnej a realizacja wybranych zadań

Największe problemy zaobserwowane przez dyrektorów generalnych i kierowników jednostek związane są w szczególności z zapewnieniem odpowiedniej obsady kadrowej w związku ze zwiększającą się liczbą zadań. Trudności związane ze znalezieniem pracowników z pożądanym kierunkowym wykształceniem, brakiem potencjalnych kandydatów związane są ze zbyt niskim i niekonkurencyjnym wynagrodzeniem w stosunku do sytuacji na rynku.

Problemy, trudności
i ryzyka w realizacji
zadań w urzędach

We wszystkich kontrolowanych jednostkach pomimo szeregu trudności jakie pojawiły się na przestrzeni lat 2019–2022 (I półrocze) podejmowano działania w celu skutecznej, terminowej realizacji zadań, w tym m.in. występowano o dodatkowe środki na wynagrodzenia, etaty oraz zatrudniano pracowników poza korpusem s.c. [str. 131–133]

W KPRM i trzech ministerstwach łącznie po terminie rozpatrzone zostały 924 sprawy z zakresu skarg i wniosków, tj. 9,8% ogółu spraw z tego zakresu. Najwięcej, 447 niezadowolonych spraw w terminie stwierdzono w MRiT. Prowadzony w tym ministerstwie rejestr wpływających i załatwianych spraw był niekompletny, co uniemożliwiało kontrolę przebiegu i terminów załatwiania spraw. W KPRM w ośmiu przypadkach nie powiadomiono strony o przyczynach niezadowolonej sprawy w terminie miesiąca, nie wskazując nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 w zw. z art. 237 § 4 K.p.a. [str. 133–135]

Realizacja przez KPRM
i ministerstwa zadań
w zakresie rozpatrywania
skarg i wniosków

Rozpatrywanie skarg i wniosków przez GDOŚ i GUNB oraz rozpatrywanie przez GDOŚ odwołań od decyzji

Wpływające do GDOŚ skargi i wnioski stanowiły podstawę do wszczęcia kontroli w RDOŚ, a te które wpłynęły do GUNB były jednym z elementów pozwalających na identyfikację ryzyk przy planowaniu kontroli m.in. w WINB i PINB. Badanie próby 40 skarg i wniosków wykazało, że prawidłowo przygotowywano zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skarg, natomiast w przypadku czterech skarg i wniosków (po dwa przypadki w GDOŚ i w GUNB) nie powiadomiono skarżącego o przyczynach niezakończono sprawy w terminie miesiąca, nie wskazując nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczając go o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 w zw. z art. 237 § 4 K.p.a. Badanie próby 22 zażaleń i odwołań w zakresie terminowości ich rozpatrywania wykazało, że prawie żadna ze spraw objętych badaniem nie została załatwiona w terminie miesiąca, a w połowie przypadków (w 11) również nie powiadomiono strony o przyczynach nieterminowego załatwienia sprawy. Głównym powodem niedotrzymania terminów w GDOŚ były obok skomplikowanego charakteru spraw z zakresu decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, problemy kadrowe skutkujące dużą ilością postępowań przypadających na jednego referenta. [str. 135–137]

Realizacja wybranych zadań przez Urzędy Wojewódzkie

Na podstawie danych zebranych w czterech urzędach wojewódzkich w zakresie czterech wybranych zadań, tj. rozpatrywania skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji (starosta/prezydent), rozpatrywania odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych, przeprowadzania postępowań o uznaniu cudzoziemca ustalono, że na łącznie 15 326 spraw jakie wpłynęły do urzędów w okresie objętym kontrolą, 654 (4,3%) zostało załatwionych po terminie. Najwięcej spraw niezakończono w terminie stwierdzono w Mazowieckim UW (652 sprawy). Powodami nieterminowego załatwienia spraw głównie były fluktuacja kadr, tj. odejścia pracowników z kilkuletnim doświadczeniem z powodu niesatysfakcjonującego wynagrodzenia i rosnącej liczby zadań oraz trudności z pozyskaniem wykwalifikowanych pracowników. [str. 137–139]

Rozpatrywanie skarg, wniosków przez RDOŚ, WINB i PINB

Badanie 202 skarg i wniosków złożonych do czterech RDOŚ, czterech WINB i czterech PINB wykazało, że 24 sprawy (11,3%) nie zostały załatwione w terminie, w tym 11 przypadkach skarżący nie zostali powiadomieni o przyczynach niezakończono sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 K.p.a. w związku z art. 237 § 4 K.p.a., a w trzech sprawach zawiadomienia o załatwieniu skargi nie zawierały wymaganego art. 238 § 1 K.p.a. pouczenia. [str. 139–141]

Realizacja zadań RDOŚ w zakresie wydawania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych

Do czterech RDOŚ wpłynęły łącznie 1894 wnioski o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Szczegółowe badanie 80 wniosków o wydanie ww. decyzji wykazało, że 64 postępowania (80% zbadanych) zostały przeprowadzone terminowo. W dwóch z czterech RDOŚ (w Poznaniu i Warszawie) w przypadku 16 spraw (20%) rozstrzygnięcia wydano nieterminowo oraz nie informowano stron o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy i o przyczynach opóźnienia, co było niezgodne z art. 36 K.p.a. Głównymi powodami nieterminowego załatwienia spraw w obu RDOŚ były braki kadrowe, trudności z pozyskaniem nowych pracowników ze względu na niskie wynagrodzenia. [str. 141–142]

Jak pokazały wyniki kontroli NIK nie we wszystkich urządach podejmowane działania w celu zapewnienia skutecznej realizacji zadań przyniosły efekty w postaci m.in. ich terminowej realizacji. Niemniej jednak NIK zauważył problem braku kadr i trudności z pozyskaniem nowych pracowników wynikający głównie z niższych w stosunku do rynkowych wynagrodzeń.

Epidemia COVID-19 nie miała zasadniczego wpływu na pogorszenie realizacji zadań przez kontrolowane jednostki. Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii w części kontrolowanych jednostek skutkowało bowiem zmniejszeniem ilości wpływających spraw. Znaczny wzrost ilości spraw odnotowano natomiast w objętych kontrolą PINB. W jednym z nich liczba skarg wzrosła z 33 do 90, tj. o 172%. W trakcie epidemii COVID-19 większość kontrolowanych urzędów zorganizowała i umożliwiła pracownikom wykonywanie swoich obowiązków służbowych (w zakresie badanych zadań) w trybie pracy zdalnej. Pracownikom zapewniono niezbędny sprzęt i dostęp do baz danych, chociaż na początku epidemii wystąpiły problemy i były przypadki wykonywania pracy na prywatnym sprzęcie pracowników wynikające z nieposiadania go w wystarczającej ilości. [str. 143–146]

Wpływ epidemii COVID-19 na ilość spraw i poziom ich realizacji

W latach 2019–2022 (I półrocze) w związku z nieterminowym rozstrzygnięciem spraw na 19 z 22 urzędów objętych kontrolą złożone zostało łącznie 1191 skarg i ponagieł na bezczynność organu i/lub na przewlekłość prowadzonego postępowania, w tym 501 (42,1%) skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyniku uznania działań ośmiu urzędów za rażące naruszenie przepisów prawa sądy te w wydanych orzeczeniach nałożyły obowiązek wypłacenia odszkodowań i grzywien w łącznej wysokości 77,6 tys. zł. [str. 147–150]

Skargi na bezczynność organu, przewlekłość postępowania

W okresie objętym kontrolą 19 z 22 kontrolowanych jednostek sporządzano coroczne plany działalności, w których określono cele, zadania i służące ich osiągnięciu mierniki. Ustalono, że większości jednostek zakładane cele i mierniki zostały osiągnięte przez wszystkie urzędy. Wystąpiły pojedyncze przypadki nieosiągnięcia określonych w planach celów, określenia dla poszczególnych celów mierników, które nie pozwalały na ocenę stopnia ich realizacji. [str. 150–151]

Realizacja celów określonych w planach działalności przyjętych w kontrolowanych jednostkach

4. WNIOSKI

Dla sprawnej i profesjonalnej realizacji zadań publicznych konieczne jest zapewnienie odpowiedniej stabilnej kadry kompetentnych i bezstronnych urzędników.

Wnioski do Rady Ministrów

W związku z ustaleniami kontroli NIK wnioskuje o:

1. Podjęcie działań systemowych wspierających zachowanie zasad profesjonalnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej.
2. Przyjęcie strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.
3. Podjęcie działań wspierających dobór i utrzymanie profesjonalnej kadry w korpusie s.c., ze względu na znaczne różnice w wynagrodzeniach oferowanych wysoko wykwalifikowanym specjalistom w s.c. w stosunku do sektora prywatnego skutkujące tym, że znalezienie do pracy w s.c. pracowników o wysokich kompetencjach jest trudne, podobnie jak ich zatrzymanie na dłużej w s.c.
4. Wsparcie przez RM działań Szefa S.C. na rzecz zmian w s.c., w szczególności działań: dotyczących zachęcania do pracy w s.c. i promowania s.c. jako atrakcyjnego miejsca pracy, na rzecz zwiększenia limitu mianowań, wzmocnienia etosu pracy urzędniczej oraz poczucia misji s.c., które nie przyniosą efektów bez podjęcia ww. systemowych działań w odniesieniu do wszystkich urzędów administracji rządowej.

Wniosek do Prezesa Rady Ministrów

Wnioski do Szefa Służby Cywilnej

5. Określenie w drodze zarządzenia szczegółowego sposobu ustalania indywidualnych programów rozwoju zawodowego³⁶, zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 108 ust. 3 u.s.c.
6. Przygotowanie i przedstawienie Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej.
7. Rozważenie możliwości współpracy Szefa S.C. z organizacjami pozarządowymi, społecznymi, eksperckimi i akademickimi zajmującymi się kwestiami s.c. w celu skorzystania z ich wiedzy, badań i doświadczeń.
8. Podjęcie przez Szefa S.C. działań w zakresie zintensyfikowania monitorowania:
 - wdrażania i stosowania przez urzędy *standardów Szefa S.C.*;
 - przestrzegania zasad służby cywilnej;
 - zjawiska zatrudniania na podstawie u.p.u.p. na stanowiskach merytorycznych, tożsamych lub zbliżonych pod względem zakresu obo-

³⁶ W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że w sześciu urzędach (27,3%) nie sporządzono w ogóle indywidualnych programów rozwoju zawodowego, natomiast w trzech urzędach (13,6%) IPRZ sporządzone zostały dla części pracowników, co było niezgodne z art. 108 ust. 1 u.s.c., który jednoznacznie wskazuje na obowiązek ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego dla każdego członka korpusu służby cywilnej. Ponadto stwierdzono przypadki sporządzenia IPRZ niezgodnie z ustawą s.c. (nie zawarto w ich wszystkich wymaganych ustawą elementów), jak i przypadki sporządzenia ich niezgodnie z terminami określonymi w wewnętrznych zasadach przyjętych w tych urzędach.

wiązków do stanowisk służby cywilnej; poddania analizie skali tego zjawiska i jego wpływu na funkcjonowanie s.c., a następnie podjęcie działań w celu jego ograniczenia;
na co wskazują wyniki kontroli NIK w 22 urzędach.

9. Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu doprecyzowanie/zmianę/uzupełnienie przepisów poprzez dodanie odpowiedniego statusu zatrudnienia dla grupy osób w MSZ niezaliczanych do członków korpusu służby cywilnej ani zagranicznej, zatrudnionych w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, objętych mnożnikowym systemem wynagradzania odpowiednio do rozporządzeń:

- Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁷,
- Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej³⁸.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że w sprawozdaniach Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostce budżetowej wykazywany w rozdziale 75057 stan zatrudnienia w ramach statusu 03 – członkowie korpusu służby cywilnej oraz statusu 13 – członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej, był niezgodny z faktycznym stanem zatrudnienia w MSZ w ramach tych statusów zatrudnienia, gdyż brak jest statusu dla zatrudnionych w placówce zagranicznej RP na podstawie powołania (Kodeks pracy) objętych mnożnikowym systemem wynagradzania. Pracowników tych, mimo że nie są zaliczani do członków korpusu służby cywilnej, ani zagranicznej, wykazywano w statusie 13, a pracowników ze statusu 13 w statusie 03. Skutkowało to przekazywaniem do Szefa Służby Cywilnej sprawozdań (o których mowa w art. 25 ust. 5 u.s.c.), które zawierały błędne dane dotyczące liczby członków korpusu s.c. w MSZ. W ww. sprawozdaniach wykazano wyższy stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej niż faktyczny: o 624 w 2019 r., o 614 w 2020 r., o 563 w 2021 r. i o 551 w I półroczu 2022. W trakcie kontroli NIK ustalono, że MSZ podejmował próby w zakresie dodania odpowiedniego statusu zatrudnienia do projektów rozporządzeń, lecz były one nieskuteczne. W obecnym stanie prawnym MSZ nie ma możliwości prawidłowego sporządzenia sprawozdania Rb-70.

10. Zapewnienie przy organizacji naboru przestrzegania zasad otwartości i konkurencyjności naboru do służby cywilnej.

11. Stosowanie przepisów ustawy o służbie cywilnej do zatrudniania pracowników na stanowiskach urzędniczych.

12. Zgłaszanie do Szefa S.C. problemów związanych z trudnościami dotyczącymi funkcjonowania i organizacji s.c. w urzędzie.

Wniosek
de lege ferenda
do Ministra Finansów

Wnioski do dyrektorów
generalnych
i kierowników urzędów

³⁷ Zgodnie z art. 41 ust. 2 ufp Minister Finansów określa w drodze rozporządzenia rodzaje sprawozdań, formy i sposób ich sporządzania. Obecnie obowiązujące rozporządzenie zostało opublikowane w Dz. U. poz. 144, ze zm.

³⁸ Zgodnie z art. 138 ust. 6 ufp Minister Finansów określa w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej przez Szefa S.C.

Szef S.C. realizował swoje zadania co do zasady rzetelnie oraz zgodnie z przepisami u.s.c., z wyjątkiem zadania, określonego w art. 15 ust. 2 tej ustawy, polegającego na przygotowaniu i przedstawieniu Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c., która zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych. Podejmował także działania na rzecz monitorowania przestrzegania zasad służby cywilnej w urzędach.

Obsługę Szefa Służby Cywilnej zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

5.1.1. Wywiązywanie się Szefa S.C. z ustawowych zadań Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c.

Szef S.C. nie opracował Strategii ZZL, której przyjęcie mogłoby mieć zasadniczy wpływ na funkcjonowanie służby cywilnej

1. W myśl art. 15 ust. 2 u.s.c. Szef S.C. powinien przygotować i przedstawić Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c., która zawiera diagnozę s.c., określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych. Ustawodawca nie określił terminu na opracowanie tej strategii. Szef S.C. nie wywiązał się z tego obowiązku i nie opracował projektu tej strategii.

Opis nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie kontynuował prac nad projektem strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c., ponieważ, jak poinformował, włączył się w prace nad projektem *Strategii Sprawne Państwo 2030 Sprawliwość – Sprawność – Bezpieczeństwo* (później pod nazwą *Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030*), ze względu na fakt, że „główne założenia, które mają posłużyć do przygotowania strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (Strategii ZZL) są zawarte w dwóch strategiach:

- strategii średniokresowej rozwoju (art. 9 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁹). Do 2017 r. była to Strategia Rozwoju Kraju 2020⁴⁰ – SRK. Od 2017 r. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – SOR);
- innej strategii rozwoju – strategii sektorowej (art. 9 pkt 3 i art. 13 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), do 2020 roku Strategia *Sprawne Państwo 2020* – SPP.”

Odnosnie przyczyn odstąpienia od prac nad projektem strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. Szef S.C. podał również, że w 2015 r. została istotnie znowelizowana u.s.c., w związku z czym aktualizacja projektu strategii była możliwa dopiero po przeprowadzeniu ewaluacji nowych rozwiązań wprowadzonych do ustawy (...). W związku z tym prace nad strategią przesunięto do grudnia 2020 r. (...). W 2017 r. na podstawie uchwały Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju MSWiA zostało wyznaczone do koordynowania

³⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r., poz. 1057, ze zm.).

⁴⁰ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. poz. 882), która została uchylona na mocy §2 uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

prac międzyresortowego Zespołu ds. Strategii Sprawne Państwo, który miał opracować projekt aktualizacji strategii zintegrowanej właściwej dla administracji. W imieniu Szefa S.C. DSC KPRM włączył się w prace nad tą strategią. Prace te trwały m.in. w okresie objętym kontrolą (od 2018 r. do 2020 r.). W listopadzie 2020 r. Minister SWiA skierował do resortów projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030” wraz z projektem ww. strategii. Projekt nie został jednak uchwalony przez Radę Ministrów.

W opinii Sekretarza Stanu w MSWiA prace nad projektem Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030 nie kolidowały z prowadzeniem prac przez różne organy nad resortowymi dokumentami programowymi, strategicznymi czy legislacyjnymi, a zatem Szef S.C. mógł prowadzić prace nad projektem strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. niezależnie od prac nad projektem Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030. Zdaniem Sekretarza Stanu w MSWiA zakończenie obowiązywania Strategii Sprawne Państwo 2020 i brak aktualizacji tej strategii nie wpływało na realizację zadań przez organy administracji rządowej, w tym Szefa S.C., wynikające z przepisów prawa.

W następstwie odstąpienia przez Szefa S.C. od prac nad projektem strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. nie utworzono w ustawie budżetowej rezerwy na modernizację s.c. i nie zaplanowano środków dla urzędów administracji rządowej na dofinansowanie realizacji tej strategii⁴¹.

Sporządzanie rocznych sprawozdań o stanie służby cywilnej przez Szefa S.C.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 7 u.s.c. Szef S.C. przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, do końca marca każdego roku, sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. Szef S.C. przygotował i terminowo przedstawił Prezesowi Rady Ministrów roczne sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za lata 2019–2021. Sprawozdania te zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Służby Publicznej oraz zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów.

Szef S.C. wywiązał się z obowiązku przedkładania rocznych sprawozdań

Organizacja szkoleń centralnych w służbie cywilnej

3.1. Szef S.C. wywiązał się z obowiązku określonego w art. 107 ust. 1 u.s.c., tj. przygotował cztery roczne plany szkoleń centralnych w s.c., które zawierały priorytety szkoleniowe wobec członków korpusu s.c., rodzaje szkoleń mających szczególne znaczenie w danym roku, inne zalecenia i informacje dla osób organizujących i nadzorujących szkolenia w s.c. Przy ustalaniu ww. planów Szef S.C. współpracował z KSAP⁴².

Realizacja szkoleń centralnych przebiegała zgodnie z planem

3.2. Na sfinansowanie szkoleń centralnych zostały zaplanowane w rezerwie celowej budżetu państwa środki finansowe w kwocie:

- w 2019 r. 500,0 tys. zł, z tego uruchomiono 500,0 tys. zł, z czego wykorzystano 498,2 tys. zł, tj. 99,66%;
- w 2020 r. 617,0 tys. zł, z tego uruchomiono 617,0 tys. zł, z czego wykorzystano 616,9 tys. zł, tj. 99,98%;

⁴¹ Kwestia ta została również poruszona w pkt 5.1.2. niniejszej Informacji.

⁴² W ramach porozumienia dotyczącego realizacji szkoleń centralnych w s.c. z 28 września 2016 r., w §1 pkt 1 strony zobowiązały się do współpracy przy realizacji szkoleń centralnych w s.c. ustalanych przez Szefa S.C.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 2021 r. 617,0 tys. zł, z tego uruchomiono 617,0 tys. zł, z czego wykorzystano 617,0 tys. zł, tj. 100%;
- w 2022 r. 617,0 tys. zł, z tego uruchomiono 617,0 tys. zł na szkolenia, których rozliczenie na dzień zakończenia kontroli jeszcze się nie zakończyło.

Liczba szkoleń centralnych zaplanowanych i zrealizowanych w okresie objętym kontrolą wynosiła:

- w 2019 r. zaplanowano 36 szkoleń, zrealizowano 40 szkoleń, tj. 111,1%, w szkoleniach uczestniczyło 591 osób;
- w 2020 r. zaplanowano 105 szkoleń, zrealizowano 105 szkoleń, tj. 100%, w szkoleniach uczestniczyło 1131 osób;
- w 2021 r. zaplanowano 68 szkoleń, zrealizowano 68 szkoleń, tj. 100%, w szkoleniach uczestniczyło 871 osób;
- w 2022 r. zaplanowano 90 szkoleń, zrealizowano 90 szkoleń, tj. 100%, w szkoleniach uczestniczyło 1197 osób.

Czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej

Szef S.C. reagował na napływające do niego sygnały dotyczące naruszeń przestrzegania zasad s.c.

4. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.s.c. Szef S.C. czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej. Szef S.C. ograniczył monitoring przestrzegania zasad s.c. do, jak wyjaśnił, reagowania na bieżące sygnały dotyczące podejrzeń o naruszenie zasad s.c. i zasad etyki korpusu przez członków korpusu. Do kontroli przekazano wykaz i dokumentację dotyczącą 92 spraw⁴³, które Szef S.C. zidentyfikował jako zgłoszenia nieprawidłowości przekazane przez członków korpusu s.c. Spośród tych spraw, Szef S.C. po rozpoznaniu uznał, że w 22 sprawach (tj. 23,9%), miały miejsce nieprawidłowości.

Kontrola 11 spraw (tj. 12,0% ogółu zgłoszonych) wykazała, że w przypadku 10 z nich (tj. 90,9% badanych) Szef S.C. niezwłocznie podjął działania w związku z otrzymanymi zgłoszeniami. Do działań tych należały m.in. analiza sprawy, w uzasadnionych przypadkach przekazanie jej do właściwego organu z prośbą o wyjaśnienia, analiza wyjaśnień, a następnie przekazanie wyjaśnień do osoby, która zgłosiła dany sygnał. W jednym przypadku stwierdzono brak podejmowania działań przez Szefa S.C. przez ponad rok.

Opis nieprawidłowości

Do Szefa S.C. wpłynęły (4 lutego 2021 r. i 19 marca 2021 r.) dwa sygnały o nieprawidłowościach w Głównym Inspektoracie Weterynarii (GIW) dotyczące podejrzenia mobbingu. Szef S.C. przekazał informacje dotyczące ww. spraw do Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) i zalecił, że przekazane ww. informacje powinny być wzięte pod uwagę podczas kontroli w GIW planowanej przez MRiRW. Następnie pismem z marca 2021 r. (brak daty) Szef S.C. zwrócił się do Dyrektora Generalnego MRiRW z prośbą o przekazanie informacji na temat wyników planowanej w GIW kontroli. E-mailem z 26 października 2021 r. pracownik DSC ponownie zwrócił się do MRiRW o przekazanie informacji o podjętych działaniach w ww. sprawie.

Od 26 października 2021 r. do grudnia 2022 r. Szef S.C. nie podejmował dalszych działań w związku z otrzymanymi sygnałami o nieprawidłowościach

⁴³ Z tego 26 spraw wpłynęło w 2019 r., 29 spraw wpłynęło w 2020 r., 20 spraw wpłynęło w 2021 r. i 17 spraw wpłynęło w 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w GIW, pomimo nieotrzymania informacji od MRiRW o wynikach planowanej kontroli, co NIK ocenia jako nierzetelne. Odnośnie przyczyn niepodejmowania działań Szef S.C. podał m.in., że przyjął, że brak odpowiedzi oznaczał, iż nie przeprowadzono jeszcze kontroli w GIW, o której mówił w swoim piśmie Dyrektor Generalny MRiRW.

Spośród 92 sygnałów, które Szef S.C. zidentyfikował jako zgłoszenia nieprawidłowości przekazane przez członków korpusu s.c.:

- 14 sygnałów, tj. 15,2%, dotyczyło występowania sytuacji noszących znamiona mobbingu,
- 14 sygnałów, tj. 15,2% występowania problemów związanych z dokonywaniem ocen urzędników,
- 11 sygnałów, tj. 12,0% przypadków naruszeń zasad naboru i rekrutacji,
- 7 sygnałów, tj. 7,6% przypadków nierównego traktowania i/lub dyskryminacji,
- 5 sygnałów, tj. 5,4% naruszenia zasad etyki,
- 2 sygnały, tj. 2,2% – problemów związanych ze służbą przygotowawczą, przy czym niektóre z tych sygnałów dotyczyły kilku rodzajów nieprawidłowości.

Szef S.C. wyjaśnił m.in., że biorąc pod uwagę ogół zatrudnionych w s.c. około 118 tys. osób oraz liczbę ponad 1,8 tys. urzędów, skali bezpośrednich sygnałów o nieprawidłowościach otrzymanych przez Szefa S.C. od członków korpusu s.c. w ciągu czterech lat nie można uznać za znaczną, a liczba bezpośrednich sygnałów wskazywała na marginalność zjawiska nieprawidłowości.

NIK zauważyła ryzyko, że obraz przestrzegania zasad s.c. oparty głównie na bezpośrednio zgłoszonych sygnałach o nieprawidłowościach może być niepełny. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że do Szefa S.C. w okresie objętym kontrolą dotarł tylko jeden anonimowy sygnał odnośnie praktyki zatrudniania w urzędach „ekspertów”, tj. osób na stanowiskach nieujętych w wykazie stanowisk określonym w rozporządzeniu w sprawie stanowisk, oraz praktyki zatrudniania osób poza korpusem s.c. na stanowiskach merytorycznych, tożsamy lub zbliżony pod względem zakresu obowiązków do stanowisk s.c., w tym na stanowiskach kierowniczych. Zgłoszona do Szefa S.C. sprawa dotyczyła RDOŚ w Bydgoszczy, gdzie zastosowano praktykę zatrudniania pracowników z pominięciem trybu konkursowego. Zastępca Dyrektora DSC dwukrotnie wystąpiła do Regionalnego Dyrektora o odniesienie się do sprawy, a następnie przyjęła do wiadomości otrzymane wyjaśnienia, zgodnie z którymi w urzędzie doszło do obsadzenia dwóch stanowisk o charakterze urzędniczym (ekspert), ale nienależących do stanowisk pracy w s.c., lecz do stanowisk pomocniczych obsadzanych w oparciu o przepisy u.p.u.p. i przepisy wykonawcze do niej. Zastępca Dyrektora DSC stwierdziła w odpowiedzi, że s.c. została powołana do wykonywania zadań państwa i ustawowo obejmuje stanowiska urzędnicze m.in. w urzędach organów administracji niezespólonej. Wskazała, że ten sposób stworzono gwarancję właściwej jakości wykonywania zadań publicznych, od której odstępianie powinno być traktowane jako wyjątek. Co ważne, wyjątek, którego co do zasady nie można motywować trudnościami w pozyskaniu kandydatów lub brakami kadrowymi. Z tego powodu poprosiła Regionalnego Dyrektora o stosowanie przepisów u.s.c. do zatrudniania pracowników na stanowiskach urzędniczych w RDOŚ w Bydgoszczy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ustalenia kontroli NIK wskazują jednak, że zjawisko zatrudniania pracowników na podstawie u.p.u.p., którzy mieli tożsame lub podobne zakresy obowiązków do przypisanych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych na podstawie u.s.c. wcale nie jest marginalne, wystąpiło w czterech kontrolowanych urzędach, co szczegółowo opisano w pkt. 5.2.3. niniejszej Informacji.

Szef S.C. poinformował również w wyjaśnieniach, że w ramach monitorowania przestrzegania zasad s.c. analizował roczne sprawozdania dyrektorów generalnych/kierowników urzędów przekazywane w trybie art. 25 ust. 5 u.s.c. oraz prowadził monitoring ogłoszeń o pracę w s.c. w ramach systemu teleinformatycznego. W 2022 r. zlecił badanie „Diagnoza poziomu kultury uczciwości w służbie cywilnej”.

Kontrole i audyt w zakresie realizacji zadań Szefa S.C.

Szef S.C. nie skorzystał m.in. z możliwości zlecenia audytu wewnętrznego w zakresie realizacji zadań wynikających z u.s.c.

5. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie skorzystał z możliwości określonej w art. 15 ust. 4 u.s.c., tj. nie zwracał się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o przeprowadzenie kontroli w zakresie zadań wynikających z u.s.c. w urzędach administracji rządowej. Szef S.C. wyjaśnił m.in., że uznał za wystarczające inne sposoby nadzoru realizacji zadań wynikających z u.s.c. w urzędach administracji rządowej, takie jak analiza sprawozdań dyrektorów generalnych i kierowników urzędów, reagowanie na bezpośrednie sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach płynące od członków korpusu s.c.

W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie zwracał się do Ministra Finansów z wnioskiem, o którym mowa w art. 18 u.s.c., o zlecenie audytu wewnętrznego w zakresie zadań wynikających z ustawy. Szef S.C. wyjaśnił, że nie zaobserwował, ani nie dotarły do niego żadne informacje o ewentualnych nieprawidłowościach, które wymagałyby takiego audytu.

NIK zauważa, że fakultatywne uprawnienie Szefa S.C. do wystąpienia o przeprowadzenie kontroli lub audytu stanowi narzędzie, które może ułatwić Szefowi S.C. identyfikowanie ewentualnych problemów w służbie cywilnej. Wykorzystanie tych uprawnień może przyczynić się do sprawniejszego zarządzania jej zasobami, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 u.s.c. Z informacji o wynikach poprzedniej kontroli NIK *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*⁴⁴ wynika m.in., że w okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r., tj. w ciągu ponad dwóch lat, ówczesny Szef Służby Cywilnej korzystał z przysługującego mu uprawnienia i sześciokrotnie zwrócił się do Szefa KPRM z wnioskami o przeprowadzenie kontroli w zakresie zadań wynikających z ustawy s.c.

Współdziałanie Szefa S.C. z dyrektorami generalnymi urzędów

6. Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.s.c. Szef S.C. realizuje zadania określone w u.s.c. przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 5 Szefa S.C. z dnia 8 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa S.C. z dyrektorami generalnymi urzędów, Szef S.C. współdziałał poprzez regularne spotkania z dyrektorami generalnymi urzędów w trakcie pięciu szkoleń dla dyrektorów generalnych z cyklu „Zarządzanie i przywództwo” zorganizowanych we współpracy z dyrekto-

⁴⁴ Nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP.

rem KSAP. W szczególności, Szef S.C. zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 ww. zarządzenia, współdziałał z dyrektorami generalnymi urzędów poprzez wymianę korespondencji papierowej oraz elektronicznej.

Opracowywanie projektów aktów normatywnych

7. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 4 u.s.c. Szef S.C. przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. przygotował projekt ustawy o zmianie u.s.c. i niektórych innych ustaw (szczegółowy opis zawarto w załączniku nr 6.2. do niniejszej Informacji) oraz cztery projekty aktów wykonawczych:

Szef S.C. podejmował działania związane z opracowywaniem projektów aktów normatywnych

- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania kwalifikacyjnego⁴⁵, którego celem było obniżenie opłaty za przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przy uwzględnieniu koniecznych do pokrycia kosztów organizacji postępowania, weszło w życie 17 stycznia 2020 r.;
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stanowisk⁴⁶, którego celem było uproszczenie i usystematyzowanie katalogu stanowisk, na których mogli być zatrudniani członkowie korpusu s.c., rezygnacja z tych stanowisk, które były niewykorzystywane lub wykorzystywane na niskim poziomie oraz przeniesienie stanowisk o charakterze uniwersalnym do ogólnego wykazu stanowisk wspólnego dla wszystkich urzędów i ograniczenie liczby odrębnych wykazów dla poszczególnych kategorii urzędów, weszło w życie 1 sierpnia 2021 r.;
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uprawnień⁴⁷, którego celem było umożliwienie rekompensowania członkom korpusu s.c. pracy na stanowiskach laboratoryjnych w laboratoriach kryminalistycznych Policji i Straży Granicznej oraz w laboratoriach Krajowej Administracji Skarbowej, w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia, weszło w życie 18 listopada 2020 r.;
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk⁴⁸, którego celem było umożliwienie zatrudniania w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji członków korpusu s.c. na stanowiskach wynikających ze specyfiki tej jednostki, weszło w życie 1 kwietnia 2022 r.

W okresie objętym kontrolą do Szefa S.C. wpłynęło od dyrektorów generalnych lub kierowników urzędów 12 postulatów zmian aktów normatywnych dotyczących s.c. Szczegółową kontrolą objęto 100% tych postulatów. W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- w trzech przypadkach Szef S.C. podjął działania legislacyjne zakończone opublikowaniem zmienionych rozporządzeń,

⁴⁵ Dz. U. poz. 71.

⁴⁶ Dz. U. poz. 797.

⁴⁷ Dz. U. poz. 1937.

⁴⁸ Dz. U. poz. 710.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w jednym przypadku Szef S.C. podjął działania legislacyjne poprzez uwzględnienie w projekcie zmian u.s.c. wniosku o przedłużenie okresu rozliczeniowego oraz rozliczania finansowego czasu pracy członków korpusu s.c. zatrudnionych w godzinach nadliczbowych,
- w trzech przypadkach Szef S.C. podjął działania legislacyjne zmierzające do zmiany rozporządzeń, prace nad nimi, do zakończenia kontroli, były w toku,
- w pięciu przypadkach (tj. 41,7%) Szef S.C. nie podjął działań legislacyjnych, ponieważ uznał postulaty zmian za niezasadne lub zwrócił się o wyjaśnienia.

W okresie objętym kontrolą Szef S.C. otrzymał również projekt u.s.c.⁴⁹ opracowany przez Stowarzyszenie Absolwentów KSAP. W projekcie tym zaproponowano m.in. zreformowanie instytucji Szefa S.C. poprzez wyodrębnienie obsługującej go jednostki z KPRM, zwiększenie jego odpowiedzialności; przeprowadzanie konkursów na wyższe stanowiska w s.c. spośród możliwie szerokiej, ale wyselekcjonowanej uprzednio grupy kandydatów, spełniających ustalone precyzyjnie kryteria, dotyczące doświadczenia, wiedzy oraz kompetencji kierowniczych spośród tworzonego przez Szefa S.C. zasobu kandydatów na wyższe stanowiska w s.c.; zrewidowanie systemu wynagradzania członków korpusu s.c. poprzez powiązanie wzrostu kwoty bazowej dla członków korpusu s.c. ze wzrostem wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Szef S.C. wyjaśnił m.in., że z uwagą zapoznał się z projektem przygotowanym przez Stowarzyszenie Absolwentów KSAP, lecz w tym czasie trwały prace dotyczące nowelizacji u.s.c. w zaawansowanej fazie prac legislacyjnych. Poinformował również, że jeżeli będzie podejmował działania dotyczące zagadnień wskazanych w projekcie tego stowarzyszenia, wówczas rozważy zasadność wprowadzenia tych propozycji do u.s.c.

Przygotowanie planów limitów mianowań w s.c.

Propozycje Szefa S.C. dotyczące wysokości limitu mianowań nie zawsze były uwzględniane przez RM

8. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.c., limit mianowań urzędników w s.c. na dany rok budżetowy określa ustawa budżetowa. Na podstawie art. 7 ust. 2 u.s.c. Rada Ministrów ustala corocznie trzyletni plan limitu mianowań urzędników w s.c. i przedkłada go do wiadomości Sejmowi, równocześnie z projektem ustawy budżetowej. Szef S.C. przygotował, uzgodnił i przedstawił Radzie Ministrów projekty planów limitu mianowań urzędników. Szef S.C. kierując się m.in. posiadanymi danymi o liczebności urzędników w s.c. na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy zaproponował limit mianowań:

- na rok 2019 – 420 osób⁵⁰ (490 osób na 2020 r. i 550 osób na 2021 r.); w ustawie budżetowej na rok 2019⁵¹ ustalono dla służby cywilnej limit mianowań urzędników w proponowanej wysokości, tj. 420 osób;

⁴⁹ W lipcu 2022 r.

⁵⁰ Projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2019–2021* przygotowany w czerwcu 2018 r.; projekt został pozytywnie zaopiniowany uchwałą nr 37 Rady Służby Publicznej z dnia 3 lipca 2018 r.

⁵¹ Art. 17 pkt 1 ustawy budżetowej na 2019 r. z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- na rok 2020 – 490 osób⁵² (550 osób na 2021 r. i 600 osób na 2022 r.); w ustawie budżetowej na rok 2020⁵³ ustalono dla służby cywilnej limit mianowań urzędników w proponowanej wysokości, tj. 490 osób;
- na rok 2021 – 550 osób⁵⁴ (600 osób na 2022 r. i 650 osób na 2023 r.); w ustawie budżetowej na rok 2021⁵⁵ ustalono dla służby cywilnej limit mianowań urzędników w wysokości 30 osób, tj. o 520 osób mniej niż propozycja Szefa S.C.

Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów 21 września 2020 r. wniósł o ograniczenie limitu mianowań urzędników w s.c. w latach 2021–2023 wyłącznie do absolwentów KSAP, którzy ukończą tę Szkołę w tym okresie, ze względu na trudną sytuację finansów publicznych wywołaną negatywnymi skutkami gospodarczymi COVID-19, a także ze względu na podjęte przez Radę Ministrów działania, których celem było ograniczanie kosztów osobowych administracji.

Szef S.C. 23 września 2020 r. przekazał swoje stanowisko, w którym zwrócił uwagę m.in., że aspekt finansowy nie powinien zamykać drogi do mianowania nowych urzędników przez następne trzy lata, a także, że zaproponowana zmiana może doprowadzić do demotywacji urzędników do podnoszenia swoich kwalifikacji i może negatywnie wpłynąć na proces budowania profesjonalnej s.c., czego skutki będą odczuwane przez lata.

Szef S.C. 25 września 2020 r. przekazał do rozpatrzenia przez Radę Ministrów ww. projekt planów limitu mianowań urzędników z uwzględnieniem uwagi Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, w którym zmienił limity mianowań urzędników w s.c. w 2021 r. na 30 osób, w 2022 r. – 40 osób, w 2023 r. – 40 osób.

Rada Służby Publicznej⁵⁶ z dezaprobatą przyjęła informację o planowanym radykalnym zmniejszeniu planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2021–2023 i zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o osobiste pochylenie się nad problematyką mianowań w s.c. i szerzej nad problematyką całej służby publicznej. Ostatecznie limit został drastycznie zmniejszony;

- na rok 2022 – 490 osób⁵⁷ (550 osób na 2023 r. i 600 osób na 2024 r.); w ustawie budżetowej na rok 2022⁵⁸ ustalono dla służby cywilnej limit mianowań urzędników w wysokości 245 osób, tj. o 245 osób mniej niż propozycja Szefa S.C.

Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu 7 września 2021 r. zobowiązał Szefa S.C. do uwzględnienia uwagi Szefa KPRM wniesionej

⁵² Projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2020–2022* przygotowany w lipcu 2019 r.; projekt został pozytywnie zaopiniowany uchwałą nr 51 Rady Służby Publicznej z dnia 29 sierpnia 2019 r.

⁵³ Art. 17 pkt 1 ustawy budżetowej na 2020 r. z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

⁵⁴ Projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2021–2023* przygotowany w sierpniu 2020 r.

⁵⁵ Art. 16 pkt 1 ustawy budżetowej na 2021 r. z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 191, ze zm.).

⁵⁶ Uchwała nr 67 Rady Służby Publicznej z 25 września 2020 r.

⁵⁷ Projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2022–2024* przygotowany w sierpniu 2021 r.; projekt został pozytywnie zaopiniowany uchwałą nr 9 Rady Służby Publicznej z dnia 26 sierpnia 2021 r.

⁵⁸ Art. 16 pkt 1 ustawy budżetowej na 2022 r. z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. poz. 270).

przez Podsekretarza Stanu w KPRM dotyczącej zmniejszenia o połowę limitów mianowań urzędników w s.c., tj. w 2022 r. – 245 osób, w 2023 r. – 275 osób, w 2024 r. – 300 osób. Uwaga Szefa KPRM została uwzględniona przez Szefa S.C. Rada Ministrów przyjęła zmieniony dokument na posiedzeniu 28 września 2021 r.;

- na rok 2023 – 300 osób⁵⁹ (350 osób na 2024 r. i 400 osób na 2025 r.); w ustawie budżetowej na rok 2023⁶⁰ ustalono dla służby cywilnej limit mianowań urzędników w wysokości 275 osób, tj. o 25 osób mniej niż propozycja Szefa S.C.

Szef S.C. wyjaśnił m.in., że w przyszłości możliwe jest zaproponowanie rocznych limitów mianowań na wyższym poziomie, w tym na poziomie od 420 do 600 osób, jednak zawsze przygotowując propozycję trzyletniego planu limitu mianowań, bierze również pod uwagę m.in. aktualne możliwości budżetowe. Dlatego trudno jest określić, kiedy możliwe byłby powrót do takich wysokości limitów. Należy jednak pamiętać, że ostateczna decyzja w tej sprawie jest podejmowana co roku przez Radę Ministrów na etapie przyjmowania tych planów i prac nad kolejnymi ustawami budżetowymi. W opinii Szefa S.C. dla procesu profesjonalizacji korpusu s.c. ważne jest stałe zwiększanie zasobu urzędników s.c. Dlatego też Szef S.C. będzie, w zależności od oceny m.in. możliwości budżetowych, proponował dalsze zwiększanie limitów mianowań w latach kolejnych na etapie powstawania kolejnych projektów planów limitu mianowań urzędników w s.c.

W okresie objętym kontrolą stopień realizacji limitów mianowań uchwalonych w ustawach budżetowych na dany rok wynosił: w 2019 r. mianowano 415 osób, tj. 98,8% limitu mianowań, w 2020 r. mianowano 34 osoby, tj. 6,9% limitu mianowań⁶¹, w 2021 r. mianowano 21 osób, tj. 70,0% limitu mianowań⁶², w 2022 r. mianowano 240 osób, tj. 98,0% limitu mianowań.

Jak pokazują wyniki niniejszej kontroli w badanych jednostkach udział urzędników w korpusie s.c. sukcesywnie spada (szczegółowy opis w pkt 5.3.1.), co świadczy o spowolnieniu procesu profesjonalizacji korpusu służby cywilnej. Spadek udziału zatrudnienia urzędników mianowanych ma miejsce w całym korpusie służby cywilnej i tak w 2019 r. urzędnicy mianowani stanowili 6,6%⁶³ korpusu s.c., w 2020 r. było ich o 231 mniej

⁵⁹ Projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2023–2025* przygotowany w sierpniu 2022 r.; projekt został pozytywnie zaopiniowany uchwałą nr 20 Rady Służby Publicznej z dnia 30 sierpnia 2022 r.

⁶⁰ Art. 16 pkt 1 ustawy budżetowej na 2023 r. z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. poz. 256).

⁶¹ Z powodu zagrożenia epidemiologicznego na podstawie art. 48 ust 1 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875) ogłoszone postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników s.c. ubiegających się o mianowanie w 2020 r. zostało odwołane.

⁶² Z powodu zagrożenia epidemiologicznego na podstawie art. 62 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, ze zm.) postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników s.c. ubiegających się o mianowanie nie zostało w 2021 r. ogłoszone i przeprowadzone.

⁶³ W 2019 r. było 7 890 urzędników mianowanych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i stanowili 6,4%⁶⁴ korpusu s.c. W 2021 r. odnotowano dalszy spadek liczby urzędników mianowanych (o 245) i udział ich zatrudnienia w korpusie s.c. wyniósł 6,3%⁶⁵.

Rada Służby Publicznej

9. Na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Rada Służby Publicznej może wystąpić do Szefa S.C. z wnioskiem o zajęcie stanowiska w sprawach określonych przez Radę w zakresie stosowania zasad s.c. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie zajmował stanowiska w zakresie stosowania zasad s.c., ponieważ Rada nie zwracała się do niego w ww. sprawach.

Art. 19 ust. 3 pkt 4 u.s.c. stanowi m.in., że Rada może skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu postępowania kwalifikacyjnego, na poziomie średniego szczebla zarządzania w s.c., a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu postępowania kwalifikacyjnego, może zwrócić się do Szefa S.C. o zarządzenie przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego. W okresie objętym kontrolą Rada nie zwracała się do Szefa S.C. o zarządzenie przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego.

W okresie objętym kontrolą Rada jeden raz zwróciła się do Szefa S.C. o zajęcie stanowiska na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 3 u.s.c. w sprawie wniosku⁶⁶ o kontrolę naboru do s.c. przeprowadzonego w Urzędzie Morskim w Gdyni na stanowisko Starszego Bosmana Portu. Zastępca Dyrektora DSC po rozpoznaniu sprawy przedstawiła swoje spostrzeżenia⁶⁷ co do przeprowadzonego naboru wraz z zaleceniem doprecyzowania postanowień wewnętrznej procedury naboru. Pismem z 9 września 2021 r. wskazała, że w przedmiotowym naborze nie dopatrzyła się naruszenia otwartości i konkurencyjności naboru. Szef S.C., 20 września 2021 r. przedstawił Przewodniczącemu Rady Służby Publicznej informacje o podjętych działaniach w sprawie.

Zespoły jako organy opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zakresu działania Szefa S.C.

10. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie skorzystał z możliwości określonej w art. 15 ust. 8 u.s.c., tj. nie utworzył zespołów jako organów opiniodawczych lub doradczych w sprawach należących do zakresu działania Szefa S.C. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie zdiagnozował potrzeb wsparcia realizacji swoich zadań przy pomocy takiego narzędzia jak zespół opiniodawczy lub doradczy.

**Szef S.C.
nie utworzył
zespołów**

Wyniki poprzedniej kontroli NIK *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*⁶⁸ wykazały m.in., że w okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r., tj. w ciągu ponad dwóch lat ówczesny Szef Służby Cywilnej utworzył sześć zespołów opiniodawczych i doradczych.

⁶⁴ W 2020 r. było 7 659 urzędników mianowanych.

⁶⁵ W 2021 r. było 7 415 urzędników mianowanych.

⁶⁶ Wniosek Przedstawicielstwa Zakładowego przy Urzędzie Morskim w Gdyni Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Oficerów i Marynarzy.

⁶⁷ Pismo z dnia 26 sierpnia 2021 r.

⁶⁸ Nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP.

5.1.2. Monitorowanie wdrażania standardów Szefa S.C.

Standardy Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.⁶⁹ zawierają obligatoryjne wymogi (wytyczne) oraz tzw. standardy fakultatywne (zalecenia).

Standardy Szefa S.C. z 2012 r.

Ewaluacja Standardów Szefa S.C. z 2012 r.

Do 11 marca 2020 r. obowiązywały wprowadzone zarządzeniem nr 3 Szefa S.C. z dnia 30 maja 2012 r. standardy zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. Badania monitorujące wdrożenie Standardów z 2012 r. w urzędach prowadzone były co kilka lat. Pierwsze tego rodzaju badanie przeprowadzono w 2013 r., pogłębione w 2014 r., a kolejne w 2018 r. Jak podał Szef S.C., badanie z 2018 r. było jednocześnie ewaluacją standardów zarządzania zasobami ludzkimi i stało się podstawą do przygotowania nowego dokumentu.

Standardy Szefa S.C. z 2020 r.

Zarządzeniem nr 6 Szefa S.C. z dnia 12 marca 2020 r. przyjęto kolejne nowe standardy zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. określone w załączniku do ww. zarządzenia, zmienione zarządzeniem nr 7 Szefa S.C. z dnia 16 grudnia 2020 r. Szef S.C., do czasu zakończenia kontroli NIK, nie przeprowadził badania monitorującego wdrożenie nowych standardów.

W grudniu 2021 r. i ponownie w październiku 2022 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) Szef S.C. zgłosił prośbę o uwzględnienie tematyki standardów zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. jako priorytetu w działalności kontrolnej w administracji rządowej. W uzasadnieniu wskazywał, że informacje w tym obszarze pozwolą uzyskać wiedzę, czy urzędy administracji rządowej wdrażały nowe standardy i czy przy ich wdrażaniu napotkano problemy. W listopadzie 2022 r. priorytet „Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji rządowej, ze szczególnym uwzględnieniem Standardów zarządzania zasobami ludzkimi w s.c.” został ujęty w priorytetach do uwzględnienia w planowaniu działalności kontrolnej na 2023 r.⁷⁰

Szef S.C. zbierał informacje na temat stosowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach z rocznych sprawozdań dyrektorów generalnych urzędów. Z analizy danych przekazywanych przez urzędy przeprowadzonej przez Szefa S.C. wynikało m.in., że: wzrosła liczba urzędów, w których pracownicy mieli zapewnione wsparcie w sytuacjach dla nich etycznie wątpliwych lub trudnych, które stosowały co najmniej pięć poza-kodeksowych/nieobowiązkowych narzędzi WLB i w których stosowane były narzędzia do badania kompetencji miękkich.

⁶⁹ Po wejściu w życie Standardów Szefa S.C. z 2020 r. KPRM opublikowała na stronie internetowej www.gov.pl/web/sluzbacywilna/standardyzacja/zalecenia pn.: „Nowe standardy zsl. Najważniejsze pytania i odpowiedzi”, „Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, „Nowelizacja standardów zsl. Najważniejsze pytania i odpowiedzi”. W ww. zaleceniach podano m.in., że standardy to zbiór fakultatywnych zaleceń oraz obligatoryjnych wytycznych, które mają wspierać urzędy w efektywnym zarządzaniu ludźmi; standardy obowiązkowe powinny być wdrożone i stosowane we wszystkich urzędach; dla urzędów, które zatrudniają do 50 członków korpusu s.c. są przewidziane ułatwienia we wdrażaniu standardów, które dotyczą zakresu tematycznego zarządzania zasobami ludzkimi, zasad opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego, rocznego planu szkoleń pracowników; standardy fakultatywne zaczynają się od słów „zaleca się” i nie muszą być wdrażane, ale może to przynieść korzyści (dostęp 19.01.2023 r.).

⁷⁰ Plan kontroli Prezesa Rady Ministrów i Szefa KPRM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Szef S.C. poinformował, że wybór narzędzi do badania kompetencji kierowniczych pozostawiał urzędom. Ta elastyczność była niezbędna, aby dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów mogli podejmować w tym zakresie decyzje dostosowane do ich potrzeb i możliwości. Zgodnie z danymi zebranymi przez Szefa S.C., urzędy do badania kompetencji kierowniczych wykorzystywały następujące narzędzia: wywiad behawioralny, wywiad sytuacyjny, próbki pracy, testy psychologiczne, testy kompetencyjne, ocenę zintegrowaną.

Szef S.C. podał, że w wyniku prowadzonego monitorowania podejmował działania, które miały pomagać urzędom w badaniu kompetencji kierowniczych:

- w 2020 r. utworzył w Serwisie S.C. zakładkę tematyczną dotyczącą kompetencji miękkich, w tym kierowniczych, oraz narzędzi do ich badania⁷¹;
- w 2021 r. zorganizował cykl spotkań/warsztatów z przedstawicielami urzędów terenowych administracji zespolonej i niezespolonej odpowiedzialnymi za prowadzenie naborów i weryfikację kompetencji miękkich, w których uczestniczyli przedstawiciele ponad 450 urzędów;
- w 2021 r. w ramach „Tygodnia otwartego dla s.c.” odbyło się spotkanie na temat kompetencji miękkich i narzędzi do ich badania, w którym uczestniczyło ponad 80 osób.

NIK zauważa, że dyrektorzy generalni i/lub kierownicy urzędów mogą nie informować Szefa S.C. w swoich sprawozdaniach o fakcie niestosowania obligatoryjnych wytycznych zawartych w Standardach Szefa S.C. z 2020, tj., np. że nie stosują żadnych narzędzi do badania kompetencji kierowniczych. Monitorowanie wdrażania Standardów z 2020 r. poprzez zbieranie informacji od dyrektorów generalnych w ramach rocznych sprawozdań nie może zastąpić bezpośredniego badania.

Wyniki kontroli NIK w tym zakresie wykazały bowiem, że w pięciu na 10 urzędów, w których wystąpiły wyższe stanowiska w służbie cywilnej, nie stosowano narzędzi, które pozwoliłyby na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny (szczegółowy opis w pkt 5.2.2. niniejszej Informacji).

Szef S.C. wyjaśnił, że nie zbierał informacji na temat skali stosowania przez urzędy zalecenia o możliwości zorganizowania konkursu na wyższe stanowisko w s.c. w przypadku braku kandydata. Standard, który dotyczy możliwości organizowania konkursu na wyższe stanowisko w s.c. w przypadku braku kandydata na takie stanowisko, był zaleceniem, a nie obowiązkiem. Został wprowadzony w grudniu 2020 r., Szef S.C. nie monitorował jego stosowania.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że zmiany na stanowiskach kierowniczych w okresie objętym kontrolą w kontrolowanych jednostkach występowały bardzo często (szczegółowy opis w pkt 5.2.2. niniejszej Informacji). Dane na ten temat są informacjami dotyczącymi korpusu służby cywilnej i powinny być gromadzone przez Szefa S.C., stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 3 u.s.c. Dys-

⁷¹ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/kompetencje-miekkie-w-tym-kierownicze>, dostęp z 13.12.2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ponując takimi danymi Szefa S.C. miałyby pełny, bardziej kompleksowy obraz funkcjonowania służby cywilnej.

Z ustaleń dokonanych w 22 jednostkach objętych kontrolą NIK wynika, że zakres stosowania zaleceń ze *Standardów Szefa S.C.* był bardzo różny, począwszy od braku stosowania przez kierowników jednostek obligatoryjnych wymogów Szefa S.C., skończywszy na stosowaniu przez jednostki do tego niezobowiązane fakultatywnych zaleceń Szefa S.C. (szczegółowy opis w pkt 5.2.1; 5.2.2.; 5.3.2.; 5.3.3 niniejszej Informacji).

Zdaniem NIK zasadne było zatem zgłoszenie przez Szefa S.C. do „Planu kontroli Prezesa Rady Ministrów i Szefa KPRM” tematyki standardów zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. jako priorytetu w działalności kontrolnej w administracji rządowej.

Artykuł 16 ust. 1 u.s.c. stanowi, że w ramach realizacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. oraz w celu wdrożenia standardów, wytycznych i zasad, o których mowa w art. 15 ust. 9 i 10 u.s.c., Szef KPRM, na wniosek Szefa S.C., dysponuje, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, środkami z rezerwy budżetowej na modernizację s.c. utworzonej w ustawie budżetowej. Natomiast Szef S.C., w porozumieniu z Szefem KPRM, zobowiązany jest do określenia w drodze zarządzenia warunków przyznawania urzędowi administracji rządowej dofinansowania na realizację strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. oraz w celu wdrożenia standardów, wytycznych i zasad, o których mowa w art. 15 ust. 9 i 10 u.s.c. Szef S.C. poinformował m.in., że nie zostały spełnione wszystkie przesłanki określone w art. 16 ust. 1 do utworzenia tej rezerwy i zaplanowania w niej środków. W opinii Szefa S.C. brak spełnienia przesłanki w postaci przyjęcia strategii zarządzania zasobami ludzkimi nie dawał podstaw do podejmowania przez Szefa S.C. działań w celu utworzenia i zaplanowania środków w przedmiotowej rezerwie.

5.1.3. Stopień osiągnięcia wyznaczonych celów według przyjętych wskaźników

Realizacja zadań służby cywilnej

Większość zadań zdefiniowanych w Sprawozdaniach Szefa S.C. została wg Szefa S.C. zrealizowana

W *Sprawozdaniach o stanie s.c. i realizacji zadań* tej służby w 2019 r., w 2020 r. i w 2021 r. Szef S.C. określił swoje cele, tj. Cel I *Poprawa wizerunku s.c. jako dobrego pracodawcy i organizacji, która służy obywatelowi i buduje sprawne państwo*; Cel II *Wzmocnienie nowoczesnego zarządzania w s.c. i zwiększenie profesjonalizmu członków korpusu s.c.* oraz zadania⁷² przyporządkowane do tych celów.

Spośród zadań wykazanych w ww. sprawozdaniach, jak wyjaśnił Szef S.C., w pełni zrealizowane zostało 17 zadań, tj.:

⁷² W poszczególnych latach Szef S.C. modyfikował listę zadań dla poszczególnych celów i uaktualniał harmonogram, i tak:

- w 2019 r. w sprawozdaniu ujęto osiem zadań dla Celu I i 12 zadań dla Celu II;
- w 2020 r. w sprawozdaniu ujęto osiem zadań dla Celu I i 15 zadań dla Celu II, w tym dwa zadania (nr 9 i 10) dla których wszystkie działania zostały zakończone w 2019 albo 2020 roku;
- w 2021 r. w sprawozdaniu ujęto osiem zadań dla Celu I i 14 zadań dla Celu II.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 1.2. Budowa wizerunku służby cywilnej jako dobrego i dostępnego pracodawcy,
- 1.3. Promocja w służbie cywilnej rozwiązań dotyczących godzenia życia zawodowego z życiem prywatnym (WLB),
- 1.4. Odbiurokratyzowanie i uelastycznienie naboru,
- 1.5. Opracowanie nowego wzoru ogłoszenia o naborze,
- 1.8. Budowa pozytywnego wizerunku służby cywilnej na arenie międzynarodowej,
- 2.2. Przygotowanie i promocja narzędzi do badania kompetencji miękkich (w tym kierowniczych),
- 2.4. Przygotowanie trzyletniego planu limitu mianowań, ukierunkowanego na wzrost liczby mianowań,
- 2.5. Promocja mianowania w służbie cywilnej,
- 2.6. Uelastycznienie systemów czasu pracy, zwiększenie rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych i uelastycznienie zasad w tym zakresie,
- 2.7. Uelastycznienie przepisów w zakresie tworzenia komisji dyscyplinarnych,
- 2.8. Poprawa dostępności urzędów,
- 2.9. Podniesienie kompetencji poprzez szkolenia i studia podyplomowe w zakresie zagadnień związanych z oceną wpływu regulacji,
- 2.10. Wdrożenie lub doskonalenie skutecznych standardów nadzoru w urzędach bezpieczeństwa żywności,
- 2.11. Przeszkolenie członków korpusu służby cywilnej w ramach szkoleń centralnych,
- 2.12. Szkolenia z prostego języka dla członków korpusu służby cywilnej i osób, które mają dołączyć do korpusu,
- 2.14. Baza orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej,
- 2.15. Promocja CAF2020⁷³.

Formalnie zadania zostały przez Szefa S.C. wykazane jako zrealizowane jednak jak wykazała kontrola NIK ich realizacja nie przyniosła zamierzonych efektów. Np. zadanie 2.4. Przygotowanie trzyletniego planu limitu mianowań, ukierunkowanego na wzrost liczby mianowań – którego realizacja ma się przyczynić do osiągnięcia Celu II *Wzmocnienie nowoczesnego zarządzania w s.c. i zwiększenie profesjonalizmu członków korpusu s.c.*, mimo – że zostało zrealizowane (Szef S.C. przygotowywał trzyletnie plany limitu mianowań), to jego realizacja nie przyczyniła się do wzrostu liczby mianowań (szczegółowy opis pkt 5.1.1. ppkt 8 niniejszej Informacji).

Podobnie w przypadku zadania 1.2. Budowa wizerunku służby cywilnej jako dobrego i dostępnego pracodawcy – którego realizacja ma się przyczynić do osiągnięcia Celu I *Poprawa wizerunku s.c. jako dobrego pracodawcy i organizacji, która służy obywatelowi i buduje sprawne państwo* (Szef S.C. lub jego przedstawiciel wzięli udział w określonej liczbie przedsięwzięć związanych z rozwojem kariery zawodowej), jego zrealizowanie nie przyczyniło się do wzrostu średniej liczby kandydatów w naborach, czy wzrostu liczby osób najmłodszych (tj. do 29 lat) w korpusie s.c.

⁷³ Wspólna Metoda Oceny, ang. Common Assessment Framework, to model kompleksowego zarządzania jakością (ang. Total Quality Management, TQM), który pomaga organizacjom działać efektywniej, opracowany w ramach Europejskiej Sieci Administracji Publicznej (ang.: European Public Administration Network, EUPAN) dla sektora publicznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK nie kwestionuje zasadności ww. działań realizowanych przez Szefa S.C., wskazuje jednak, że ze względu na usytuowanie i umocowania ustawowe Szefa S.C. brak jest realnego przełożenia podejmowanych przez niego działań na ostateczne decyzje w sprawie kierunku rozwoju służby cywilnej, np. w kontekście liczby limitu mianowań, czy poziomu wynagrodzeń w s.c.

Jak podał Szef S.C., nie w pełni zrealizowane zostały dwa zadania:

- 1.7. Promocja służby cywilnej, która stosuje standard prostej komunikacji. Działanie „Odsetek (%) ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich, w których działają liderzy prostego języka” zostało zrealizowane w 87%. Według wyjaśnień Szefa S.C. o wskazaniu swojego przedstawiciela w pracach zespołu ds. promocji prostego języka w urzędach administracji rządowej decydują dyrektorzy generalni. Mimo ponawianych informacji nie wszyscy zdecydowali się na udział w pracach zespołu.
- 2.3. Budowa kultury uczciwości w służbie cywilnej i wzmocnienie etosu służby cywilnej. Działanie „Odsetek (%) osób zajmujących wyższe stanowiska, przeszkolonych z etyki” zostało zrealizowane w 90%. W swoim zaleceniu w zakresie promowania kultury uczciwości w s.c., wydanym na koniec 2017 r., Szef S.C. zalecił włączenie szkolenia z etyki i uczciwości do listy szkoleń powszechnych jako szkolenia obowiązkowego co 3–4 lata, również dla osób zajmujących wyższe stanowiska w s.c. Niemniej decyzja o tym czy faktycznie tak się stanie należała do dyrektora generalnego/kierownika urzędu, natomiast działanie „Odsetek (%) ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich, w których powołano doradcę ds. etyki” zostało zrealizowane w 95%. Decyzja o ustanowieniu funkcji doradcy należała do dyrektora generalnego/kierownika urzędu centralnego. Mimo ponawianych informacji nie wszyscy zdecydowali się na powołanie doradcy ds. etyki w kierowanym urzędzie.

Ponadto Szef S.C. wyjaśnił, że nie zostały zrealizowane dwa zadania:

- 1.6. Uruchomienie unowocześnionej bazy ogłoszeń o naborach w służbie cywilnej. Szef S.C. podał, że ze względu na konieczność dokonania zmian w architekturze rozwiązania uwzględniającej aktualne standardy rynkowe oraz bezpieczeństwa w oparciu o technologie kontenerowe i architekturę wielowarstwową w celu zapewnienia wysokiej dostępności i wydajności prace przesunęły się na kolejny rok.
- 2.13. Dzień Służby Cywilnej i odznaka honorowa „Zasłużony dla Służby Cywilnej”. Szef S.C. podał, że projekt nowelizacji u.s.c., zawierający regulacje w tym zakresie, był w trakcie uzgodnień międzyresortowych, które do końca 2021 r. się nie zakończyły, co uniemożliwiło przekazanie projektu Radzie Ministrów. W 2022 r. projekt został przekazany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, która przyjęła go ze zmianami na posiedzeniu 2 listopada 2022 r.

Stopień realizacji wskaźników produktu i rezultatu

Spośród 79 wskaźników produktu wykazanych w *Sprawozdaniach o stanie s.c. i realizacji zadań* tej służby za lata 2019–2021:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 27 wskaźników, tj. 34,2%, zostało w pełni osiągniętych,
- 25 wskaźników, tj. 31,6%, zostało osiągniętych na poziomie przekraczającym prognozowane wartości,
- 15 wskaźników, tj. 19,0%, zostało osiągniętych poniżej prognozowanych wartości,
- 12 wskaźników, tj. 15,2% osiągnęło wartość 0%.

Spośród 10 wskaźników rezultatu wykazanych w ww. Sprawozdaniach:

- 5 wskaźników, tj. 50%, zostało osiągniętych na poziomie przekraczającym prognozowane wartości,
- 1 wskaźnik, tj. 10%, został osiągnięty poniżej prognozowanej wartości,
- 4 wskaźniki, tj. 40%, osiągnęły wartość 0%.

Przyczyny braku lub niepełnej realizacji ww. wskaźników były obiektywne, np. brak możliwości organizacji szkoleń i innych wydarzeń spowodowany wprowadzeniem obostrzeń w związku z pandemią koronawirusa, wydłużenie prac legislacyjnych dotyczących nowelizacji u.s.c. Szef S.C. podejmował działania zmierzające do osiągnięcia ww. wskaźników w kolejnych latach.

NIK zauważa, że w konsekwencji nieopracowania przez Szefa S.C. strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. (co przedstawiono w pkt 5.1.1. ppkt 1 niniejszej Informacji) prezentowane corocznie w Sprawozdaniach Szefa S.C. cele i zadania są corocznie modyfikowane, harmonogramy ich realizacji są uaktualniane i prezentowane ex post, tj. po realizacji tych zadań w danym roku. Skutkuje to brakiem możliwości oceny stopnia realizacji zadań i osiągnięcia wskaźników, gdyż brak jest dokumentów strategicznych, które je określają.

5.2. Nabór na wolne stanowiska w służbie cywilnej

Przeprowadzanie naborów na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej nie było w pełni zgodne z przepisami ustawy o służbie cywilnej.

Ogłoszenia o naborach spełniały wymogi określone przepisami ustawy o służbie cywilnej i większość kontrolowanych jednostek na ogół prawidłowo zrealizowała obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy oraz o wynikach naboru.

Stwierdzono natomiast przypadki rozstrzygnięcia konkursu przed upływem terminu na składanie ofert, czy objęcia wyższego stanowiska w służbie cywilnej przez osobę nie spełniającą wymogów u.s.c.

W czterech z 22 objętych kontrolą urzędach administracji rządowej stwierdzono praktykę zatrudniania pracowników na podstawie ustawy p.u.p. na stanowiskach „ekspertów” i powierzania im obowiązków tożsamy z obowiązkami osób należących do korpusu służby cywilnej.

5.2.1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

1. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w jednostkach objętych kontrolą ogłoszono ogółem 3857 naborów na 4233 wolne stanowiska pracy⁷⁴, z tego:

Nabory w liczbach

⁷⁴ W tym 763 nabory na 756 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w KPRM i ministerstwach – 1380 naborów na 1493 wolne stanowiska pracy⁷⁵,
- w urzędach centralnych – 490 naborów na 434 wolne stanowiska pracy⁷⁶,
- w urzędach wojewódzkich – 1604 nabory na 1962 wolne stanowiska pracy⁷⁷,
- w czterech RDOŚ – 261 naborów na 222 wolne stanowiska pracy⁷⁸,
- w czterech WINB – 80 naborów na 91 wolnych stanowisk pracy⁷⁹,
- w czterech PINB – 42 nabory na 31 wolnych stanowisk pracy⁸⁰.

Oferty niespełniające wymogów formalnych stanowiły w skrajnych przypadkach aż 75,0% złożonych ofert

Zainteresowani złożyli 30 315 ofert pracy, w tym 8370 (27,6%) nie spełniało wymogów formalnych określonych w ogłoszeniu. I tak:

- w KPRM i ministerstwach złożono 13 747 ofert, w tym 4498 (32,7%) nie spełniało wymogów formalnych; w skrajnym przypadku w MSZ w 2020 r. było 66,4% ofert niespełniających tych wymogów;
- w urzędach centralnych złożono 2155 ofert, w tym 826 (38,3%) nie spełniało wymogów formalnych; w skrajnym przypadku w GUNB w 2021 r. było 61,6% ofert niespełniających tych wymogów;
- w urzędach wojewódzkich – złożono 12 669 ofert, w tym 2607 (20,6%) nie spełniało wymogów formalnych; w skrajnym przypadku w Mazowieckim i Wielkopolskim UW w 2021 r. i 2020 r. było 24,3% ofert niespełniających tych wymogów;
- w RDOŚ – złożono 1312 ofert, w tym 363 (27,7%) nie spełniało wymogów formalnych; w skrajnym przypadku w RDOŚ w Warszawie w 2019 r. było 43,0% ofert niespełniających tych wymogów;
- w WINB – złożono 267 ofert, w tym 12 (4,5%) nie spełniało wymogów formalnych; w skrajnym przypadku w WINB w Poznaniu w 2019 r. było 7,4% ofert niespełniających tych wymogów;
- w PINB – złożono 165 ofert, w tym 64 (38,8%) nie spełniało wymogów formalnych; w skrajnym przypadku w PINB w Białymstoku w 2021 r. było 75,0% ofert niespełniających tych wymogów.

Liczba ofert na jedno wolne stanowisko w służbie cywilnej maleje, szczególnie małe zainteresowanie odnotowano w I półroczu 2022 r.

Średnio na jedno wolne stanowisko pracy wpłynęło 7,16 ofert, z tego:

- w KPRM i ministerstwach – 9,20 ofert (od 4,73 w MRiT w I półroczu 2022 r. do 16,34 w KPRM w 2020 r.);
- w urzędach centralnych – 4,96 ofert (od 2,28 w GUNB w I półroczu 2022 r. do 19,37 w GDOŚ w 2020 r.);
- w urzędach wojewódzkich – 6,45 ofert (od 2,36 w Warmińsko-Mazurskim UW w I półroczu 2022 r. do 10,85 w Wielkopolskim UW w 2020 r.);
- w RDOŚ – 5,90 ofert (od 2,59 w RDOŚ w Warszawie w I półroczu 2022 r. do 8,83 w RDOŚ w Poznaniu w 2020 r.);

⁷⁵ W tym 258 naborów na 263 stanowiska w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c.

⁷⁶ W tym 84 nabory na 70 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c.

⁷⁷ W tym 268 nabory na 297 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c.

⁷⁸ W tym 134 nabory na 110 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c.

⁷⁹ W tym 17 nabory na 14 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c.

⁸⁰ W tym 2 nabory na 2 stanowiska w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w WINB – 2,93 oferty (od 1,29 w WINB w Warszawie w I półroczu 2022 r. do 14,25 w WINB w Poznaniu w 2020 r.);
- w PINB – 5,32 oferty (od braku ofert w PINB w Szczytnie w 2019 r. do 13,33 w PINB w Białymstoku w 2021 r.),

przy czym w okresie objętym kontrolą odnotowano tendencję spadkową.

Spośród ogólnej liczby 3857 ogłoszonych naborów, 2124 nabory (55,1%) zakończyły się wyłonieniem kandydata, a obsadzono tylko 1447 (34,4%) stanowisk objętych naborami, z tego:

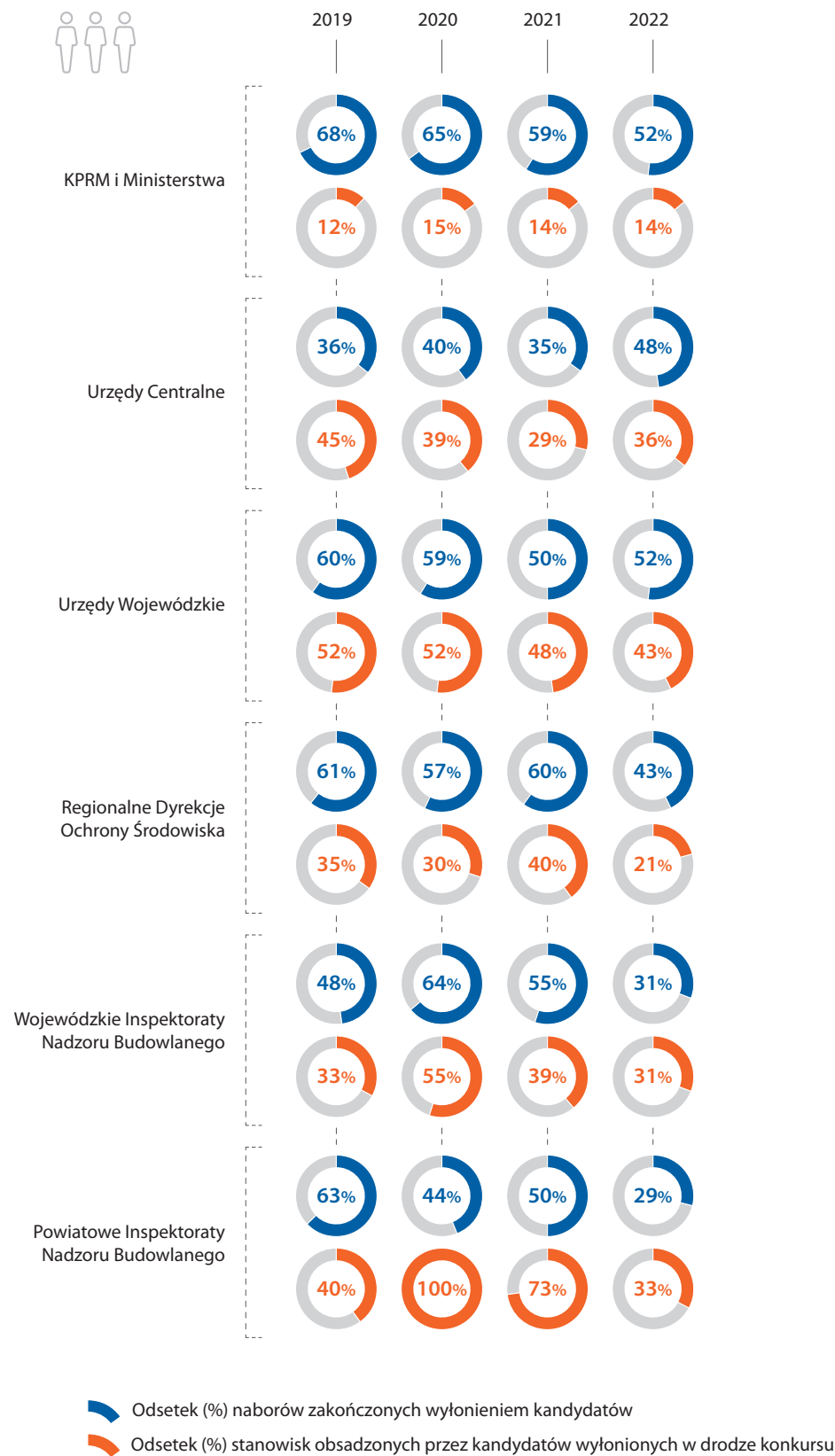
Skuteczność naborów
w okresie objętym
kontrolą małą

- w KPRM i ministerstwach – nabory zakończone wyłonieniem kandydata do pracy stanowiły 60,1%, a liczba stanowisk obsadzonych przez wyłonionych kandydatów, w stosunku do liczby stanowisk, na które prowadzony był nabór to – 13,6%;
- w urzędach centralnych – nabory zakończone wyłonieniem kandydata do pracy stanowiły 38,2%, a liczba stanowisk obsadzonych przez wyłonionych kandydatów, w stosunku do liczby stanowisk, na które prowadzony był nabór to – 35,0%;
- w urzędach wojewódzkich – nabory zakończone wyłonieniem kandydata do pracy stanowiły 56,2%, a liczba stanowisk obsadzonych przez wyłonionych kandydatów, w stosunku do liczby stanowisk, na które prowadzony był nabór to – 49,4%;
- w RDOŚ – nabory zakończone wyłonieniem kandydata do pracy stanowiły 56,3%, a liczba stanowisk obsadzonych przez wyłonionych kandydatów, w stosunku do liczby stanowisk, na które prowadzony był nabór to – 32,0%;
- w WINB – nabory zakończone wyłonieniem kandydata do pracy stanowiły 48,8%, a liczba stanowisk obsadzonych przez wyłonionych kandydatów, w stosunku do liczby stanowisk, na które prowadzony był nabór to – 36,3%;
- w PINB – nabory zakończone wyłonieniem kandydata do pracy stanowiły 47,6%, a liczba stanowisk obsadzonych przez wyłonionych kandydatów, w stosunku do liczby stanowisk, na które prowadzony był nabór to – 58,1%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Skuteczność naborów w poszczególnych latach objętych kontrolą w podziale na grupy jednostek objętych kontrolą



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Wewnętrzne procedury naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej

2. Zgodnie ze *standardami Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.*⁸¹ dyrektorzy generalni⁸² urzędów powinni określić wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej w urzędzie. Spośród 22 objętych kontrolą urzędów w PINB w Szczytnie nie określono w ogóle takich procedur, w sześciu⁸³ urzędach (27,3% objętych kontrolą jednostek) określone procedury nie spełniały obligatoryjnych wymogów *standardów Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.*, a w WINB w Poznaniu procedury te nie były aktualizowane.

W ośmiu z 22 kontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wewnętrznych procedur naboru

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **RDOŚ w Warszawie**, przyjęte procedury naboru na wolne stanowiska nie spełniały wymogów określonych w ust. 2 pkt 2 lit. c i f rozdziału III *standardów Szefa S.C. z 2020 r.* oraz ust. 1 pkt 3 i 6 rozdziału III *standardów Szefa S.C. z 2012 r.* Nie wskazano w nich progu zaliczającego badane kompetencje, który odpowiada poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku oraz informacji w ogłoszeniu o naborze, że data nadania dokumentu decyduje o tym, czy kandydat złożył je w terminie.

W **RDOŚ w Poznaniu** zarządzenie w sprawie trybu przeprowadzania naborów nie zapewniało natomiast realizacji zapisów zawartych w rozdziale III ust. 1 *standardów Szefa S.C. z 2012 r.*, gdyż określone w nim wewnętrzne procedury nie zapewniały:

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

⁸¹ Rozdział III Nabór i wprowadzenie do pracy *standardów Szefa S.C. z 2012 r.* oraz rozdział III Nabór, zatrudnienie i wprowadzenie do pracy *standardów Szefa S.C. z 2020 r.*

⁸² Zgodnie z art. 25 ust. 9 u.s.c. zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, wykonują kierownicy tych urzędów.

⁸³ W trzech RDOŚ, tj. w Warszawie, Białymstoku, Poznaniu; w WINB w Olsztynie, w dwóch PINB, tj. w Białymstoku i Ostrowie Wielkopolskim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- informowania kandydatów na równych zasadach, o zakwalifikowaniu do kolejnego etapu naboru oraz o metodach i technikach stosowanych na tym etapie.

Fakultatywne zalecenia zawarte w *standardach Szefa S.C. w większości kontrolowanych jednostek nie były wprowadzane do wewnętrznych procedur naboru, jednak były stosowane*

3. Standardy Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r. oprócz obligatoryjnych wymogów co do procedur wewnętrznych dotyczących naborów zawierały również zalecenia, tzw. standardy fakultatywne.

Zalecenie dotyczące umieszczania w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego do wewnętrznych procedur naboru wprowadziły tylko trzy⁸⁴ z 21 jednostek posiadających wewnętrzne procedury naboru. Jako przyczyny odstąpienia od wprowadzenia do procedur i stosowania tego zalecenia podawano m.in. brak konkurencyjności wynagrodzeń.

W **Mazowieckim UW** odstąpiono od zamieszczania w ogłoszeniach o naborach na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia z uwagi na bardzo niskie stawki wynagrodzeń proponowane na poszczególnych wakatach, niekonkurencyjne w stosunku do innych urzędów administracji rządowej, mających swoje siedziby na terenie Warszawy. Publikacja proponowanego wynagrodzenia powodowała całkowity brak lub znikome zainteresowanie ofertami pracy w Urzędzie, który nieustannie boryka się z gwałtownym odpływem kadr; głównie z powodu niskich wynagrodzeń. Kandydaci o oczekiwanych kompetencjach wybierają lepiej opłacane jednostki sektora administracji lub rynek komercyjny.

W **WINB w Olsztynie** brak wskazania w ogłoszeniu o naborze wysokości proponowanego wynagrodzenia podyktowany był niskim zainteresowaniem naborami i chęcią zwiększenia atrakcyjności ofert pracy, a informacja o wynagrodzeniu udzielana była dopiero na prośbę kandydata.

Część jednostek mimo braku w procedurach takiego wymogu udostępniała taką informację, np.:

W **GUNB** informacje o proponowanym wynagrodzeniu były zawsze podawane podczas zaproszenia do kolejnego etapu naboru.

W **Warmińsko-Mazurskim UW** informacje o przewidywanym wynagrodzeniu zasadniczym brutto na danym stanowisku zawarte były w ogłoszeniach o naborze.

Zalecenie dotyczące umożliwienia kandydatom udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności wprowadzono w ośmiu⁸⁵ z 21 jednostek posiadających wewnętrzne procedury naboru.

W **Podlaskim UW** poinformowano, że brak możliwości przeprowadzenia naboru za pomocą elektronicznych środków łączności uzasadniony jest „wystąpieniem ryzyka nieskutecznego przeprowadzenia naboru/ograniczonej dostępności procesu rekrutacji ze względu na możliwości organizacyjno-techniczne po stronie kandydatów – nie wszyscy posiadają narzędzia/aplikacje niezbędne do zapewnienia prawidłowego przebiegu rekrutacji w formie online, ponadto stosowanie takiej formuły pozyskiwania pracowników powodowałoby

⁸⁴ MRiT, Wielkopolski UW i WINB w Warszawie.

⁸⁵ KPRM, MKiŚ, MRiT, GDOŚ, GUNB, Wielkopolski UW, WINB w Białymstoku, PINB w Ostrowie Wielkopolskim.

szereg problemów technicznych (usterki, problemy z połączeniem i dostępnością Internetu), co w konsekwencji skutkowałoby, dezorientacją procedury naboru lub brakiem jej realizacji”. Zwrócono także uwagę, że „zagwarantowanie rzetelnego przeprowadzenia poszczególnych etapów naboru (zwłaszcza sprawdzianu wiedzy i umiejętności – brak specjalistycznej platformy) – ograniczona możliwość weryfikacji wiedzy poprzez narzędzia komunikacji zdalnej; jednocześnie, w przypadku większej liczby osób aplikujących na stanowisko, dokonanie selekcji powodowałaby trudności organizacyjne i wymagałoby znacznie więcej czasu niż w przypadku tradycyjnej formy rekrutacji”.

Zalecenia dotyczącego udostępniania na stronie internetowej wewnętrznych procedur naboru i innych przydatnych dla kandydata informacji, które wyjaśniają lub uzupełniają procedury naboru, nie wprowadzono do wewnętrznych procedur w ośmiu⁸⁶ z 21 jednostek posiadających wewnętrzne procedury naboru.

Tylko trzy⁸⁷ z 21 jednostek posiadających wewnętrzne procedury naboru nie uwzględniło w nich zalecenia dotyczącego udziału przedstawiciela komórki do spraw kadr w procesie naboru jako kompetentnego partnera i doradcy, który czuwa nad zgodnością podejmowanych działań z zasadami naboru do służby cywilnej oraz wewnętrznymi procedurami naboru.

Prawidłowość przeprowadzania naborów

4. Szczegółowemu badaniu została poddana dokumentacja z 375 naborów (9,7% ogółu przeprowadzonych przez jednostki objęte kontrolą naborów).

4.1. W zdecydowanej większości objętych kontrolą jednostek (19 z 22) wywiązano się z obowiązku upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy poprzez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, BIP urzędu i BIP KPRM. Badanie kontrolne wykazało, że trzy⁸⁸ jednostki publikowały ogłoszenia o naborze niezgodnie z art. 28 ust. 1 u.s.c.

Nie ustrzeżono się błędów w prowadzonych naborach, najwięcej nieprawidłowości stwierdzono w PINB

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **PINB w Ożarowie Mazowieckim** w związku z nieutworzeniem strony Biuletynu BIP PINB Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie wywiązał się z obowiązku upowszechniania na takiej stronie ogłoszeń o naborach (o 13 naborach objętych szczegółowym badaniem), co było wymagane art. 28 ust. 1 u.s.c. Obowiązek utworzenia własnej strony BIP oraz udostępniania informacji publicznej wynika z art. 9 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸⁹.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że w budżecie PINB brak jest środków na etat dla pracownika, który stworzyłby i prowadziłby, w ramach swoich obowiązków, stronę internetową.

W **PINB w Szczytnie** nie opublikowano w BIP PINB 16 ogłoszeń o naborze oraz nie zamieszczono ich w miejscu powszechnie dostępnym w PINB, co było niezgodne z art. 28 ust. 1 u.s.c. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że spowodowane to było niedopatrzeniem.

⁸⁶ W GUNB; w dwóch RDOŚ, tj. w Warszawie i Poznaniu; w trzech WINB, tj. w Warszawie, Białymstoku i Olsztynie; w dwóch PINB, tj. w Białymstoku i Ostrowie Wielkopolskim.

⁸⁷ W dwóch WINB, tj. w Olsztynie i Poznaniu oraz w PINB w Ostrowie Wielkopolskim.

⁸⁸ MRiT oraz dwa PINB, tj. w Ożarowie Mazowieckim i Szczytnie.

⁸⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK przepis art. 28 ust. 1 u.s.c. stanowi gwarancję realizacji zasad otwartości i przejrzystości naboru określonych w tej ustawie, a jego nieprzestrzeganie narusza te podstawowe zasady.

Objęte kontrolą ogłoszenia o naborach zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c., tj. m.in. nazwę i adres urzędu, określenie stanowiska pracy, wymagania związane ze stanowiskiem pracy, zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy, wskazanie wymaganych dokumentów, termin i miejsce składania dokumentów.

W ogłoszeniach ustalono terminy na złożenie dokumentów zgodnie z art. 28 ust. 3 u.s.c., tj. nie krótsze niż 10 dni, a w przypadku naboru w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. nie krótsze niż pięć dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia.

4.2. Do przeprowadzenia naborów i wyboru kandydatów na wolne stanowiska w służbie cywilnej tylko w jednej jednostce z 22 objętych kontrolą nie powołano komisji do spraw przeprowadzenia naboru.

Opis nieprawidłowości

W **PINB w Szczytnie** w przypadku 13 naborów z 16 objętych kontrolą nie powołano komisji ds. przeprowadzenia naboru co było niezgodne z art. 26 ust. 1 w związku z art. 29a ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.c.

W złożonych przez poprzedniego Inspektora Powiatowego wyjaśnieniach nie podano przyczyn odstąpienia od powołania komisji.

W dwóch urzędach komisje rekrutacyjne powołano niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi zawartymi w procedurach naboru.

Opis nieprawidłowości

W **RDOŚ w Poznaniu** mimo wymogu zawartego w § 3. 1. zarządzenia w sprawie naborów, że w skład komisji rekrutacyjnej wchodzi co najmniej trzy osoby, w tym pracownik obsługi kadrowej, w dwóch naborach z 20 objętych kontrolą, wzięło udział tylko po dwóch członków komisji rekrutacyjnej.

W **PINB w Ożarowie Mazowieckim** w siedmiu przypadkach z 13 objętych kontrolą, w skład komisji wchodziło dwóch członków, co było niezgodne z § 11 Procedury naboru, stanowiącym, że komisja nie może liczyć mniej niż trzech członków. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że proces naboru pracowników został zreorganizowany z uwagi na niejawną charakter informacji o wysokości ich wynagrodzenia, dlatego też przy naborze uczestniczą jedynie te osoby, które mają pełen wgląd w dane osobowe wszystkich pracowników PINB.

W jednym urzędzie stwierdzono brak udokumentowania powołania komisji.

Opis nieprawidłowości

W **MKiŚ** stwierdzono brak udokumentowania powołania komisji do spraw naboru w przypadku pięciu naborów z 22 objętych kontrolą, co było niezgodnie z § 3 ust. 1 zarządzenia w sprawie naboru w celu przeprowadzenia czynności związanych z naborem, który stanowi, że Dyrektor Generalny powołuje, w oparciu o zaakceptowany wniosek, składającą się z co najmniej trzech osób, komisję do spraw naboru, wyznaczając jej przewodniczącą. Dyrektor Biura Zarządzania Kapitałem Ludzkim MKiŚ wyjaśniła, że dokumenty powołujące komisje zostały omyłkowo zniszczone na etapie archiwizowania dokumentacji. Ponadto w przypadku jednego naboru stwierdzono błędy formalne, tj. arkusz

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wyniku naboru oraz lista kandydatów spełniających wymagania formalne nie zostały podpisane przez wszystkich członków komisji, na akcie powołania komisji do spraw tego naboru nie było podpisu Dyrektora Generalnego, a na protokole z przeprowadzonego naboru nie było podpisów członków komisji.

W jednym⁹⁰ z 22 objętych kontrolą urzędów nie sporządzono protokołów z przeprowadzonych naborów, co było niezgodne z art. 30 ust. 1 u.s.c., a w czterech⁹¹ urzędach protokoły nie zawierały niektórych elementów wymaganych art. 30 ust. 2 u.s.c.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **PINB w Szczytnie** w przypadku 13 naborów (z 16 objętych kontrolą) nie sporządzono protokołów z ich przebiegu, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 1 u.s.c. W wyjaśnieniach poprzedni Powiatowy Inspektor podał, że nie sporządzono protokołów z naboru, ponieważ nikt się nie zgłosił na wolne stanowisko. Uważał, że w przypadkach tych nie ma potrzeby sporządzania protokołu.

W jednym przypadku w protokole naboru, przy sporządzaniu którego uczestniczył obecny Powiatowy Inspektor, nie wskazano miejsca zamieszkania siedmiu kandydatów w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego⁹², co było niezgodne z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.c. W wyjaśnieniach obecny Powiatowy Inspektor podał, że spowodowane to było niedopatrzeniem.

W **RDOŚ w Białymstoku** w trzech protokołach z naborów na wolne stanowiska pracy w RDOŚ (z 20 analizowanych), nie wskazano miejsca zamieszkania najlepszych kandydatów, co było niezgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.c. W protokołach z naborów nie zamieszczono ww. informacji z powodu nieumyślnego błędu pracownika sporządzającego protokół.

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą komisje rekrutacyjne rozpatrywały wyłącznie oferty spełniające wymagania formalne.

Członkowie komisji rekrutacyjnych w 14 z 22 objętych kontrolą jednostkach, w celu realizacji obowiązku określonego w art. 32 u.s.c., składali oświadczenie o zachowaniu w tajemnicy uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach. W jednej z jednostek stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Opis nieprawidłowości

W **MSZ**, realizując wynikający z art. 32 u.s.c. obowiązek zachowania w tajemnicy, uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach, w § 22 zarządzenia w sprawie naborów, zobowiązano członków komisji przeprowadzających nabory w MSZ do złożenia zgodnego z wzorem oświadczenia o braku powiązania z kandydatami, które to powiązanie mogłoby budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności oraz zawierające zobowiązanie członków komisji do zachowania w tajemnicy wszystkich informacji o kandydatach, które uzyskają w trakcie trwania naboru, po zapoznaniu się z listą kandydatów biorących udział w naborze. W przypadku jednego z 21 objętych badaniem

⁹⁰ PINB w Szczytnie.

⁹¹ W RDOŚ w Białymstoku i w dwóch WINB, tj. w Białymstoku i Olsztynie; PINB w Szczytnie.

⁹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1360.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

naborów członek komisji – Zastępca Dyrektora, kierujący Biurem Ministra – nie podpisał wymaganego oświadczenia.

DGSZ wyjaśnił, że wskazany członek komisji nie brał udziału w rozmowach kwalifikacyjnych z uwagi na inne obowiązki służbowe.

W trakcie kontroli dokumentacja dotycząca tego naboru⁹³ została uzupełniona o pisemne oświadczenie członka komisji.

W pozostałych ośmiu⁹⁴ jednostkach członkowie komisji rekrutacyjnych nie składali takich oświadczeń.

Przykłady

W **RDOŚ Białystok** nie stosowano pisemnego zobowiązania członków komisji do przestrzegania wymogu zachowania w tajemnicy informacji o kandydatach, uzyskanych w trakcie poszczególnych naborów. Dyrektor wyjaśniła, że *członkowie komisji powoływanych przez Regionalnego Dyrektora posiadają pisemne upoważnienie do przetwarzania danych osobowych, m.in. zawartych w ofertach kandydatów do pracy, które zobowiązuje do zachowania w tajemnicy uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach. Oferty kandydatów do pracy nie są również umieszczane w elektronicznym systemie zarządzania EZD, a przechowywane jedynie w formie papierowej, do której dostęp mają tylko członkowie komisji powołanej do przeprowadzenia naboru oraz Regionalny Dyrektor lub jego Zastępca.*

W **RDOŚ w Poznaniu** członkowie komisji nie zobowiązywali się odrębnym dokumentem do zachowania w tajemnicy, uzyskanych w trakcie naboru, informacji o kandydatach, w tej kwestii Regionalny Dyrektor podała, że *zachowanie w tajemnicy (zgodnie z przepisem art. 32 ustawy o służbie cywilnej) uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach wynika z zakresu upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, które każdy pracownik podpisuje i z którego wynika w jakim celu je przetwarza (służbowym, w zakresie potrzebnym na danym stanowisku pracy).*

W **WINB w Warszawie** Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że w skład komisji rekrutacyjnej wchodził Mazowiecki Wojewódzki Inspektor lub jego zastępca oraz pracownicy korpusu służby cywilnej, tj. pracownicy posiadający dużą wiedzę o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy o służbie cywilnej, którzy cieszyli się dużym zaufaniem z uwagi na prawidłową postawę etyczną. Byli oni każdorazowo pouczeni o obowiązku zachowania tajemnicy oraz pytani o przeciwwskazania do uczestnictwa w procedurze naboru. Istotne jest, że skład zespołu rekrutacyjnego był ustalany w momencie zgromadzenia przez komórkę kadrową ofert wszystkich kandydatów, dlatego każdy z członków komisji mógł wypowiedzieć się na temat ewentualnego wyłączenia z postępowania. Składanie oświadczeń przez członków komisji uznano za zbędne, gdyż jest to nieobligatoryjny element procedury naboru. W postępowaniach rekrutacyjnych prowadzonych w latach 2019–2022 każdorazowo uczestniczył także przedstawiciel kadr, który nie był członkiem komisji rekrutacyjnej.

W **MRiT DG** wyjaśniła, że w wewnętrznych zasadach naboru umieszczono zapis zobowiązujący członków komisji do zachowania w tajemnicy informacji o kandydatach uzyskanych w trakcie naboru. Powyższe, w ocenie DG, gwarantowało spełnienie wymogu zawartego w art. 32 u.s.c.

⁹³ BSO 29/2021

⁹⁴ MRiT, trzy RDOŚ, tj. w Białymstoku, Poznaniu i Warszawie, WINB w Warszawie, trzy PINB, tj. w Białymstoku, Ożarowie Mazowieckim i Ostrowie Wielkopolskim.

Złożenie stosownych oświadczeń przez członków komisji pozwoliłoby na udokumentowanie spełnienia ustawowych wymogów w tym zakresie. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że art. 32 u.s.c. wskazuje na zachowanie w tajemnicy informacji o kandydatach, a nie tylko danych osobowych.

4.3. W dwóch kontrolowanych jednostkach (spośród 22) w dwóch naborach wyboru kandydata dokonano przed upływem terminu wskazanego w ogłoszeniu o wolnym stanowisku pracy na składanie dokumentów, czym nie tylko naruszono wewnętrzne uregulowania, ale przede wszystkim art. 6 u.s.c.

Opis nieprawidłowości

W **GDOŚ** dokonano w jednym z naborów oceny spełnienia przez kandydatów wymogów formalnych i zaproszeniu ich na rozmowę kwalifikacyjną przed upływem terminu na składanie ofert, co było niezgodne z § 6 ust. 3 i 4 Zarządzenia Nr 3 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia zasad organizowania i przeprowadzania rekrutacji wewnętrznej i naboru na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, rekrutacji zewnętrznej na stanowiska poza korpusem służby cywilnej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz zasad wprowadzania nowo zatrudnionych pracowników do pracy oraz naruszało zasadę otwartości i konkurencyjności wyrażoną w art. 6 u.s.c. Jak wyjaśniono, w celu usprawnienia procesów rekrutacji pracownicy Zespołu ds. HR dokonują selekcji tzw. wstępnej ofert na bieżąco oraz selekcji ostatecznej, gdy termin publikacji ogłoszenia upływie. Tym samym w naborze BDG-42/2022 selekcji aplikacji dokonano dwukrotnie – zarówno w trakcie publikacji ogłoszenia jak i po jego zakończeniu. Ostateczna ocena została przeprowadzona w dniu 11 sierpnia 2022 r. (...) Osoby, których oferty spełniły wymagania formalne i których aplikacje wpłynęły nie później niż do dnia 8 sierpnia 2022 r. zostały zaproszone na rozmowę kwalifikacyjną w dniu 9 sierpnia 2022 r. po dokonaniu oceny formalnej aplikacji. (...) Założono również, że w przypadku, gdyby ostatniego dnia publikacji ogłoszenia, tj. 10 sierpnia 2022 r. wpłynęły kolejne aplikacje termin rozmów kwalifikacyjnych zostanie przesunięty. Ponieważ żadna dodatkowa oferta nie wpłynęła ostatniego dnia publikacji ogłoszenia, termin rozmowy kwalifikacyjnej pozostał bez zmian. Wskazano również, że rozmowę kwalifikacyjną zdecydowano się przeprowadzić już 11 sierpnia 2022 r. o godz. 10.00 z uwagi na pilną potrzebę zatrudnienia odpowiedniego kandydata na przedmiotowe stanowisko.

NIK zwraca uwagę, że kandydaci do pracy potrzebują czasu na przygotowanie się do rozmowy kwalifikacyjnej, zarówno merytorycznie, jak i organizacyjnie (wystąpienie o urlop, zaplanowanie transportu). Zdaniem NIK, okres niespełna dwóch dni, który przewidział GDOŚ na te czynności był niewystarczający i mógł być powodem, dla którego pozostali kandydaci zrezygnowali ze stawienia się na rozmowę kwalifikacyjną. Ponadto należy zauważyć, że w sytuacji wpłynięcia aplikacji w dniu 10 sierpnia 2022 r. po godzinach pracy Urzędu, kandydaci zaproszeni na rozmowę kwalifikacyjną dowiedzieliby się o wyznaczeniu terminu tej rozmowy już w dniu 11 sierpnia 2022 r., czyli w dniu jej przeprowadzania. Mogłoby to rodzić po ich stronie pewne konsekwencje, np. brak możliwości odwołania lub przeniesienia urlopu na inny dzień, albo nieuzasadnione poniesienie kosztów transportu.

W **PINB w Ożarowie Mazowieckim** w przypadku naboru na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego, wyboru kandydata dokonano dwa dni przed upływem terminu składania dokumentów, określonego na dzień 31 grudnia 2020 r. i wskazanego w ogłoszeniu o naborze z 15 grudnia 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że oferta wybranego kandydata była jedyną ofertą rozważaną przez komisję. Kandydat spełniał wszystkie wymagane kryteria i posiadał dodatkowe kwalifikacje, co utwierdzało go w przekonaniu, że był to najlepszy kandydat na to stanowisko. Ponadto na decyzję o pilnym zatrudnieniu tego kandydata wpływ miał zgłoszony przez niego warunek rozpoczęcia pracy z dniem 1 stycznia 2021 r. Powiatowy Inspektor stwierdził, że znalezienie osoby, która posiadałaby odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie oraz zaakceptowała proponowane warunki pracy jest bardzo trudne, dlatego też decyzja o zatrudnieniu tego kandydata została podjęta niezwłocznie po rozmowie kwalifikacyjnej, która odbyła się 28 grudnia 2020 r. Po tym terminie nie wpłynęła do PINB żadna oferta.

W ocenie NIK wybór kandydata dokonany przed upływem terminu składania dokumentów, naruszał zasadę otwartości i konkurencyjności naboru do służby cywilnej, wyrażoną w art. 6 ustawy o służbie cywilnej.

4.4. W zdecydowanej większości objętych kontrolą jednostek (18 z 22) wywiązano się z obowiązku upowszechniania informacji o wynikach naboru poprzez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, BIP urzędu i BIP KPRM wynikającego z art. 31 ust 1 u.s.c. Nieprawidłowości stwierdzono w czterech⁹⁵ urzędach.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W PINB w Szczytnie Powiatowy Inspektor nie opublikował w BIP PINB 16 informacji o wyniku naboru oraz nie zamieścił 13 informacji o wyniku naboru w miejscu powszechnie dostępnym w PINB, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c. W wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor podał, że spowodowane to było niedopatrzeniem.

W PINB w Ostrowie Wielkopolskim Powiatowy Inspektor nie upowszechnił informacji o wynikach żadnego z przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą naborów ani w siedzibie Inspektoratu, ani w BIP Inspektoratu, ani w BIP KPRM. Było to niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c. Według wyjaśnienia Powiatowego Inspektora nie dokonywano innych ogłoszeń o wynikach wyboru z uwagi na ochronę danych osobowych wynikającą z ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁹⁶. Zdaniem NIK brak jest związku z ochroną danych osobowych, jako że kandydaci przystępujący do naborów wyrażają zgodę na przetwarzanie ich danych, a ponadto w świetle ustawy podane mają być jedynie imię, nazwisko i miejsce zamieszkania, którym w świetle kodeksu cywilnego jest nazwa miejscowości.

Upowszechniania informacji o wynikach naborów w siedmiu⁹⁷ z 22 objętych kontrola urzędów dokonywano ze zwłoką, tj. od 32 do 733 dni, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W PINB w Ożarowie Mazowieckim upowszechnienia informacji o wynikach 12 z 13 badanych naborów dokonano ze zwłoką, tj. od 49 do 733 dni od dokonania wyboru kandydata i sporządzenia protokołu z naboru (10 przypadków) lub od daty upływu składania dokumentów, w przypadku naborów zakończono-

⁹⁵ MRiT oraz trzy PINB, tj. w Ożarowie Mazowieckim, Ostrowie Wielkopolskim i Szczytnie.

⁹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

⁹⁷ MKiŚ; MRiT; MSZ; Wielkopolski UW; dwóch RDOŚ, tj. w Poznaniu i Warszawie; PINB w Ożarowie Mazowieckim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych bez wyboru kandydata/kandydatki (dwa przypadki), co było niezgodne z art. 31 ust. 1 ustawy s.c. (wymóg niezwłocznego upowszechnienia informacji po przeprowadzonym naborze) oraz z § 18 Procedury naboru (wymóg podania do publicznej wiadomości wyniku naboru wraz z listą osób przystępujących do naboru w terminie trzech dni od rozstrzygnięcia konkursu). Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zwłoka w publikacji informacji była wynikiem błędu pracownika ds. kadr

W **MSZ** nie opublikowano niezwłocznie wyników naboru w przypadku dziewięciu z 22 objętych badaniem naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej. Wyniki zostały opublikowane w terminie od 50 do 140 dni po decyzji DGSZ, co stanowiło naruszenie art. 31 ust. 1 u.s.c. DGSZ wyjaśnił, że *opóźnienia związane były ze zmianami składu osobowego komórki organizacyjnej oraz występującymi w tym czasie trudnościami związanymi ze zmianami w organizacji pracy spowodowanymi pandemią, a publikacje wyników naborów były wynikiem ustaleń z dokonanych przeglądów w poszczególnych okresach i dopełnieniem formalności.*

Zdaniem NIK postępowanie zgodnie z przepisem art. 31 ust. 1 u.s.c. stanowi gwarancję realizacji zasad otwartości i przejrzystości naboru określonych w tej ustawie.

4.5. Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy s.c., w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, umowę o pracę zawiera się na czas określony wynoszący 12 miesięcy. W jednym z objętych kontrolą urzędów stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowość.

Opis nieprawidłowości

W **PINB w Ożarowie Mazowieckim** w wyniku przeprowadzonych naborów, Powiatowy Inspektor zatrudnił 12 osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, na podstawie umowy o pracę na czas określony wynoszący od 3 do 9 miesięcy. Stanowiło to naruszenie art. 35 ust. 3 ustawy s.c.

Spostrzeżenia dyrektorów generalnych w sprawie naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej

5. W trakcie kontroli NIK zwróciła się do dyrektorów generalnych o spostrzeżenia w sprawie naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej, w szczególności w okresie epidemii COVID-19.

Przykłady

W **KPRM** w ocenie Dyrektora Generalnej, pandemia COVID-19 znacząco wpłynęła na proces naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej. Konieczne było uelastycznienie systemu organizacji naborów, wprowadzenie rozwiązań pozwalających na kontynuację realizowanych procesów naboru, przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka związanego z rozprzestrzenianiem się COVID-19. W KPRM wprowadzono możliwość organizacji naboru częściowo zdalnie, np. rozmowy kwalifikacyjne często przeprowadzane były za pomocą wideokonferencji. Usprawnienia wypracowane w okresie epidemii z pewnością zostaną w KPRM niezależnie od sytuacji związanej z COVID-19. Mimo początkowych trudności związanych z wdrożeniem nowych rozwiązań, w części naborów organizowanych zdalnie, brała udział większa liczba kandydatów.

W **MRiT** Dyrektora Generalna poinformowała, że Ministerstwo mierzy się z problemem pozyskania odpowiednich kandydatów do pracy. W ocenie DG spowodowane jest to m.in. małym zainteresowaniem wśród potencjalnych

kandydatów, wynikającym z sytuacji na rynku pracy, tzw. „rynkiem pracownika”; niespełnianiem przez kandydatów wymagań formalnych w zakresie doświadczenia zawodowego, kwalifikacji lub wykształcenia, wygórowanymi oczekiwaniami finansowymi kandydatów; niekonkurencyjnością wynagrodzeń z sektorem prywatnym i z niektórymi urzędami administracji rządowej; sztywnymi, sformalizowanymi procedurami naboru uwarunkowanymi ustawą o służbie cywilnej, w szczególności koniecznością przesyłania przez kandydatów licznych załączników z odręcznymi podpisami zamiast złożenia aplikacji „jednym przyciskiem”. DG wskazała, że Ministerstwo podejmuje szereg działań, mających na celu zachęcenie potencjalnych kandydatów do pracy, takich jak: działania informacyjno-promocyjne w serwisach internetowych i portalach społecznościowych Ministerstwa oraz udział w targach pracy.

W RDOŚ w Olsztynie Dyrektor podała, że w ostatnim czasie wyraźnie zmniejszyło się zainteresowanie pracą w Urzędzie. Na początku funkcjonowania RDOŚ obserwowano większą liczbę osób zainteresowanych podjęciem zatrudnienia w instytucji, a na każde z ogłaszanych naborów aplikowało od kilkunastu do kilkudziesięciu osób. Aplikanci posiadali większe kwalifikacje zawodowe, zwłaszcza w zakresie posiadanego doświadczenia zawodowego oraz niezbędnej wiedzy dającej rękojmię należytego wykonywania zadań. Obecnie na jedno stanowisko pracy ubiega się tylko kilka osób. Wiele z nich nie spełnia wymogów formalnych w zakresie posiadanego wykształcenia lub doświadczenia zawodowego, przez co nie mogą być dopuszczeni do kolejnego etapu naboru. Wskazała, że występują przypadki, kiedy nikt nie składa dokumentów, co powoduje konieczność ogłoszenia ponownego naboru. Na przestrzeni ostatnich lat znacznie ograniczono niezbędne wymogi w zakresie minimalnego wykształcenia i doświadczenia zawodowego, które uprawniają do aplikowania na stanowiska pracy w RDOŚ. Wyjaśniła, że pomimo obniżenia wymogów stawianych aplikantom liczba nadsyłanych ofert nie uległa zwiększeniu. Rozmowy z zainteresowanymi wskazują, że oferowane wynagrodzenie za pracę nie jest dla nich satysfakcjonujące. Dyrektor wskazała, że podczas narad kierownictwa GDOŚ i RDOŚ zgłaszano problemy z niskim poziomem zainteresowania kandydatów pracą w regionalnych dyrekcjach w całym kraju, koniecznością wielokrotnego przeprowadzania naborów na to samo stanowisko pracy. Podała, że znaczny wpływ na tę sytuację ma poziom oferowanego wynagrodzenia. Wieloletni i doświadczeni pracownicy odchodzą z instytucji, bo znając już specyfikę spraw oceniają, że poziom ich wynagrodzenia jest nieadekwatny do ogromu powierzonych im spraw, a co się z tym wiąże presji czasowej i odpowiedzialności.

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

W WINB w Olsztynie w latach 2019–2022 Wojewódzki Inspektor zaobserwował postępujący spadek zainteresowania pracą w organach nadzoru budowlanego. Dodał, że nadzór budowlany od lat mierzy się odpływem najlepiej wykształconych i najbardziej doświadczonych pracowników do firm budowlanych, samorządu terytorialnego i kancelarii prawnych. Wojewódzki Inspektor przyczynę tego stanu rzeczy upatrywał przede wszystkim w niskich płacach oraz ograniczeniu możliwości rozwoju zawodowego, spowodowanego

brakiem środków na awanse zawodowe i podwyżki. Stwierdził on, że epidemia COVID-19 miała niewielki wpływ na nasilenie ww. procesów i nie zauważył, by w tym okresie pojawiły się nowe szanse na poprawę sytuacji w służbie cywilnej. Dodał natomiast, że zwiększyła się liczba przepisów i procedur, co spowodowało wzrost liczby zadań, a to z kolei przełożyło się na większe obciążenie zatrudnionych w Inspektoracie pracowników.

W PINB w Ożarowie Mazowieckim wskazano, że w okresie epidemii zainteresowanie kandydatów wolnymi stanowiskami w PINB było mniejsze (mniej zapytań o zatrudnienie w PINB oraz mniej ofert składanych w ramach prowadzonych postępowań rekrutacyjnych). Czynnikiem finansowym był głównym aspektem zainteresowania kandydatów, zaś niewielkie widełki mnożnikowe możliwe do zaproponowania z uwagi na budżet PINB, były powodem rezygnacji kandydatów. Niezależnie jednak od okresu prowadzenia rekrutacji, można zauważyć, że zainteresowanie podjęciem pracy poza dużą aglomeracją jaką jest miasto stołeczne Warszawa, jest niewielkie.

Odnosząc się do problematyki naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej w **PINB w Białymstoku**, Powiatowy Inspektor stwierdził, że z uwagi na zakres i specyfikę działania wymaga zatrudniania w trybie naboru pracowników posiadających wiedzę, kwalifikacje zawodowe i uprawnienia budowlane w szerokim zakresie specjalności. Odejście pracowników merytorycznych na emeryturę, zmiana pracy oraz sytuacja finansowa jednostki wiązały się z koniecznością zatrudnienia pracowników w trybie naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej w PINB bez większego doświadczenia oraz wymaganego wykształcenia zawodowego. Pomimo wielokrotnych ogłoszeń o naborze na wolne stanowisko [...] rekrutacje kończyły się brakiem wyłonienia kandydata z powodu nikłego zainteresowania zatrudnieniem lub rezygnacją ubiegających się o pracę. Wszelkie trudności związane były z: brakiem motywacji finansowych, aby zatrudnić w jednostce osoby z odpowiednią wiedzą osób młodych ze stosownym wykształceniem i uprawnieniami budowlanymi, boomem budowlanym w ostatnich latach w wykonawstwie i zarobkami na budowach, sytuacją epidemiologiczną w kraju oraz trudnościami wynikającymi z wojny poza granicami państwa. Okoliczności te negatywnie wpływały na sytuację związaną z naborem.

5.2.2. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej

Ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. *o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw*⁹⁸ dokonano zasadniczej zmiany zasad zatrudniania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Nowelizacja wniosła bowiem otwarty, konkursowy nabór na wyższe stanowiska. Od 23 stycznia 2016 r. obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej następuje w drodze powołania przez uprawnione organy (art. 53a u.s.c.). Obniżono również wymagania wobec kandydatów na wyższe stanowiska, którzy nie muszą wykazywać się określonym w poprzednich przepisach⁹⁹ stażem pracy, w tym jednostkach sektora finansów publicznych. Zmiana

⁹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 34.

⁹⁹ Art. 53 u.s.c. przed nowelizacją:

Wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która: (...) ust. 4) posiada co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu (uchylony); ust. 5) posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2–4 (uchylony).

ta skutkowała wymianą w pierwszym roku jej obowiązywania niemal jednej trzeciej osób zajmujących wyższe stanowiska oraz wzrostem liczby stanowisk dyrektorskich¹⁰⁰.

Częste zmiany
na wyższych
stanowiskach w służbie
cywilnej

1. Zgodnie z katalogiem wyższych stanowisk w służbie cywilnej zawartym w art. 52 u.s.c. w objętych kontrolą 22 urzędach stanowiska te wystąpiły w 10 urzędach¹⁰¹. W jednostkach tych liczba wyższych stanowisk w korpusie służby cywilnej w okresie objętym kontrolą wzrosła o 55 (tj. 14,1%) i na dzień 31 grudnia 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 30 czerwca 2022 r. wynosiła odpowiednio: 391, 451, 447 i 446.

Liczba osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, będących przed objęciem stanowiska członkami korpusu służby cywilnej w poszczególnych latach kształtowała się następująco: 297, 330, 339 i 333, co stanowiło odpowiednio 76,0%; 73,2%; 75,8% i 74,7% osób zajmujących wyższe stanowiska. Przy czym wskaźniki te były najwyższe w MSZ – 100% przez cały okres, a najniższe w Warmińsko-Mazurskim UW (50,0%; 41,0%; 59,0%; 56,0%) i w KPRM (57,0%; 60,0%; 63,0% i 61,0%).

Wzrost liczby wyższych stanowisk w korpusie s.c. przyczynił się do tego, że na jednego dyrektora, zastępcę dyrektora departamentu¹⁰² przypada coraz mniej członków korpusu s. c. i tak w 2019 r. przypadało 18 członków korpusu s.c., a w 2022 r. 17. Wskaźnik ten kształtował się na różnym poziomie w poszczególnych grupach jednostek, i tak:

- w KPRM i ministerstwach – spadł z 14 do 13 (najmniej członków korpusu s.c. na jednego dyrektora przypadało w KPRM – 9, najwięcej w MSZ – 21);
- w urzędach centralnych – utrzymał się na poziomie 10 (najmniej członków korpusu s.c. na jednego dyrektora przypadało w GUNB – 9, najwięcej w GDOŚ – 11);
- w urzędach wojewódzkich – spadł z 29 do 28 (najmniej członków korpusu s.c. na jednego dyrektora przypadało w Podlaskim UW – 20, najwięcej w Mazowieckim UW – 34).

Urzędnicy¹⁰³ służby cywilnej obejmowali w 10 kontrolowanych jednostkach według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 30 czerwca 2022 r. odpowiednio 33,0%; 25,6%; 24,4% i 23,1% wyższych stanowisk. Największy udział urzędników w wyższych stanowiskach

¹⁰⁰ Fundacja im. Stefana Batorego; raport z 2019 r. *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Dla%20państwa%20i%20obywateli_Makowski.pdf

¹⁰¹ W KPRM, Ministerstwach (MKiŚ, MRiT, MSZ), dwóch urzędach centralnych (GDOŚ i GUNB) oraz w czterech kontrolowanych urzędach wojewódzkich.

¹⁰² Art. 52 pkt 2 u.s.c – kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzie ministra, urządzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urządzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urządzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób.

¹⁰³ Członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni na podstawie mianowania, którzy ubiegając się o mianowanie muszą wykazać się odpowiednią wysługą lat, przejściem odpowiedniej procedury kwalifikacyjnej lub ukończeniem KSAP (art. 3, art. 40, art. 47–51 u.s.c.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w służbie cywilnej był w Wielkopolskim UW (odpowiednio 58,3%; 59,1%; 58,3% i 58,3%), a najmniejszy w KPRM – 0,0% w całym okresie objętym kontrolą.

W okresie objętym kontrolą rotacja na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej utrzymywała się na wysokim poziomie. W 10 objętych kontrolą jednostkach było:

- 735 powołań¹⁰⁴ (w tym: 119 w 2019 r., 318 w 2020 r., 180 w 2021 r., 118 do 30 czerwca 2022 r.). Przy czym wzrastał wskaźnik powołań spośród osób spoza korpusu służby cywilnej, który wyniósł 27,7% w 2019 r., 32,1% w 2020 r., 30,6% w 2021 r., 44,1% do 30 czerwca 2022 r.;
- 700 odwołań (w tym: 125 w 2019 r., 324 w 2020 r., 142 w 2021 r., 109 do 30 czerwca 2022 r.).

W okresie objętym kontrolą tylko w jednej jednostce (GUNB) w jednym przypadku powołanie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej poprzedzone było zorganizowaniem otwartego konkursu.

2. Badaniem dotyczącym spełniania wymogów, o których mowa w art. 53 u.s.c., objęto 209 osób zajmujących stanowiska kierownicze w okresie objętym kontrolą (48,2%).

W jednej jednostce (spośród 10) stwierdzono naruszenie art. 53 ust. 1 pkt 1 u.s.c., tj. obejmowanie wyższego stanowiska w służbie cywilnej przez osobę nieposiadającą tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego.

Ustawowe kryteria naboru na wyższe stanowiska nie w każdym przypadku były przestrzegane

Opis nieprawidłowości

W MRiT stwierdzono powołanie (trzykrotne) na wyższe stanowisko w służbie cywilnej osoby, która nie udokumentowała posiadania wyższego wykształcenia oraz potwierdzenie zatrudnienia tej osoby na wyższym stanowisku przy reorganizacji Ministerstwa, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 pkt 1 oraz 53a ust. 2 w zw. z art. 52 pkt 1 u.s.c. Skutkiem tego w okresie objętym kontrolą pełniła ona funkcje dyrektora lub zastępcy dyrektora w Ministerstwie, mimo braku potwierdzenia spełnienia ww. wymogu.

W przypadku jednej z osób zajmujących wyższe stanowisko w służbie cywilnej w Ministerstwie (w okresie objętym kontrolą) stwierdzono brak w aktach osobowych dokumentu potwierdzającego uzyskanie tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego. Osoba ta została pomimo tego powoływana na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, kolejno:

- 7 listopada 2016 r., na stanowisko Dyrektora Biura w Ministerstwie Rozwoju;
- 6 marca 2018 r., na stanowisko Zastępcy Dyrektora Biura w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii;
- 10 maja 2018 r. na stanowisko Zastępcy Dyrektora Departamentu w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii.

Dopiero 16 grudnia 2021 r., tj. po ponad 4 latach obejmowania wyższego stanowiska w służbie cywilnej przez ww. osobę nieposiadającą tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, została ona odwołana z wyższego stanowiska w służbie cywilnej.

¹⁰⁴ Liczne zmiany organizacyjne w KPRM, MKiŚ i MRiT powodowały konieczność odwoływania i ponownego powołania tej samej osoby. Podane liczby obejmują zatem również te osoby, które były kilkakrotnie powoływane i odwoływane z wyższych stanowisk.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

DG Ministerstwa potwierdziła, że w aktach osobowych brak jest dokumentu potwierdzającego uzyskanie tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego. Wyjaśniła natomiast, że w CV, jak i w kwestionariuszu osobowym w polu wykształcenie wskazano okoliczność ukończenia Politechniki Wrocławskiej. Dodatkowo podpisując opisy stanowisk, osoba ta potwierdzała fakt posiadania wykształcenia na poziomie wyższym magisterskim lub równorzędnym.

Zdaniem NIK, weryfikacja czy dana osoba spełnia wymaganie określone w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.s.c., tj. czy posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędnym, powinna zostać dokonana przed powołaniem tej osoby na wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Do czasu weryfikacji wszystkich niezbędnych wymagań określonych w art. 53 u.s.c., Dyrektor Generalny nie powinien powoływać danej osoby na wyższe stanowisko.

W jednej jednostce (spośród 10) stwierdzono trzy przypadki braku udokumentowania weryfikacji spełnienia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.s.c., tj. czy dana osoba nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Opis nieprawidłowości

W MRiT stwierdzono, że aktach osobowych nie udokumentowano dokonania weryfikacji spełnienia przez trzy osoby obejmujące wyższe stanowisko w służbie cywilnej wymogu ustawowego, określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.s.c., co było nierzetelne.

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła, że nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie powodów braku w aktach osobowych oświadczeń trzech osób o nieskazaniu prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych. Pracownicy Biura Dyrektora Generalnego (dalej: BDG) nie są w stanie odtworzyć przebiegu procesu związanego z powołaniem wskazanych osób na wyższe stanowiska, bowiem żaden z ówczesnych Dyrektorów BDG zajmujących się tymi sprawami nie jest już pracownikiem Ministerstwa.

Dowolność w stosowaniu zaleceń zawartych w standardach Szefa S.C. z 2020 r. w zakresie badania kompetencji kierowniczych w ramach naboru

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.s.c. wyższe stanowisko może zajmować osoba, która posiada kompetencje kierownicze. W *standardach Szefa S.C. z 2020 r.*, określono, że przed powołaniem osoby na wyższe stanowisko i przed jego obsadzeniem sprawdza się, czy spełnia ona wymagania określone w ustawie o służbie cywilnej i dokumentuje to. Do oceny kompetencji kierowniczych używa się narzędzi, które pozwalają sprawdzić je w sposób obiektywny (np. testy psychologiczne, testy umiejętności, zadania praktyczne, wywiady behawioralne, zadania z zakresu oceny zintegrowanej).

W pięciu¹⁰⁵ jednostkach (spośród 10) stwierdzono niezastosowanie narzędzi, które pozwoliłyby na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny.

Opis nieprawidłowości - przykłady

W MKiŚ nie zastosowano, w okresie od marca 2020 r. do marca 2022 r. narzędzi, które pozwoliłyby na weryfikację posiadania kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny w przypadku siedmiu z 23 objętych analizą kandydatów

¹⁰⁵ MKiŚ, MRiT, MSZ, Mazowieckim UW i Wielkopolskim UW.

ubiegających się o wyższe stanowisko w służbie cywilnej w Ministerstwie, stosownie do wymogu określonego w *standardach Szefa S.C.* (rozdział III pkt 1, ppkt 1–4 standardów). Ustalono, że sprawdzenie posiadania kompetencji kierowniczych poprzez zastosowanie obiektywnych narzędzi, tj. z wykorzystaniem testów weryfikujących kompetencje było dokonywane dopiero po określeniu takiego wymogu w *Zasadach sprawdzenia kompetencji kierowniczych*, podpisanych przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa 30 marca 2022 r.

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

Przedłożone kontrolerom NIK formularze dotyczące ww. pięciu osób nie zawierają jednak informacji, że przy badaniu kompetencji zostały zastosowane wywiady behawioralne. W formularzach tych wskazano, że kandydaci posiadają kompetencje kierownicze, co zostało stwierdzone na podstawie dostarczonych dokumentów. Zdaniem NIK, przedłożone w toku naboru m.in. CV oraz świadectwa pracy, potwierdzają wyłącznie posiadanie doświadczenia na stanowisku kierowniczym.

W **Wielkopolskim UW** do oceny kompetencji kierowniczych w dwóch (na cztery objęte szczegółowym badaniem) przypadkach obsadzania wyższych stanowisk w s.c. w okresie od 13 marca 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. nie użyto narzędzi pozwalających na ich obiektywną weryfikację. W przypadku dwukrotnego obsadzania stanowiska Dyrektora Gabinetu Wojewody w kwietniu 2020 r. oraz w marcu 2021 r., jedynym śladem rewizyjnym w tym zakresie były złożone przez kandydatów oświadczenia dotyczące m.in. posiadania kompetencji kierowniczych na wyższym stanowisku w służbie cywilnej. Naruszono w ten sposób normę wynikającą ze *standardów Szefa S.C. z 2020 r.* (rozdział III, pkt 1, ppkt 3) stanowiącą, że do oceny kompetencji kierowniczych używa się narzędzi, które pozwalają je sprawdzić w sposób obiektywny.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *catalog narzędzi do obiektywnej oceny kompetencji kierowniczych wymieniony w ww. standardach nie jest katalogiem zamkniętym, zatem możliwe jest stosowanie innych narzędzi i form weryfikacji kompetencji kierowniczych kandydatów do objęcia wyższych stanowisk, jak np. rozmowa kwalifikacyjna przeprowadzona przez Dyrektora Generalnego z udziałem osoby go zastępującej oraz rozmowa kwalifikacyjna na dalszym etapie przeprowadzana przez Wojewodę. W przedmiotowych przypadkach ocena kompetencji kierowniczych polegała także na analizie przebiegu pracy zawodowej kandydatów, z uwzględnieniem doświadczenia w kierowaniu zespołami ludzkimi, w tym ich charakterystyką, liczebnością (obiektywna ocena Dyrektora z racji braku wpływu na wcześniejszą karierę zawodową kandydata).* NIK podziela pogląd, że rozmowy prowadzone w szerszym składzie mogą mieć

walor narzędzia pozwalającego ocenić kompetencje kierownicze, jednak podkreślenia wymaga, że może to być jedynie narzędzie dodatkowe. Obiektywne – przykładowe narzędzia wymieniono w rozdziale III, pkt 1, ppkt 3 *standardów Szefa S.C. z 2020 r.* Rozmowa z kandydatem nie spełnia celu obiektywnego sprawdzenia kompetencji kierowniczych. Również analiza okoliczności związanych z przebiegiem drogi zawodowej kandydata, która podsumowana była jedynie potwierdzeniem posiadania kompetencji kierowniczych na wyższym stanowisku w s.c., podpisanym przez Dyrektora Generalnego i kierownika oddziału ZZL, nie ma, w ocenie NIK, waloru narzędzia obiektywnej, bezstronnej oceny.

5.2.3. Zatrudnianie w urzędach osób na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych jako „ekspertów” na stanowiskach merytorycznych

Udział członków korpusu służby cywilnej w ogóle zatrudnionych

1. W 22 kontrolowanych jednostkach w okresie objętym kontrolą średnio 70,9% pracowników stanowili członkowie korpusu służby cywilnej, natomiast pracownicy zatrudnieni na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych to średnio 17,6% wszystkich zatrudnionych¹⁰⁶, przy czym w poszczególnych grupach urzędów wskaźniki te kształtowały się na różnym poziomie i tak:

- w KPRM i ministerstwach – 68,6% to członkowie korpusu służby cywilnej, a 12,0% pracownicy zatrudnieni na podstawie ustawy p.u.p.;
- w urzędach centralnych – 91,7% to członkowie korpusu służby cywilnej, a 7,7% pracownicy zatrudnieni na podstawie ustawy p.u.p.;
- w urzędach wojewódzkich – 70,1% to członkowie korpusu służby cywilnej, a 29,0% pracownicy zatrudnieni na podstawie ustawy p.u.p.;
- w RDOŚ – 93,9% to członkowie korpusu służby cywilnej, a 6,1% pracownicy zatrudnieni na podstawie ustawy p.u.p.;
- w WINB – 95,6% to członkowie korpusu służby cywilnej, a 4,4% pracownicy zatrudnieni na podstawie ustawy p.u.p.;
- w PINB – 93,9% to członkowie korpusu służby cywilnej, a 6,1% pracownicy zatrudnieni na podstawie ustawy p.u.p.

Największy udział pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy p.u.p był w urzędach wojewódzkich, gdzie pracownicy ci zatrudniani byli na stanowiskach pomocniczych (na przejściach granicznych), robotniczych i obsługi (sprzątaczk, robotnicy gospodarczy). Znaczący wzrost zatrudnienia w UW poza ustawą s.c. wynikał z przejęcia przez wojewodów zadań w zakresie prowadzenia dyspozytorni medycznych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o *Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw*.

Najmniejszy udział tych pracowników był w WINB i PINB, gdzie albo w ogóle nie zatrudniano pracowników na podstawie ustawy p.u.p., albo jedyną osobą zatrudnioną na podstawie tej ustawy był wojewódzki lub powiatowy inspektor nadzoru budowlanego.

¹⁰⁶ Suma udziałów członków korpusu służby cywilnej i pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie stanowi 100% ogółu zatrudnionych, gdyż w niektórych z objętych kontrolą jednostek pracownicy zatrudnieni są na podstawie innych ustaw, np. Kodeksu pracy.

2. Ustalenia kontroli wskazują, że w KPRM i ministerstwach¹⁰⁷ (tj. w czterech z 22 objętych kontrolą jednostkach) zatrudniano pracowników na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych i mieli oni tożsame lub podobne zakresy obowiązków do przypisanych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych na podstawie u.s.c., co stwierdzono w 43 przypadkach na 64 badane (tj. 67,2%).

W niektórych jednostkach na dużą skalę stanowiska urzędnicze obsadzano w oparciu o inną pragmatykę służbową niż u.s.c.

Przykłady

W KPRM na merytorycznych stanowiskach „eksperckich” zatrudnionych na podstawie ustawy p.u.p było:

- na dzień 31 grudnia 2019 r. – 0 osób,
- na dzień 31 grudnia 2020 r. – 30 osób,
- na dzień 31 grudnia 2021 r. – 34 osoby,
- na dzień 30 czerwca 2022 r. – 28 osób¹⁰⁸.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 14 osób zatrudnionych w KPRM na stanowiskach ekspertów. W wyniku badania zakresów obowiązków tych ekspertów ustalono, że w przypadku 10 z nich zakresy obowiązków pokrywają się z obowiązkami wynikającymi z opisów stanowisk osób będących w korpusie służby cywilnej, w danej komórce organizacyjnej KPRM. Dotyczyło to: jednej osoby zatrudnionej w Centrum Informacyjnym Rządu, trzech osób zatrudnionych w Departamencie Spraw Zagranicznych, jednej osoby zatrudnionej w Departamencie Tożsamości Europejskiej, pięciu osób zatrudnionych w Departamencie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że (...) okoliczności, zarówno te mające swoje źródło poza granicami kraju (np. epidemia, konflikt zbrojny), jak i te o charakterze wewnętrznym (np. zmiany organizacyjne, spadek atrakcyjności zatrudnienia w sferze publicznej i trudności w zastąpieniu pracowników), nie były powodem do uchylecia, czy zawieszenia obowiązków spoczywających na dyrektorzce generalnym, które polegały na zapewnieniu funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania, a także organizacji pracy. Dlatego KPRM, dążąc do realizacji nałożonych na nią zadań, poszukiwała się dostępnymi rozwiązaniami prawnymi, sięgając doraźnie również po możliwość uzupełniania stanu zatrudniania w oparciu o ustawę o pracownikach urzędów państwowych. Merytoryczne podobieństwo zadań na stanowiskach urzędniczych, niezależnie od identyfikowanego statusu zatrudnienia, jest potwierdzeniem, że priorytetem była konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania urzędu i efektywność realizacji zadań publicznych.

W MSZ badanie zatrudnienia na stanowiskach ekspertów poza korpusem służby cywilnej przeprowadzono na próbie 20 osób zatrudnionych w okresie objętym kontrolą. Ustalono, że w 16 z 20 objętych badaniem przypadkach zatrudnienia ekspertów poza korpusem służby cywilnej, istniały tożsame lub zbliżone pod względem zakresu obowiązków stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej. W 10 przypadkach stwierdzono, że etat poza korpusem s.c. (niemnożnikowy) został utworzony w okresie od 0 do 18 dni przed zatrudnieniem eksperta. DGSZ poinformował m.in., że w Ministerstwie Spraw Zagranicznych funkcjonują etaty w służbie cywilnej oraz poza służbą cywilną, a zatrudnienie na tych etatach następuje odpowiednio, na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej (...) oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych (...). Jednocześnie przepisy prawa nie przewidują pierwszeństwa zatrudnienia

¹⁰⁷ MKiŚ, MRiT i MSZ.

¹⁰⁸ Według zestawienia pracowników zajmujących stanowisko ekspertki/eksperta od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych przekazanego przez DG w dniu 14 grudnia 2022 r.

w którymkolwiek z tych trybów – zasady zatrudnienia przewidziane zostały odrębnie w każdej z powyżej wskazanych ustaw (odrębnie do USC oraz UP). (...) Jednocześnie realizacja zadań MSZ wymaga dążenia do zapewnienia obsady kadrowej zarówno na etatach w SC, jak i funkcjonujących w MSZ etatach niemożnikowych. Etaty, zarówno w SC, jak i poza SC, są przypisane do komórek organizacyjnych w schematach organizacyjnych decyzją DGSZ z uwzględnieniem aktualnych potrzeb służby zagranicznej, obłożeniem zadaniami danych komórek organizacyjnych.

W objętych kontrolą UW, RDOŚ, WINB i PINB co do zasady nie zatrudniano „ekspertów” na podstawie ustawy p.u.p na stanowiskach merytorycznych, tożsamyh lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej. Stwierdzono w tych jednostkach incydentalne przypadki czasowego stosowania takiego rozwiązania, w związku z narastającą liczbą spraw do załatwienia i brakiem możliwości oddelegowania innych pracowników przy równoczesnym ogłoszeniu naboru na wolne stanowisko.

Zastępca Dyrektora Departamentu Służby Cywilnej w KPRM w odpowiedzi na anonimowy sygnał dotyczący praktyki zatrudniania pracowników z pominięciem trybu konkursowego w RDOŚ w Bydgoszczy stwierdziła, że s.c. została powołana do wykonywania zadań państwa i ustawowo obejmuje stanowiska urzędnicze m.in. w urzędach organów administracji niespolonej. Wskazała, że ten sposób stworzono gwarancję właściwej jakości wykonywania zadań publicznych, od której odstępianie powinno być traktowane jako wyjątek. Co ważne, wyjątek, którego co do zasady nie można motywować trudnościami w pozyskaniu kandydatów lub brakami kadrowymi. Z tego powodu poprosiła Regionalnego Dyrektora o stosowanie przepisów u.s.c. do zatrudniania pracowników na stanowiskach urzędniczych w RDOŚ w Bydgoszczy.

W doktrynie i judykaturze prezentowany jest pogląd, że treść art. 153 Konstytucji RP pozwala na przyjęcie stanowiska, że cały aparat urzędniczy, wykonujący zadania na rzecz administracji publicznej, w jej części podlegającej Radzie Ministrów, powinien być objęty ustawą o służbie cywilnej i jako taki wchodzić w jej skład¹⁰⁹. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu odnosi się do „aparatu urzędniczego”, co odpowiada „stanowiskom urzędniczym”.

5.3. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi

Najwyższy wzrost zatrudnienia w korpusie s.c., w latach 2019–2022 (I połowa), odnotowano w KPRM i ministerstwach, spadek zatrudnienia odnotowano natomiast w PINB.

Kontrola NIK wykazała, że istnieje duże zróżnicowanie między poziomem wynagrodzeń na tych samych stanowiskach w s.c. w różnych urzędach.

¹⁰⁹ Por. np. W. Drobny, Glosa do wyroku TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, LEX/el. 2010.

Połowa objętych kontrolą jednostek nie miała Programu ZZL w ogóle albo czasowo, pomimo wymogów wynikających z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c. oraz *standardów Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.*

Realizacja i przebieg służby przygotowawczej nie zawsze odbywały się zgodnie z u.s.c.

Dokonywanie pierwszych ocen i ocen okresowych w większości przypadków odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

5.3.1. Stan zatrudnienia i wynagrodzenia

Stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej

1. W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia¹¹⁰ w służbie cywilnej w jednostkach objętych kontrolą wzrósł z 6946 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 7977 etatów według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r., tj. o 14,8%, przy czym wzrost ten wynikał głównie ze wzrostu zatrudnienia w KPRM i ministerstwach, co związane było ze zmianami w strukturze Rady Ministrów i związanymi z nimi zmianami organizacyjnymi w urzędach obsługujących poszczególnych ministrów. W poszczególnych grupach objętych kontrolą urzędów stan zatrudnienia kształtował się następująco:

- w KPRM i ministerstwach – wzrósł z 3593 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 4541 według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 26,4%;
- w urzędach centralnych – wzrósł z 304 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 329 etatów według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 8,2%;
- w urzędach wojewódzkich – wzrósł z 2632 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 2673 etatów według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 1,6%;
- w RDOŚ – wzrósł z 270 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 290 etatów według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 7,4%;
- w WINB – według stanu na 31 grudnia 2019 r. i 30 czerwca 2022 r. wynosił 119 etatów;
- w PINB – uległ zmniejszeniu z 28 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 25 etatów według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 10,7%.

2. Liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej w objętych kontrolą jednostkach i dynamika zmian na tych stanowiskach została szczegółowo opisana w pkt 5.2.2. *Wyższe stanowiska w służbie cywilnej*, ppkt 1 niniejszej Informacji.

3. Liczba urzędników¹¹¹ służby cywilnej (tj. mianowanych) w jednostkach objętych kontrolą wzrosła z 1337 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 1378 etatów według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r., tj. o 3,1%, przy czym rosła znacznie wolniej niż rosło zatrudnienie ogółem w korpusie s.c., co skutkowało tym, że udział urzędników w korpusie s.c. uległ

Zmiany organizacyjne w KPRM i ministerstwach związane ze zmianami w strukturze Rady Ministrów miały istotny wpływ na zmiany stanu zatrudnienia

Regres w profesjonalizacji korpusu s.c.

¹¹⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹¹¹ W przeliczeniu na pełne etaty.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zmniejszeniu w tym okresie z 19,3% do 17,3%. W poszczególnych grupach objętych kontrolą urzędów stan zatrudnienia urzędników s.c. kształtował się następująco:

- w KPRM i ministerstwach – wzrósł z 1125 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 1202 etatów według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 6,8%; przy czym udział urzędników w korpusie s.c. spadł w tym okresie z 31,3% do 26,5%;
- w urzędach centralnych – spadł z 18 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 16 etatów według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 11,1%; również udział urzędników w korpusie s.c. spadł w tym okresie z 5,9% do 5,0%;
- w urzędach wojewódzkich – spadł z 182 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 151 etatów według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 17,0%; również udział urzędników w korpusie s.c. spadł w tym okresie z 6,9% do 5,6%;
- w RDOŚ – spadł z 8 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 6 etatów według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 25,0%;
- w WINB – spadł z 4 etatów według stanu na 31 grudnia 2019 r. do 3 etatów według stanu na 30 czerwca 2022 r., tj. o 25,0%.

NIK zauważa, że tendencja ta wskazuje na regres procesu profesjonalizacji służby cywilnej.

Wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej

Zróżnicowana dynamika wzrostu wynagrodzeń w s.c. pomiędzy urzędami, jak i pomiędzy wyższymi stanowiskami w s.c. a pozostałymi stanowiskami w s.c.

1. W okresie objętym kontrolą poziom przeciętnego wynagrodzenia całkowitego w służbie cywilnej w jednostkach objętych kontrolą w poszczególnych grupach objętych kontrolą urzędów na poszczególnych stanowiskach był zróżnicowany.

Szczegółowe dane dotyczące zróżnicowania wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zaprezentowano w załączniku nr 6.5.

Poziom przeciętnego wynagrodzenia w niektórych jednostkach (w PINB), na stanowiskach samodzielnych (w niektórych UW), na stanowiskach specjalistycznych (w niektórych UW i RDOŚ) był niższy niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej:

- w 2019 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło 4918,17 zł brutto¹¹²;
- w 2020 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło 5167,47 zł brutto¹¹³;
- w 2021 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło 5662,53 zł brutto¹¹⁴.

¹¹² Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2019 r.

¹¹³ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2020 r.

¹¹⁴ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niski poziom wynagrodzeń w objętych kontrolą PINB oraz na stanowiskach samodzielnych i specjalistycznych (w UW i RDOŚ) pogłębia problem spadku konkurencyjności płac w tych jednostkach.

2. Najwyższy wzrost wynagrodzeń w latach 2019–2021 miał miejsce w RDOŚ (22,3%) oraz w ministerstwach i KPRM (17,1%), a także na wyższych stanowiskach w s.c. (średnio 19,1%).

Biorąc jednak pod uwagę wskaźnik inflacji, realny wzrost wynagrodzeń w służbie cywilnej był zdecydowanie niższy. Był również niższy niż wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej (szczegółowe dane przedstawiono w załączniku 6.4.).

5.3.2. Opracowanie i realizacja programów zarządzania zasobami ludzkimi

1. Pomimo wymogu, przygotowania przez dyrektora generalnego¹¹⁵ programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, wynikającego z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c. i z *standardów Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.* w 11 z 22 objętych kontrolą urzędach albo nie przygotowano takiego programu w ogóle (w pięciu¹¹⁶) albo nie obowiązywał on w całym okresie objętym kontrolą (w sześciu¹¹⁷).

Brak Programu ZZL w całym okresie objętym kontrolą lub w części tego okresu stwierdzono w 50% kontrolowanych urzędów

Opis nieprawidłowości – przykłady

W MRiT w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 9 maja 2021 r. nie został przygotowany i zatwierdzony Program ZZL, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c. Dyrektor Generalna MRiT wyjaśniła, że przyjęcie Programu ZZL dopiero 10 maja 2021 r. związane było z reorganizacją Ministerstwa, która polegała na włączaniu do zakresu działania Ministra kolejnych działów administracji rządowej. Na opóźnienie przebiegu prac związanych z przygotowaniem Programu ZZL w istotnym stopniu wpłynął również okres pandemii COVID-19, podczas której wysiłki skupione były na procesie zorganizowania i wypracowania zasad pracy w trybie zdalnym.

W WINB w Warszawie nie przygotowano programu zarządzania zasobami ludzkimi, co było wymagane w myśl art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że w latach 2019-2022 (I półrocze) w Inspektoracie zatrudnionych było do 50 członków korpusu służby cywilnej, co oznaczało, że program zarządzania zasobami ludzkimi dostosowuje się do własnych potrzeb i możliwości. Ustawa o służbie cywilnej nie określa kształtu tego programu, a *standardy Szefa S.C. z 2020 r.* dopuszczają dla urzędów zatrudniających 50 i mniej członków korpusu służby cywilnej dostosowanie tego programu do własnych potrzeb i możliwości. W Inspektoracie obowiązują akty wewnętrzne regulujące kwestie zarządzania zasobami ludzkimi, m.in. w zakresie określenia procedur naboru do korpusu służby cywilnej, zasad odbywania służby przygotowawczej w służbie cywilnej oraz wewnętrznej polityki antymobbingowej.

¹¹⁵ Zgodnie z art. 25 ust. 9 u.s.c. zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, wykonują kierownicy tych urzędów.

¹¹⁶ WINB w Poznaniu i w Warszawie, PINB w Ostrowie Wielkopolskim, Ożarowie Mazowieckim i w Szczytnie.

¹¹⁷ KPRM, MRiT, MSZ, GDOŚ, Mazowiecki i Wielkopolski UW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W PINB w Szczytnie Powiatowy Inspektor nie przygotował programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c. W wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor podał, że uważał, iż nie jest to celowe ze względu na niewielką obsadę PINB w Szczytnie i niewielkie ruchy kadrowe z tym związane. NIK wskazuje, że obowiązek opracowania programu zarządzania zasobami ludzkimi wynika wprost z ustawy o służbie cywilnej i nie jest uzależniony od wielkości zatrudnienia i niewielkich ruchów kadrowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi jest ustawowym obowiązkiem dyrektora generalnego lub kierownika urzędu wykonującego zadania dyrektora generalnego. W *standardach Szefa S.C. z 2020 r.*¹¹⁸ enumeratywnie wymieniono elementy, jakie powinien zawierać ten program. Są to: diagnoza procesów kadrowych w urzędzie, priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, obszary zarządzania ludźmi (organizacja zarządzania ludźmi, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, narzędzia work-life balance, rozwój i szkolenia, rozwiązywanie stosunku pracy), cele roczne i harmonogram działań na co najmniej trzy lata oraz monitoring i ewaluację działań. Wprawdzie w przywołanych standardach dopuszczono możliwość dostosowania tego programu do potrzeb i możliwości urzędu, w którym zatrudnionych jest do 50 członków korpusu służby cywilnej, co oznacza, że nie musi on zawierać wszystkich ww. elementów, ale nie jest to równoznaczne z całkowitym odstąpieniem od konieczności jego opracowania.

2. Standardy Szefa S.C. z 2012 r. i z 2020 r. w odniesieniu do Programu ZZZ zawierają obligatoryjne wymagania oraz zalecenia jako tzw. standardy fakultatywne.

2.1. W toku kontroli ustalono, że z przygotowanych 17 Programów ZZZ pięć¹¹⁹ nie spełniało obligatoryjnych wymogów lub nie było aktualizowanych zgodnie z wymogami zawartymi w standardach Szefa S.C.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W Warmińsko-Mazurskim UW w zarządzeniu Nr 10 Dyrektora Generalnego Urzędu w sprawie Standardów Zarządzania Ludźmi w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie z dnia 28 lipca 2021 r., będącym programem zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie, nie wskazano celów rocznych i harmonogramu działań na co najmniej trzy lata, nie dokonano diagnozy procesów kadrowych w Urzędzie, nie wskazano priorytetów w zakresie zarządzania ludźmi oraz nie odniesiono się do kwestii monitoringu i ewaluacji działań. Było to niezgodne z rozdz. II pkt 1 zarządzenia Nr 6 Szefa S.C. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

W WINB w Białymstoku nie ustalono systemu informacji zwrotnej ani nie aktualizowano Programu ZZZ co najmniej raz na trzy lata, mimo wymogu wynikającego z obligatoryjnych wytycznych z rozdziału IV pkt 6 i rozdziału II pkt 1 ppkt 3 *Standardów Szefa S.C. z 2020 r.* Terminy aktualizacji Programu zarządzania zasobami ludzkimi przypadały 29 maja 2019 r. i 29 maja 2022 r. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że nie określono dodatkowych uregulowań w zakresie systemu informacji zwrotnej ponieważ taką infor-

¹¹⁸ W załączniku do Zarządzenia, w rozdz. II ust. 1 pkt 1.

¹¹⁹ GDOŚ, Warmińsko-Mazurski UW, WINB w Olsztynie i Poznaniu, PINB w Białymstoku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

macją jest ocena okresowa pracownika dokonywana przez bezpośredniego przełożonego, gdzie pracownik otrzymuje informację zwrotną o swojej pracy oraz poddawany jest ocenie z zakresu powierzonych zadań. W dalszej kolejności wskazywany jest sposób doskonalenia pracy na zajmowanym stanowisku. Elementem informacji zwrotnej są też zasady i kryteria wypłacania nagród jednorazowych połączone z podsumowaniem przez bezpośredniego przełożonego starań pracownika w zakresie doskonalenia pracy na zajmowanym stanowisku oraz jej wykonywania.

2.2. W *standardach Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.* dotyczących organizacji procesów zarządzania ludźmi, w tym procesów kadrowych i organizacji pracy Szef S.C. zalecił m.in. określić i upowszechnić zasady realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych oraz regularnie badać opinię pracowników na temat zarządzania ludźmi (tzw. standardy fakultatywne).

Szczegółowe badanie stosowania ww. zaleceń Szefa S.C. wykazało, że w 13¹²⁰ spośród 22 objętych kontrolą urzędów określono i upowszechniono zasady realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych.

Dobra praktyka – przykład

W **Warmińsko-Mazurskim UW** opracowano „Przewodnik Nowozatrudnionego Pracownika”, w którym omówione zostały podstawowe zasady pracy oraz szczegółowo opisana instrukcja dotycząca miejsc, w których na portalu wewnętrznym znajdują się zarządzenia Dyrektora Generalnego w zakresie procesów kadrowych (każdy nowy pracownik otrzymywał egzemplarz przewodnika w dniu zatrudnienia).

Dla kadry średniego szczebla zarządzania opracowany został „Poradnik dla kierowników WMUM w Olsztynie”, w którym opisano zasady obowiązujące w Urzędzie w zakresie obowiązków wynikających ze sprawowanej funkcji kierowniczej (wskazano też, w którym miejscu na portalu wewnętrznym należy szukać dokumentów dotyczących procesów kadrowych). Oba ww. informatory dostępne były w Urzędzie dla wszystkich pracowników na portalu wewnętrznym.

Badanie opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi było przeprowadzane regularnie, co roku w pięciu¹²¹ urzędach, w pięciu¹²² było przeprowadzone przynajmniej raz w okresie objętym kontrolą.

Przykłady

W **MKiŚ** w okresie objętym kontrolą w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi zlecono sporządzenie raportu, w tym, m.in. przeprowadzenie badań ankietowych skierowanych do kierownictwa departamentów oraz wszystkich pracowników dotyczących zarządzania zmianą¹²³. W sporządzonym raporcie m.in. zawarto rekomendację usprawnienia procesu zarządzania zasobami ludzkimi oraz stosowania motywatorów, w szczególności niematerialnych, dbanie o organizację pracy w kontekście stawianych wymagań (znaczna grupa respondentów sygnalizowała konieczność bardzo intensywnej pracy z uwagi

¹²⁰ W KPRM i ministerstwach; w urzędach centralnych; czterech UW; RDOŚ w Białymstoku i Olsztynie oraz w WINB w Olsztynie.

¹²¹ MKiŚ, MRiT, Podlaskim i Warmińsko-Mazurskim UW oraz w RDOŚ Białystok.

¹²² KPRM, GDOŚ, Mazowiecki i Wielkopolski UW oraz RDOŚ w Warszawie.

¹²³ Rozdział II raportu *Nowe narzędzia i polityka HR: motywowanie, ścieżka rozwoju zawodowego, rekrutacja, programy stażowe, wynagrodzenia* stanowi załącznik do Programu ZZL na lata 2022-2024.

na zbyt dużo obowiązków, wobec długiego czasu oczekiwania na nowego pracownika), poprawę efektywności pracy poprzez prowadzenie wewnętrznego PR działań podejmowanych przez Ministerstwo (ponad połowa respondentów wskazywała, że dobrze byłoby gdyby mogli decydować o sposobie wykonywania zadań oraz posiadali dostęp do wiedzy, czym zajmują się pracownicy poszczególnych działów czy departamentów). Ponadto, zawarto rekomendację aby rozmowy oceniające miały charakter nastawienia na rozwiązywanie problemów w formie dwustronnej komunikacji, dialogu i dyskusji oraz wspólnego sposobu osiągnięcia celów.

Ponadto przeprowadzono następujące badania ankietowe:

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

W GDOŚ odnośnie badania opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi DG GDOŚ poinformowała, że na początku 2022 r. wysłano do pracowników anonimową ankietę badającą ich zaangażowanie i satysfakcję z pracy. Zastosowanym narzędziem badawczym był test Gallupa, czyli pytania dotyczące stopnia zaangażowania w pracę i zadowolenia pracowników. Badanie poruszało kwestie doceniania pracowników, atrakcyjności pracodawcy, możliwości rozwoju zawodowego jak również relacji z przełożonymi i zespołem. W ankiecie uczestniczyło blisko 40% osób a większość udzielonych odpowiedzi była pozytywna. Mając na względzie zwiększenie atrakcyjności GDOŚ jako pracodawcy oraz pozyskiwanie „talentów”, Dyrektor Generalny zdecydował się na rozpoczęcie procesu budowania strategii employer brandingowej (EB)¹²⁴, której celem jest budowanie i promowanie pozytywnej marki GDOŚ wśród kandydatów, jak i pracowników. W ramach budowania strategii EB przeprowadzono wewnętrzne badanie marki pracodawcy, poprzedzające przygotowanie strategii zarządzania kapitałem ludzkim. Wypełniając ankietę pracownicy mogli wypowiedzieć się na temat mocnych i słabych strony GDOŚ jako pracodawcy, poziomu zaangażowania pracowników, kultury organizacyjnej oraz doceniania w miejscu pracy. W ankiecie wzięło udział 69% pracowników GDOŚ.

W RDOŚ w Warszawie w 2020 r. przeprowadzono w formie anonimowej ankiety badanie opinii pracowników, na temat zarządzania zasobami ludzkimi, w którym wzięło udział 58 pracowników. Celem ankiety było uzyskanie od pracowników informacji wskazujących na czynniki mające wpływ na poziom zadowolenia z wykonywanej pracy oraz oczekiwania wobec pracodawcy. W ramach ankiety oceniano m.in. warunki i organizację pracy, warunki rozwoju i szkoleń, system motywacyjny, zarządzanie personelem. Wyniki ankiety wskazały, iż główną przyczyną problemów w powyższym zakresie była duża liczba obowiązków, problemy z terminowością, braki kadrowe, relacje z współ-

¹²⁴ Employer branding (EB, z ang. budowanie marki pracodawcy) – działania firmy mające na celu budowanie firmy postrzeganej jako „pracodawca z wyboru”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pracownikami (brak zaangażowania). Do mocnych stron pracy w RDOŚ przede wszystkim zaliczono: stabilność zatrudnienia, atmosferę i dobre relacje z współpracownikami, a do słabych stron kwestie finansowe (niskie wynagrodzenia, brak nagród) i duże obciążenie pracą.

W pozostałych 12 jednostkach nie skorzystano z fakultatywnych zaleceń Szefa S.C. Zdaniem NIK, o ile w przypadku małych jednostek jak WINB i PINB istnieje możliwość oceny atmosfery pracy i oceny stosunków między pracownikami, o tyle w dużej organizacji odstępianie od badania opinii pracowników może skutkować niewykryciem niekorzystnych zjawisk w obszarze zarządzania ludźmi.

5.3.3. Służba przygotowawcza w służbie cywilnej

1. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w jednostkach objętych kontrolą po raz pierwszy w służbie cywilnej zatrudniono 1710 osób. Do odbycia służby przygotowawczej zostało skierowanych 1634 pracowników¹²⁵, z tego:

- w KPRM i ministerstwach – 551 pracowników zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, 5 zostało zwolnionych z jej odbycia, a do egzaminu przystąpiły 553 osoby;
- w urzędach centralnych – 77 pracowników zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, 15 zostało zwolnionych z jej odbycia, a do egzaminu przystąpiło 89 osób;
- w urzędach wojewódzkich – 913 pracowników zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, 7 zostało zwolnionych z jej odbycia, a do egzaminu przystąpiło 896 osób;
- w czterech RDOŚ – 70 pracowników zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, 24 zostało zwolnionych z jej odbycia, a do egzaminu przystąpiło 68 osób;
- w czterech WINB – 23 pracowników zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, nikt nie został zwolniony z jej odbycia, a do egzaminu przystąpiło 26 osób;
- w czterech PINB – spośród 18 osób zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej, zwolniono z jej odbycia dwie osoby; żaden z pracowników nie został skierowany do odbycia służby przygotowawczej, do egzaminu przystąpiły dwie osoby (szczegółowy opis pkt 5.3.3 ppkt 6).

Realizacja i przebieg służby przygotowawczej nie zawsze odbywały się zgodnie z u.s.c.

Wewnętrzne zasady organizacji służby przygotowawczej

2. *Standardy Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.* w odniesieniu do zasad organizacji służby przygotowawczej zawierają obligatoryjne wymogi oraz zalecenia jako tzw. standardy fakultatywne.

W czterech z 22 kontrolowanych jednostek stwierdzono brak opracowania zasad organizacji służby przygotowawczej, pomimo obowiązywania standardów Szefa S.C. już od 2012 r.

¹²⁵ Różnica między liczbą osób zatrudnionych po raz pierwszy a liczbą osób skierowanych do odbycia służby wynika m.in. ze zwolnienia przez dyrektora generalnego z odbycia służby, rozwiązania stosunku pracy przed odbyciem służby lub kierowania do odbycia służby przygotowawczej w roku następnym po zatrudnieniu (w okresie objętym kontrolą do odbycia służby przygotowawczej kierowano osoby zatrudnione przed 2019 r.).

2.1. Zgodnie ze *standardami Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.*¹²⁶ dyrektorzy generalni¹²⁷ urzędów powinni określić zasady organizacji służby przygotowawczej w urzędzie. Spośród 22 objętych kontrolą urzędów w czterech¹²⁸ urzędach (18,2% objętych kontrolą jednostek) nie określono w ogóle takich procedur, a w trzech¹²⁹ jednostkach procedury te nie były aktualizowane.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W RDOŚ w Poznaniu Regionalny Dyrektor nie zastosowała się do wymogu określenia zasad organizacji służby przygotowawczej zawartego w *standardach Szefa S.C. z 2012 r. i 2020*, stanowiących, że dyrektor określa w urzędzie zasady organizacji służby przygotowawczej. W tej kwestii Regionalny Dyrektor podała, że *zasady organizacji służby przygotowawczej wynikają z ustawy. Uznano to za wystarczające*. NIK podziela stanowisko Regionalnego Dyrektora, że zasady organizacji wynikają z ustawy o służbie cywilnej, jednak zarządzenie Szefa SC obliuguje do określenia zasad organizacji służby przygotowawczej.

W PINB w Ożarowie Mazowieckim Powiatowy Inspektor nie określił zasad organizacji służby przygotowawczej. Z wyjaśnień Powiatowego Inspektora wynika, że ze względów finansowych oraz braków kadrowych, służba przygotowawcza w PINB nie była traktowana priorytetowo.

NIK zauważa, że w jednostkach, w których nie określono zasad organizacji służby przygotowawczej, bądź były one nieaktualne w zakresie realizacji tej służby, stwierdzono najwięcej nieprawidłowości.

2.2. W *standardach Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.* dotyczących organizacji służby przygotowawczej Szef S.C. zalecił określić m.in. wzory formularzy (np. protokoły, karty oceny egzaminu), zasady powoływania składu komisji egzaminacyjnej, formę egzaminu, tematykę służby przygotowawczej (tzw. standardy fakultatywne).

Szczegółowe badanie stosowania ww. zaleceń Szefa S.C. wykazało, że w 9¹³⁰ spośród 18 jednostek, w których przyjęto zasady organizacji służby przygotowawczej, określono w nich fakultatywne zalecenia Szefa S.C.

Jako główne przyczyny niewprowadzenia zaleceń Szefa S.C. w pozostałych jednostkach podano fakt, że są to jedynie zalecenia i nie ma obowiązku ich wprowadzenia oraz że zawierają one wskazówki i kierunki, które urzędy na zasadzie dobrowolności mogą stosować.

Przebieg służby przygotowawczej

3. W poszczególnych urzędach służba przygotowawcza trwała od jednego dnia (w RDOŚ w Poznaniu) do 178 dni (MSZ).

Przebieg służby przygotowawczej nie we wszystkich przypadkach odbywał się zgodnie z u.s.c.

¹²⁶ Rozdział III Nabór i wprowadzenie do pracy, pkt 4. *standardów Szefa S.C. z 2012 r.* oraz rozdział III Nabór, zatrudnienie i wprowadzenie do pracy pkt 6. *standardów Szefa S.C. z 2020 r.*

¹²⁷ Zgodnie z art. 25 ust. 9 u.s.c. zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, wykonują kierownicy tych urzędów.

¹²⁸ W RDOŚ w Poznaniu; w trzech PINB, tj. w Ożarowie Mazowieckim, Szczytnie i Ostrowie Wielkopolskim.

¹²⁹ GDOŚ, Mazowiecki UW i WINB w Poznaniu.

¹³⁰ W MKiŚ, MSZ, GDOŚ, UW Podlaskim i Warmińsko-Mazurskim, dwóch RDOŚ, tj. w Białymstoku i Olsztynie oraz w dwóch WINB, tj. w Białymstoku i w Warszawie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W czterech¹³¹ urzędach z 18¹³², w których kierowano pracowników do odbycia służby przygotowawczej, służba przygotowawcza zakończyła się po upływie ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika lub trwała dłużej niż cztery miesiące, co stanowiło naruszenie wymogów ustawowych.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **MRiT** stwierdzono nieukończenie przez jednego pracownika służby przygotowawczej w terminie ośmiu miesięcy od podjęcia przez niego pracy w Ministerstwie, co było niezgodne z art. 36 ust. 4 u.s.c. i było skutkiem zbyt późnego skierowania go do jej odbycia. Pracownik ten został zatrudniony w Ministerstwie 1 stycznia 2020 r. w korpusie służby cywilnej. Dopiero w dniu 8 września 2020 r. został skierowany do odbycia służby przygotowawczej w służbie cywilnej, która zakończyła się 14 października 2020 r., tj. 44 dni po upływie ośmiomiesięcznego terminu wynikającego z art. 36 ust. 4 u.s.c. Dyrektorka Generalna MRiT wyjaśniła, że przekroczenie tego terminu wynikało z wykonywania zadań w warunkach pandemii COVID-19 oraz przeoczenia pracownika dokonującego monitoringu osób, które zostały po raz pierwszy zatrudnione w służbie cywilnej.

W **MSZ** w okresie objętym kontrolą czas trwania służby przygotowawczej nowozatrudnionych pracowników wynosił od 15 do 229 dni. W 30 przypadkach (w tym w trzech w objętej badaniem próbie) czas trwania służby przygotowawczej był dłuższy niż cztery miesiące, co było niezgodne z art. 36 ust. 4 u.s.c. Szef Służby Zagranicznej wyjaśnił, że cztery przypadki przekroczenia czasu trwania służby przygotowawczej w 2019 r. wynikały z błędnie liczonego terminu jej rozpoczęcia. Cztery przypadki, które wystąpiły w 2020 r., spowodowane były ogłoszeniem stanu epidemii SARS-COV 2 i przejściem na system pracy zdalnej. Dostosowanie systemów teleinformatycznych do prowadzenia szkoleń on-line oraz wyposażenie pracowników w odpowiednią infrastrukturę spowodowało opóźnienie w realizacji szkoleń. 22 przypadki przekroczenia terminu służby przygotowawczej w 2021 r. dotyczyły aplikantów dyplomatyczno-konsularnych.

NIK zauważa, że art. 36 ust. 4 u.s.c. jednoznacznie określa czas trwania służby przygotowawczej jako nie dłuższy niż cztery miesiące od jej rozpoczęcia.

4. W wyniku szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej przebiegu służby przygotowawczej 314 pracowników (19,2% pracowników skierowanych do odbycia tej służby) stwierdzono, że w trzech urzędach nie skierowano pracowników zatrudnionych w latach 2019–2022 (do 30 czerwca) po raz pierwszy w służbie cywilnej do odbycia służby przygotowawczej, pomimo obowiązku wynikającego z u.s.c. W jednym PINB Powiatowy Inspektor zwolnił pracowników z jej odbycia.

Opis nieprawidłowości

W **PINB w Ożarowie Mazowieckim** Powiatowy Inspektor nie skierował 7 pracowników do odbycia służby przygotowawczej. Obowiązek taki wynikał z art. 36 ust. 1 i 3 ustawy s.c. Nieskierowanie osób do odbycia służby przygotowawczej, jak oświadczył Powiatowy Inspektor, był wynikiem braku środków

¹³¹ W MRiT, MSZ, GDOŚ i Mazowieckim UW.

¹³² W czterech objętych kontrolą PINB nie skierowano pracowników do odbycia służby przygotowawczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na cele szkoleniowe. W latach 2019–2022 budżet szkoleniowy PINB był niewystarczający na pokrycie tych potrzeb, a ze środków przeznaczonych na ten cel, należało sfinansować inne szkolenia obowiązkowe, np. BHP.

W PINB w Szczytnie Powiatowy Inspektor nie skierował pracownika zatrudnionego od 1 listopada 2021 r. na stanowisku referenta oraz pracownika zatrudnionego od 1 maja 2022 r. na stanowisku inspektora nadzoru budowlanego do odbycia służby przygotowawczej pomimo, iż pracownicy ci nie złożyli wniosku o zwolnienie z tej służby. Było to niezgodne z art. 36 ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy s.c. W wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor podał, że nie skierował ww. pracowników do odbycia służby przygotowawczej, ponieważ nie zwrócił uwagi na taką konieczność. Sądził, że tak jak w przypadku ocen okresowych przepisy w tym zakresie są zawieszane.

W PINB w Ostrowie Wielkopolskim Powiatowy Inspektor, wbrew wymogowi określonymu w przepisie w art. 36 ust. 1 i 3 u.s.c. nie skierował dwóch pracowników, podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, do odbycia służby przygotowawczej. Pracownicy ci nie przystąpili także do egzaminu, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.s.c. Powiatowy Inspektor podał, że przyczyną nieprzebiegnięcia służby przygotowawczej był brak kandydatów do zatrudnienia w służbie cywilnej.

W toku kontroli stwierdzono ponadto, że w trzech¹³³ urzędach kierując 28 pracowników do odbycia służby przygotowawczej nie określono jej zakresu, w pięciu¹³⁴ urzędach w przypadku 21 pracowników nie określono czasu trwania służby przygotowawczej, a w pięciu urzędach¹³⁵ nie sporządzono dla 51 pracowników opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której dany pracownik był zatrudniony dotyczących poziomu przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków, co było niezgodne z art. 36 ust. 3 u.s.c.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W WINB w Olsztynie w przypadku dwóch osób skierowanych do odbycia służby przygotowawczej w służbie cywilnej Wojewódzki Inspektor nie udokumentował czynności wymaganych art. 36 u.s.c. związanych z jej przeprowadzeniem; brak jest bowiem potwierdzenia, że określił im zakres i czas trwania tej służby, na podstawie pisemnej opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której zatrudnieni byli ww. pracownicy. Było to wymagane również na podstawie pkt 3 procedury przeprowadzania służby przygotowawczej wprowadzonej zarządzeniem nr 17/2012 Wojewódzkiego Inspektora.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zakres i czas trwania służby przygotowawczej w obu przypadkach określił ustnie wspólnie z naczelnik Wydziału Inspektoratu, o czym świadczył fakt, że jeden pracownik odbył służbę przygotowawczą zgodnie z zakresem ustalonym przez Wojewódzkiego Inspektora.

W WINB w Poznaniu Wojewódzki Inspektor, wbrew postanowieniom art. 36 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, zwracając się pisemnie w sprawie służby przygotowawczej do jej organizatora, nie określił jej zakresu ani czasu trwania na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną. Wojewódzki Inspektor podała w wyjaśnieniach, że organizatorzy szkoleń w ramach służby przygotowawczej, informując WINB o organizowanych kolejnych edy-

¹³³ W RDOŚ w Poznaniu, w dwóch WINB, tj. w Olsztynie i Poznaniu.

¹³⁴ W trzech RDOŚ, tj.: w Olsztynie, Poznaniu i Warszawie; w dwóch WINB, tj. w Olsztynie i Poznaniu.

¹³⁵ W Warmińsko-Mazurskim UW; w RDOŚ w Poznaniu, w trzech WINB, tj. w Białymstoku, Olsztynie i Poznaniu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cjach szkoleń, w załączeniu przesyłali harmonogramy szkoleń, obejmujące ich tematykę, zakres i czas trwania, a Wojewódzki Inspektor, po zapoznaniu się z zakresem szkoleń i kierując pracownika do odbycia tych szkoleń informował poszczególnych pracowników o celu odbycia służby przygotowawczej, jej zakresie, czasie trwania oraz zobowiązywał do udziału w zajęciach (z wyłączeniem zajęć nie dotyczących administracji zespolonej), przekazując harmonogram szkolenia. Wojewódzki Inspektor dodała, że zwracając się do organizatorów szkoleń i kierując swoich pracowników akceptowała tematykę, zakres i czas trwania szkoleń.

Brak udokumentowania czynności wynikających z art. 36 ust. 3 u.s.c. uniemożliwia potwierdzenie spełnienia warunku określonego w art. 36 ust. 4 u.s.c., który stanowi, iż służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż 4 miesiące i kończy się nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika.

5. W 16 urzędach z 18, w których określono wewnętrzne zasady organizacji służby przygotowawczej, w tym sposób przeprowadzenia i warunki zaliczenia egzaminu ze służby przygotowawczej, egzamin ten został przeprowadzony stosownie do uregulowań wewnętrznych, natomiast w dwóch urzędach stwierdzono przypadki odstępstw od tych uregulowań.

Opis nieprawidłowości

W **WINB w Olsztynie** przeprowadzenie egzaminu kończącego służbę przygotowawczą jednego pracownika Inspektoratu odbyło się niezgodnie z wewnętrzną procedurą przeprowadzania służby przygotowawczej wprowadzonej zarządzeniem nr 17/2012 Wojewódzkiego Inspektora, gdyż Wojewódzki Inspektor nie powołał w drodze zarządzenia komisji egzaminacyjnej (co było niezgodne z pkt 1 rozdziału III tej procedury) oraz nie wyznaczył terminu i miejsca egzaminu kończącego służbę przygotowawczą (co było niezgodne z pkt 2 rozdziału III ww. procedury). Nie wydał on także zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej, co było wymagane zapisami w pkt 9 rozdziału III ww. procedury. Pracownik ds. kadr nie powiadomiła tej osoby oraz naczelnika Wydziału o terminie i miejscu egzaminu końcowego (rozdział III pkt 3 ww. procedury). Z przeprowadzenia egzaminu końcowego nie sporządzono protokołu wymaganego w myśl pkt 7–8 rozdziału III ww. procedury. Wyjaśniono, że pracownik został ustnie powiadomiony o terminie i miejscu egzaminu końcowego.

W **WINB w Poznaniu** ocen pracowników, którzy odbyli służbę przygotowawczą, dokonywały komisje egzaminacyjne, których skład nie był zgodny ze składem określonym w zarządzeniu nr 17/2012 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego dotyczącym zasad odbywania służby przygotowawczej. W imiennym składzie trzyosobowej komisji egzaminacyjnej widniała E.K., Naczelnik Wydziału Kadrowo-Organizacyjnego, zlikwidowanego z dniem 10 kwietnia 2013 r. (jego zadania przejął Wydział Kadrowo-Organizacyjny), która od 12 października 2020 r. nie była pracownikiem WINB. Wojewódzki Inspektor wskazała, że trudno jej wyjaśnić, dlaczego wówczas zapisy zarządzenia nie zostały przez jej poprzednika uaktualnione. Dodała, że zarządzenie nr 17/2012 zostało uchylone jej zarządzeniem nr 17/2022 z dnia 28 listopada 2022 r., a w załączniku do ww. zarządzenia uaktualniono i dostosowano skład komisji do obecnej struktury organizacyjnej Inspektoratu. Zmiana zarządzenia nastąpiła dopiero w trakcie kontroli NIK.

6. W dwóch urzędach stwierdzono naruszenie przepisów u.s.c. dotyczące nawiązania stosunku pracy pracownika służby cywilnej, tj. zawarto umowy na czas nieokreślony pomimo nieskierowania pracowników do odbycia służby przygotowawczej.

Opis nieprawidłowości

W **PINB w Ostrowie Wielkopolskim**, Powiatowy Inspektor zatrudnił w wyniku przeprowadzonych naborów w kontrolowanym okresie dwie osoby na umowę o pracę na czas nieokreślony, wbrew przepisowi art. 35 ust. 2 u.s.c. stanowiącemu, że umowa o pracę na czas nieokreślony może być zawarta z osobą, która otrzymała pozytywną ocenę (o której mowa w art. 37 u.s.c), albo była zatrudniona w służbie cywilnej na podstawie umowy na czas nieokreślony lub na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, a także osobą zatrudnianą w służbie cywilnej na podstawie art. 34 ust. 1 u.s.c. Pracownicy ci zostali zatrudnieni z naruszeniem przepisów u.s.c., tj. zawarto z nimi umowy na czas nieokreślony, pomimo że osoby te nie udokumentowały odbycia służby przygotowawczej i przystąpienia do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą oraz tego, że zostały poddane pierwszej ocenie.

W **PINB w Szczytnie** Powiatowy Inspektor 1 maja 2022 r. zawarł z osobą, wcześniej zatrudnioną na umowę o pracę na czas określony wynoszący 6 miesięcy, umowę o pracę na czas nieokreślony (po raz pierwszy w służbie cywilnej) na stanowisku referenta, bez odbycia przez nią służby przygotowawczej lub uprzedniego złożenia przez nią wniosku o zwolnienie ze służby przygotowawczej oraz bez zdania egzaminu. Było to niezgodne z art. 35 ust. 2 i 3 w zw. z art. 36 ust. 1, 5 i 7 usc. W wyjaśnieniach obecny Powiatowy Inspektor podał, że nie zwrócił uwagi na taką konieczność i sądził, że tak jak w przypadku ocen okresowych, przepisy w tym zakresie są zawieszane.

5.3.4. Pierwsza ocena w służbie cywilnej

W większości przypadków pierwszych ocen dokonywano rzetelnie i starannie, zgodnie z przepisami

1. W okresie objętym kontrolą pierwszej ocenie w służbie cywilnej w objętych kontrolą jednostkach podlegało ogółem 1700 pracowników. Do 30 czerwca 2022 r. procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 1452 pracowników, z których 1410 uzyskało ocenę pozytywną a 42 ocenę negatywną, z tego:

- w KPRM i ministerstwach – pierwszej ocenie podlegało 603 pracowników; procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 540 pracowników, z których 529 uzyskało ocenę pozytywną, a 11 ocenę negatywną;
- w urzędach centralnych – pierwszej ocenie podlegało 100 pracowników; procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 80 pracowników, z których 75 uzyskało ocenę pozytywną, a 5 ocenę negatywną;
- w urzędach wojewódzkich – pierwszej ocenie podlegało 858 pracowników; procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 713 pracowników, z których 692 uzyskało ocenę pozytywną, a 21 ocenę negatywną;
- w czterech RDOŚ – pierwszej ocenie podlegało 97 pracowników; procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 83 pracowników, z których 80 uzyskało ocenę pozytywną, a trzech ocenę negatywną;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w czterech WINB – pierwszej ocenie podlegało 32 pracowników; procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 26 pracowników, z których 24 uzyskało ocenę pozytywną, a dwóch ocenę negatywną;
- w czterech PINB – pierwszej ocenie podlegało 10 pracowników; procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 10 pracowników, z których wszyscy uzyskali ocenę pozytywną.

Na ogółem 1452 pierwsze oceny w służbie cywilnej 1416 zostało dokonanych w terminie wynikającym z u.s.c., a 36 z przekroczeniem tego terminu.

2. W toku kontroli stwierdzono, że w trzech¹³⁶ urzędach w przypadku pięciu pracowników nie poddano ich, wbrew przepisom u.s.c., procesowi dokonania pierwszej oceny.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W PINB w Ożarowie Mazowieckim Powiatowy Inspektor nie dokonał pierwszej oceny w służbie cywilnej jednego pracownika, co było niezgodne z art. 37 ust. 1 i art. 38 ust. 1 u.s.c. Pracownik został zatrudniony po raz pierwszy w służbie cywilnej, a jego zatrudnienie w PINB (na podstawie umów o pracę) wynosiło 13 miesięcy. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie dokonał pierwszej oceny ww. pracownika przez przeoczenie.

W PINB w Ostrowie Wielkopolskim niezgodnie z art. 37 u.s.c. dwie osoby zatrudnione na wolne stanowiska w służbie cywilnej 2 listopada i 1 grudnia 2021 r. nie zostały do 24 listopada 2022 r. poddane pierwszej ocenie w służbie cywilnej. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że ocena nowozatrudnionych na czas nieokreślony przeprowadzona zostanie w grudniu 2022 r. Przyczyną tego stanu było przebywanie zatrudnionej osoby na długim zwolnieniu lekarskim – ponad 2 miesiące.

3. W wyniku szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej dokonania pierwszej oceny w służbie cywilnej 307 pracowników (21,1% ogółu ocen zakończonych) stwierdzono pojedyncze nieprawidłowości w tym zakresie.

3.1. W sześciu¹³⁷ urzędach w przypadku 14 pracowników bezpośredni przełożeni przeprowadzili rozmowę wstępną z pracownikami z naruszeniem terminu wynikającego z rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c., bądź nie przeprowadzili jej wcale.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W RDOŚ w Poznaniu w dwóch przypadkach (spośród 20 objętych szczegółową analizą) bezpośredni przełożony przeprowadził rozmowę wstępną z pracownikiem w terminie ponad miesiąca i ponad siedmiu miesięcy od dnia zatrudnienia, co było niezgodne z przepisem § 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c., który stanowi, że w terminie 21 dni od dnia nawiązania z ocenianym stosunku pracy (...) bezpośredni przełożony przeprowadza z ocenianym rozmowę wstępną. W tej kwestii Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że *Przyczyną w przypadku pracownika z opóźnieniem miesięcznym było duże obciążenie pracą kierownika oddziału i pracownika ocenianego, w związku z tym nastąpiły trudności w wyznaczeniu terminu odpowiadającego obydwu*

¹³⁶ W trzech PINB, tj. w Ożarowie Mazowieckim, Szczytnie i Ostrowie Wielkopolskim.

¹³⁷ KPRM, MSZ, RDOŚ w Poznaniu, WINB w Białymstoku oraz w dwóch PINB w Ożarowie Mazowieckim i Białymstoku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osobom. W drugim przypadku słaby przepływ informacji pomiędzy odchodzącą na emeryturę kierowniczką oddziału, a nową kierowniczką spowodował brak świadomości, że ocena nie została dokonana.

W PINB w Ożarowie Mazowieckim Powiatowy Inspektor nie przeprowadził z ośmioma pracownikami rozmowy wstępnej, podczas której powinien zapoznać ich ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej, w szczególności z elementami oceny postawy ocenianego, jego zaangażowania i relacji ze współpracownikami (§ 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.).

3.2. W dwóch¹³⁸ urzędach w przypadku dziewięciu pracowników bezpośredni przełożeni nie wyznaczyli terminu na złożenie sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań, co było niezgodne z rozporządzeniem w sprawie pierwszej oceny w s.c.

Opis nieprawidłowości - przykład

W PINB w Ożarowie Mazowieckim Powiatowy Inspektor nie wyznaczył terminu na złożenie przez ośmiu pracowników sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań (§ 3 pkt 4 i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.). W konsekwencji oceniani pracownicy nie sporządzili sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań (§ 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.).

3.3. W jednym urzędzie w przypadku ośmiu pracowników bezpośredni przełożony nie wpisał do arkusza pierwszej oceny elementów wymienionych w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.

Opis nieprawidłowości

W PINB w Ożarowie Mazowieckim Powiatowy Inspektor dokonał pierwszej oceny ośmiu pracowników zatrudnionych w służbie cywilnej na błędnym formularzu. Zamiast arkusza określonego w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c., wykorzystano formularz oceny okresowej kierownika urzędu (arkusz A). W konsekwencji Powiatowy Inspektor nie wypełnił obowiązku wpisania do arkusza pierwszej oceny informacji o terminie przeprowadzonej rozmowy wstępnej, terminie wyznaczonym na złożenie sprawozdania oraz okresie, w którym powinna zostać dokonana pierwsza ocena (§ 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.). Z wyjaśnień Powiatowego Inspektora wynika, że arkusz A, na którym sporządził ocenę, został przekazany przez pracownika Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego i został wykorzystany w dobrej wierze.

3.4. W dwóch¹³⁹ urzędach w przypadku 10 pracowników pierwsza ocena w służbie cywilnej została dokonana niezgodnie z w § 7 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.

Opis nieprawidłowości

W MSZ w przypadku dwóch z 21 objętych badaniem pierwszych ocen łączna ocena przyznana pracownikowi została wskazana jako suma ocen częściowych, a nie jako ich średnia arytmetyczna, co było niezgodne z § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. DGSZ wyjaśnił, że ocena została

¹³⁸ W PINB w Ożarowie Mazowieckim i Białymstoku.

¹³⁹ W MSZ i PINB w Ożarowie Mazowieckim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

podana jako suma, a nie średnia arytmetyczna przez przeoczenie, co jest zwykłą pomyłką rachunkową, a z zaznaczonej punktacji wynika, że była to ocena pozytywna.

W **PINB w Ożarowie Mazowieckim** dokonując pierwszej oceny w służbie cywilnej ośmiu pracowników, Powiatowy Inspektor nie wziął pod uwagę niektórych elementów określonych w § 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c., tj. dotyczących: rzetelności, wykorzystywania wiedzy i doskonalenia zawodowego, wyniku egzaminu ze służby przygotowawczej w służbie cywilnej (pracownicy nie zostali skierowani do odbycia służby przygotowawczej) oraz sprawozdania dotyczącego zadań realizowanych przez ocenianego pracownika (Powiatowy Inspektor nie zobowiązał pracowników do sporządzenia i złożenia w wyznaczonym terminie sprawozdania).

3.5. W trzech¹⁴⁰ urzędach w przypadku dziewięciu pracowników rozmowy oceniające nie zostały przeprowadzone niezwłocznie po złożeniu sprawozdań przez pracowników i w terminach wskazanych w arkuszach ocen (§ 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c.).

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **KPRM** nie przeprowadzono niezwłocznie, rozmów oceniających w ramach pierwszej oceny w s.c., w trzech z 20 przypadków objętych szczegółowym badaniem, co było niezgodne z § 8 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c. Kontrola wykazała, że rozmowy oceniające z trzema osobami nie były przeprowadzone przez bezpośrednich przełożonych niezwłocznie po złożeniu sprawozdania albo po upływie terminu wyznaczonego na złożenie sprawozdania. Przeprowadzono je dopiero po upływie od 32 do 78 dni po złożeniu przez ocenianych sprawozdania. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła m.in., że w przepisach dotyczących pierwszej oceny nie ma definicji terminu niezwłocznie.

W **RDOŚ w Poznaniu** w czterech przypadkach (spośród 20 objętych szczegółową analizą) bezpośredni przełożony przeprowadził z pracownikiem podlegającym pierwszej ocenie w służbie cywilnej rozmowę oceniającą po upływie jednego miesiąca od dnia złożenia sprawozdania przez ocenianego. Było to niezgodne z obowiązkiem wynikającym z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny w s.c., który wskazuje, że rozmowa oceniająca ma się odbyć niezwłocznie po złożeniu sprawozdania przez ocenianego albo po upływie terminu wyznaczonego na złożenie sprawozdania. Regionalny Dyrektor podała, że powodem było „duże obciążenie bieżącą pracą osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie rozmowy oceniającej”.

3.6. W trzech¹⁴¹ urzędach w przypadku 14 pracowników pierwsza ocena w służbie cywilnej została dokonywana w terminie niezgodnym z art. 38 ust. 1 u.s.c., tj. wcześniej niż po upływie ośmiu miesięcy od nawiązania stosunku pracy lub później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę ocenianego.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W okresie objętym kontrolą w **KPRM** dla pięciu pracowników s.c. ze 150 (tj. 3,3%) dokonano pierwszej oceny z opóźnieniem, tj. od jednego do 13 dni po terminie wskazanym w art. 38 ust. 1 ustawy s.c. Dyrektor Generalna KPRM

¹⁴⁰ W KPRM, w RDOŚ Poznań i w PINB w Białymstoku.

¹⁴¹ W KPRM i w dwóch PINB, tj. w Białymstoku i Ożarowie Mazowieckim.

wyjaśniła, że terminy pierwszej oceny były przesunięte m.in. z powodu natłoku innych, priorytetowych obowiązków lub/i zmiany bezpośredniego przełożonego.

W PINB w Ożarowie Mazowieckim Powiatowy Inspektor dokonał pierwszej oceny w służbie cywilnej ośmiu pracowników z naruszeniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy s.c., tj. wcześniej niż po upływie ośmiu miesięcy od nawiązania stosunku pracy. W przypadku siedmiu pracowników ocenę dokonano w okresie miesiąca od zawarcia umowy o pracę, a w jednym przypadku, po upływie sześciu miesięcy. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wykorzystywany do dokonania pierwszej oceny formularz arkusza A (służący do sporządzenia oceny okresowej zatrudnionego na stanowisku kierownika urzędu) nie wymuszał dokonywania ocen pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej w ustawowym terminie.

W większości urzędów oceny okresowe zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami

5.3.5. Oceny okresowe członków korpusu służby cywilnej

1. Do 30 czerwca 2022 r. procedura dokonania oceny okresowej została zakończona w stosunku do 9366 członków korpusu służby cywilnej (7523 pracowników służby cywilnej i 1843 urzędników służby cywilnej), z tego ocenę pozytywną uzyskało 9323 członków korpusu służby cywilnej (7486 pracowników służby cywilnej i 1837 urzędników służby cywilnej). W wyniku pozytywnej oceny okresowej kolejny stopień służbowy został przyznany 1010 urzędnikom służby cywilnej. Członkowie służby cywilnej, którzy uzyskali prawomocną ocenę negatywną (43 takie oceny) stanowili 0,5% ogółu osób poddanych ocenie. Procedurę oceny zakończono:

- w KPRM i ministerstwach – w stosunku do 5358 osób (3806 pracowników służby cywilnej i 1552 urzędników służby cywilnej), z tego ocenę pozytywną uzyskało 5339 osób (3790 pracowników służby cywilnej i 1549 urzędników służby cywilnej), a prawomocną ocenę negatywną uzyskało 19 osób (16 pracowników służby cywilnej i trzech urzędników służby cywilnej). Na kolejny stopień służbowy awansowało 884 urzędników służby cywilnej;
- w urzędach centralnych – w stosunku do 351 osób (333 pracowników służby cywilnej i 18 urzędników służby cywilnej), z tego ocenę pozytywną uzyskało 350 osób (332 pracowników służby cywilnej i 18 urzędników służby cywilnej), a prawomocną ocenę negatywną uzyskał jeden pracownik służby cywilnej. Na kolejny stopień służbowy awansowało siedmiu urzędników służby cywilnej;
- w urzędach wojewódzkich – w stosunku do 3118 osób (2868 pracowników służby cywilnej i 250 urzędników służby cywilnej), z tego ocenę pozytywną uzyskało 3096 osób (2849 pracowników służby cywilnej i 247 urzędników służby cywilnej), a prawomocną ocenę negatywną uzyskały 22 osoby (19 pracowników służby cywilnej i trzech urzędników służby cywilnej). Na kolejny stopień służbowy awansowało 110 urzędników służby cywilnej;
- w czterech RDOŚ – w stosunku do 296 osób (280 pracowników służby cywilnej i 16 urzędników służby cywilnej), wszyscy uzyskali ocenę pozytywną. Na kolejny stopień służbowy awansowało czterech urzędników służby cywilnej;
- w czterech WINB – w stosunku do 201 osób (194 pracowników służby cywilnej i siedmiu urzędników służby cywilnej), z tego ocenę pozy-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tywną uzyskało 200 osób (193 pracowników służby cywilnej i siedmiu urzędników służby cywilnej), a prawomocną ocenę negatywną uzyskał jeden pracownik służby cywilnej. Na kolejny stopień służbowy awansowało pięciu urzędników służby cywilnej;

- w czterech PINB – w stosunku do 42 pracowników służby cywilnej, którzy uzyskali ocenę pozytywną.

2. W toku kontroli stwierdzono, że w dwóch urzędach w przypadku czternastu pracowników nie poddano ich, wbrew przepisom u.s.c., procesowi dokonania oceny okresowej.

Opis nieprawidłowości

W **PINB w Ożarowie Mazowieckim** do 2019 r. w Inspektoracie nie dokonywano ocen okresowych w służbie cywilnej. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor nie objął oceną okresową łącznie 11 pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w tym 6 pracowników w 2019 r., trzech pracowników w 2021 r. oraz dwóch pracowników w 2022 r. (do 30 października). Obowiązek sporządzania oceny okresowej pracownika służby cywilnej wynika z art. 81 ust. 1 i ust. 4 ustawy s.c. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że po objęciu stanowiska w 2019 r. wprowadził regularne dokonywanie ocen pracowników. Nieprzeprowadzenie okresowych ocen powyższych pracowników związane było z ich dłuższą absencją spowodowaną zwolnieniami lekarskimi lub urlopami wychowawczymi.

W **PINB Szczytnie** w okresie objętym kontrolą okresowej ocenie podlegało trzech pracowników. Powiatowy Inspektor nie przeprowadził ocen, o których mowa w art. 81 ust. 1 i 4 u.s.c., wobec tych pracowników. Powiatowy Inspektor wyjaśnił to ustawowym zawieszeniem wykonywania tych obowiązków w związku wprowadzonym stanem epidemii i zagrożenia epidemicznego w kraju, nie wskazał jednocześnie przesłanek zawieszenia przeprowadzenia tej oceny.

3. Badanie dokumentacji w zakresie prawidłowości dokonywania ocen okresowych przeprowadzono na próbie 443 ocen okresowych, tj. 4,7% przeprowadzonych ocen okresowych.

3.1. Wszystkie objęte kontrolą oceny zostały, zgodnie z obowiązującymi przepisami, dokonane przez bezpośrednich przełożonych (§ 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.).

3.2. Siedem ocen okresowych w dwóch urzędach zostało dokonanych po terminie określonym w art. 81 ust. 4 u.s.c.

Opis nieprawidłowości

W **PINB w Białymstoku** w przypadku czterech z 14 ocen okresowych pracowników (wszystkie z 2019 roku) nie zachowano wymogu ich sporządzania co 24 miesiące, tj. terminu ustalonego w art. 81 ust. 4 u.s.c. Dotyczyło to czterech osób, których ostatnie udokumentowane oceny sporządzono z datą 23 marca 2015 r. (przed 48 miesiącami). Zastępca Inspektora Powiatowego wyjaśniła m.in., że nieprawidłowości w dokonywaniu ocen były wynikiem braku przeszkolenia, braku znajomości zarządzania zasobami ludzkimi, obciążenia pracą merytoryczną.

W **WINB w Olsztynie** w przypadku trzech pracowników (15% badanych) bezpośredni przełożony dokonał ich okresowej oceny po upływie 24 miesięcy od oceny poprzedniej, tj. niezgodnie z art. 81 ust. 4 u.s.c., który stanowi,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

iż ocenę okresową sporządza się co 24 miesiące. Oceny te sporządzano odpowiednio: 52 miesiące i 16 dni, 76 miesięcy i 1 dzień, 93 miesiące i 25 dni po poprzednich ocenach tych osób. Naczelnik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego wyjaśnił, że wynikło to ze zwiększonej ilości obowiązków.

3.3. W 423 przypadkach oceniający omówił z ocenianym główne obowiązki wynikające z opisu stanowiska pracy, kryteria obowiązkowe i dodatkowe oraz termin sporządzenia oceny na piśmie (§ 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.). W trzech urzędach¹⁴² w przypadku dokonywania 20 ocen (4,5% objętych kontrolą) stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

Opis nieprawidłowości – przykład

W WINB w Olsztynie dokonując oceny czterech pracowników Inspektoratu (20% badanych) nie przestrzegano zasad dotyczących oceniania pod kątem określonych kryteriów, tj.: trzech pracowników oceniono pod względem kryteriów, z którymi nie zostali zapoznani podczas wcześniejszych rozmów dotyczących kryteriów i terminu sporządzenia oceny, a jeden nie został oceniony pod względem kryterium, które wybrał podczas ww. rozmowy. Było to niezgodne z § 5, § 6 i § 7 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, które stanowiły, że oceniający 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny lub od dnia zatrudnienia na czas nieokreślony przeprowadza z ocenianym rozmowę, podczas której omawia m.in. kryteria obowiązkowe i kryteria dodatkowe oraz termin sporządzenia oceny, a także z § 11 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, które stanowi, że oceny częściowe przyznaje się odpowiednio do poziomu spełniania przez ocenianego każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych, jeżeli zostały wybrane. Naczelnicy ww. wydziałów wyjaśnili, że bezpośrednio po przeprowadzonych rozmowach stwierdzono, iż zasadne były zmiany kryteriów ocen pracowników, o czym oceniani zostali poinformowani ustnie.

NIK zaznacza, że § 5 ust. 3 oraz § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych nakłada na oceniających obowiązek zapoznania ocenianych z kryteriami oceny na piśmie i potwierdzenia tego faktu podpisem, a także włączenia tych dokumentów do akt.

3.4. W 429 przypadkach dochowano wymogów wynikających z § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c. W jednym urzędzie w przypadku 14 ocen (3,2% objętych kontrolą) stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

Opis nieprawidłowości – przykład

W PINB w Białymstoku nie udokumentowano czynności doręczenia ocenianemu kopii części I arkusza (po przeprowadzeniu rozmowy w celu omówienia spraw związanych z przyszłą oceną oraz zapoznania ocenianego z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny), co było niezgodne z wymogami § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, w myśl których oryginał arkusza niezwłocznie włącza się do akt osobowych ocenianego, a kopię części I arkusza oceniający doręcza ocenianemu. Jak wyjaśniono nieprawidłowości te wynikały m.in. z braku przeszkolenia, braku znajomości zarządzania zasobami ludzkimi oraz obciążenia pracą merytoryczną.

¹⁴² W WINB w Olsztynie i w dwóch PINB, tj. w Białymstoku i Ożarowie Mazowieckim.

3.5. W 401 przypadkach czynności, o których mowa w § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c., dokonano w terminie przewidzianym § 7 tego rozporządzenia. W sześciu¹⁴³ urzędach w przypadku dokonywania 42 ocen (9,5% objętych kontrolą) stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **KPRM** 17 ocen z 60 objętych kontrolą ocen sporządzonych dla 16 osób spośród 30 czynności, o których mowa w § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c., tj. przeprowadzenie rozmowy z ocenianym i zapoznanie go z kryteriami oceny oraz terminem sporządzenia oceny na piśmie, dokonano od trzech do 105 dni po terminie wskazanym § 7 pkt 1 ww. rozporządzenia, w którym to zobowiązano do wykonania ww. czynności w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że *obowiązek sporządzenia oceny okresowej, zgodnie z przepisami, spoczywa na bezpośrednim przełożonym. Na wybór kryteriów po terminie wynikającym z przepisów w większości przypadków miała wpływ nagła i trudna sytuacja związana z pandemią koronawirusa i związanymi z nią ograniczeniami. Opóźnienia mogły także wynikać ze zmian organizacyjnych, nieobecności pracowników zaangażowanych w proces oceny i natłoku innych priorytetowych obowiązków.*

W **WINB w Olsztynie** w odniesieniu do sześciu osób (30% badanych) czynności, o których mowa w § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, tj. przeprowadzenie rozmowy w sprawie kryteriów i terminu sporządzenia oceny okresowej nie zostały przeprowadzone przez bezpośrednich przełożonych w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny, co było wymagane § 7 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych. Dotyczyło to osób, z którymi ww. czynności przeprowadzono odpowiednio: sześć lat po sporządzeniu poprzedniej oceny (16 grudnia 2013 r.), cztery lata po sporządzeniu poprzedniej oceny (20 listopada 2015 r.), dwa lata po sporządzeniu poprzednich ocen (11 maja 2018 r., 19 lutego 2019 r. i 3 czerwca 2019 r.), a także trzy dni przed sporządzeniem poprzedniej oceny (14 kwietnia 2020 r.).

3.6. Z 439 ocenianymi osobami (spośród 443 badanych przypadków) oceniający przeprowadzili rozmowę oceniającą (§ 10 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.). Obowiązku tego nie dopełniono w jednym urzędzie w przypadku czterech ocen okresowych.

Opis nieprawidłowości

W **PINB w Białymstoku** nie dopełniono wymogu przeprowadzenia (przed sporządzeniem pisemnej oceny) rozmowy oceniającego z ocenianym w przypadku czterech ocen (dwóch w 2019 roku i dwóch w 2021 roku) albo odnotowano przeprowadzenie jej przed datą sporządzenia poprzedniej oceny w dwóch przypadkach (w 2019 roku), a w jednym przypadku po aktualnej ocenie (w 2021 roku), co było niezgodne z § 10 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c., w myśl którego przed sporządzeniem oceny na piśmie oceniający przeprowadza z ocenianym rozmowę oceniającą podczas której omawia elementy określone w tym przepisie. Jak wyjaśniono nieprawidłowości te wynikały m.in. z braku przeszkolenia, braku znajomości zarządzania zasobami ludzkimi oraz obciążenia pracą merytoryczną.

¹⁴³ W KPRM, MRIT, GDOŚ, WINB w Olsztynie, w dwóch PINB, tj. w Białymstoku i Ożarowie Mazowieckim.

3.7. W 416 przypadkach sporządzone na piśmie oceny okresowe zostały dokonane poprzez przyznanie oceny częściowej do każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych według skali ocen (§ 11 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia) oraz z określeniem ogólnego poziomu spełnienia kryteriów oceny (§ 11 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia). W trzech¹⁴⁴ urzędach stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w 27 przypadkach (6,1 %).

Opis nieprawidłowości

W PINB w Białymstoku w przypadku 11 (z ogółem 14) ocen przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą sporządzono je na nieaktualnym druku arkusza oceny. Zastosowano bowiem arkusz oceny ustalony nieobowiązującym już rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej, co skutkowało:

- niezastosowaniem żadnego z pięciu kryteriów obowiązkowych wymaganych § 4 ust. 2 obowiązującego rozporządzenia w sprawie ocen okresowych oraz dwóch, bądź trzech z pięciu kryteriów obowiązkowych wymaganych § 4 ust. 3 obowiązującego rozporządzenia w sprawie ocen okresowych (ujętych odpowiednio we wzorach arkuszy B i C, ustalonych w załączniku Nr 3 i 4 obowiązującego rozporządzenia w sprawie ocen okresowych),
- brakiem odnotowania omówienia kryteriów oceny, wymaganego § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,
- zastosowaniem nieobowiązującej skali punktowej przy przyznaniu ocen częściowych do każdego z kryteriów obowiązkowych (a w trzech ocenach – także kryteriów dodatkowych) i ustaleniu ogólnego poziomu spełnienia kryteriów oceny.

W PINB w Ożarowie Mazowieckim we wszystkich 15 przypadkach dokonania oceny okresowej, Powiatowy Inspektor sporządził ocenę okresową na niewłaściwym arkuszu, przeznaczonym dla kierownika urzędu (arkusz A), zamiast na arkuszu przeznaczonym dla pracownika nie będącego kierownikiem urzędu oraz nie kierującego bezpośrednio pracą innych pracowników (arkusz C). W konsekwencji wykorzystania niewłaściwego arkusza oceny, przy dokonywanych ocenach okresowych, Powiatowy Inspektor nie uwzględnił dwóch z pięciu kryteriów obowiązkowych, określonych w § 4 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c., tj. kryterium wykorzystywania wiedzy i doskonalenia zawodowego oraz rzetelność. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nieuwzględnienie powyższych kryteriów oceny wynikało z wykorzystania niewłaściwego arkusza.

3.8. W przypadku 386 ocen okresowych wpisano do arkusza oceny wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego, co było zgodne z § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c. W ośmiu¹⁴⁵ urzędach w przypadku 57 ocen (12,9% objętych kontrolą) stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W KPRM w przypadku 10 osób (trzech pracowników s.c. i siedmiu urzędników s.c.) spośród 30 osób z badanej próby ocen okresowych i jednego pracownika s.c. objętego kontrolą w ramach próby badania IPRZ, do arkuszy ocen nie wpisano wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju

¹⁴⁴ W WINB w Olsztynie, w dwóch PINB, tj. w Białymstoku i Ożarowie Mazowieckim.

¹⁴⁵ W KPRM; MKiŚ; MSZ; w dwóch RDOŚ tj. w Białymstoku i Warszawie; WINB w Olsztynie oraz w dwóch PINB, tj. w Białymstoku i Ożarowie Mazowieckim.

zawodowego ocenianego, co było niezgodne z § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c. Jak wyjaśniono, przed sporządzeniem oceny przeprowadza się rozmowę oceniającą w trakcie której m.in. omawiane są kierunki dalszego rozwoju zawodowego.

W PINB w Ożarowie Mazowieckim we wszystkich objętych kontrolą 15 przypadkach Powiatowy Inspektor w arkuszu oceny okresowej nie wpisał wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego, do czego zobowiązywał § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie oceny okresowej w s.c. Jak wyjaśniono, przyczyną nieprawidłowości było wykorzystanie niewłaściwego arkusza oceny.

3.9. W objętych kontrolą 22 urzędach wystąpił tylko jeden przypadek uzyskania przez członka korpusu służby cywilnej dwukrotnej, następującej po sobie negatywnej oceny okresowej, o której mowa w art. 81 ust. 1 u.s.c. Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 1 u.s.c., DG MRiT rozwiązał stosunek pracy z ww. urzędnikiem służby cywilnej z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.

5.3.6. Mianowania członków korpusu służby cywilnej i nadawanie kolejnych stopni służbowych

1. W okresie objętym kontrolą pracownicy służby cywilnej z 11 urzędów¹⁴⁶ (spośród 22 objętych kontrolą) skierowali do Szefa Służby Cywilnej zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników ubiegających się o mianowanie. W trzech urzędach¹⁴⁷ nie jest prowadzony rejestr osób ubiegających się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej. Pracownicy służby cywilnej we własnym zakresie zobowiązani są do składania dokumentów w sprawie mianowania. Dyrektor Generalny potwierdza jedynie, na zgłoszeniu pracownika, spełnianie przez niego warunków niezbędnych do dokonania zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego.

W ośmiu urzędach, w których prowadzono rejestr osób ubiegających się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej, 92 pracowników (tj. 1,3% wszystkich pracowników służby cywilnej z objętych kontrolą jednostek) w okresie objętym kontrolą skierowało zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego, z czego 43 ukończyło w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania. W toku kontroli stwierdzono, że dyrektorzy generalni przyznali tym urzędnikom, zgodnie z art. 51 ust. 1 u.s.c., pierwszy stopień służbowy w terminie siedmiu dni od daty mianowania.

W pozostałych 11 urzędach w okresie objętym kontrolą nie było pracowników ubiegających się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej. Jeden z kierowników z tych jednostek, Powiatowy Inspektor, wyjaśnił, że przyczyną braku zgłoszeń w postępowaniu kwalifikacyjnym i wniosków o mianowanie, był fakt braku środków na ewentualne podwyżki wynagrodzeń związane z podwyższeniem kwalifikacji i mianowania na wyższe stanowiska.

Stwierdzono przypadki naruszenia terminu nadania kolejnego stopnia służbowego

¹⁴⁶ Z KPRM i trzech ministerstw; GDOŚ; czterech UW, RDOŚ w Białymstoku i WINB w Białymstoku.

¹⁴⁷ MKiŚ, MSZ i Warmińsko-Mazurski UW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2. W objętych kontrolą jednostkach było 369 przypadków otrzymania przez urzędników s.c. dwóch następujących po sobie pozytywnych ocen okresowych na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen od daty przyznania urzędnikowi s.c. ostatniego stopnia służbowego. W dwóch jednostkach, w dwóch przypadkach kolejny stopień służbowy został przyznany z naruszeniem terminu wskazanego w art. 89 ust. 2 u.s.c.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W GDOŚ jednemu z urzędników służby cywilnej, który uzyskał dwie kolejne następujące po sobie pozytywne oceny okresowe na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, przyznano kolejny stopień służbowy blisko dwa miesiące po upływie 30-dniowego terminu od zapoznania urzędnika służby cywilnej z oceną okresową. Było to niezgodne z art. 89 ust. 2 u.s.c.

DG GDOŚ wyjaśniła, że przyczyną niedotrzymania ww. terminu był fakt, że pracownik kadr odpowiedzialny za oceny okresowe przez omyłkę pominął informację, że wskazany pracownik jest urzędnikiem mianowanym. Niedopatrzenie zostało szybko naprawione, a pracownikowi przyznano wyrównanie finansowe.

W RDOŚ w Poznaniu w jednym z czterech przypadków przyznania wyższego stopnia w służbie cywilnej na podstawie art. 89 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej przyznanie stopnia urzędnikowi s.c. nastąpiło po upływie trzech miesięcy od dnia zapoznania z oceną okresową, a nie jak stanowi przepis – w ciągu 30 dni. Regionalny Dyrektor podała, że przyczyną opóźnienia był fakt, że odeszła pracownica od płac, a następnego pracownika udało się zatrudnić dopiero od nowego roku (...). Dlatego w pewnych sprawach nastąpiły opóźnienia. Niemniej pracownik awansowany, mimo że otrzymał informację o awansie z opóźnieniem, data obowiązywania była zgodna z ustawowym terminem i otrzymał spłatę należnej mu podwyżki.

5.3.7. Sprawozdawczość

Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z u.s.c. składane były terminowo

1. Zgodnie z art. 25 ust. 5 u.s.c., w latach 2019–2021 dyrektorzy generalni¹⁴⁸ wszystkich objętych kontrolą jednostek terminowo, czyli do końca stycznia każdego roku, składali Szefowi S.C. sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy za rok ubiegły, tj. za lata 2019, 2020 i 2021. Za lata 2019–2020 sprawozdania składane były za pośrednictwem systemu Centrum Kompetencji Państwa, a za 2021 r. z pomocą narzędzia sprawozdawczego udostępnionego przez Główny Urząd Statystyczny. W przypadku dwóch jednostek¹⁴⁹ nie udokumentowano potwierdzenia złożenia niektórych sprawozdań.

W dwóch jednostkach¹⁵⁰ stwierdzono, że niektóre dane w przekazanych Szefowi S.C. sprawozdaniach były nierzetelne.

¹⁴⁸ Zgodnie z art. 25 ust. 9 u.s.c. zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, wykonują kierownicy tych urzędów.

¹⁴⁹ MKiŚ i GUNB.

¹⁵⁰ KPRM i WINB w Olsztynie.

Opis nieprawidłowości – przykład

W WINB w Olsztynie sprawozdania składane przez Wojewódzkiego Inspektora do Szefa Służby Cywilnej zawierały nierzetelne dane. I tak, w sprawozdaniu za:

- 2019 r.:
 - nie wykazano dwóch osób, z którymi w 2019 r. podpisano umowy o pracę na czas określony,
 - wskazano, że ogółem przeprowadzono cztery oceny okresowe, podczas gdy w rzeczywistości przeprowadzono osiem takich ocen.
- 2020 r.:
 - nie wykazano jednej osoby, którą w 2020 r. oceniono pierwszy raz w służbie cywilnej,
 - wskazano, że ogółem przeprowadzono trzy oceny okresowe, podczas gdy w rzeczywistości przeprowadzono dziesięć takich ocen.
- 2021 r. wskazano, że przeprowadzono trzy oceny okresowe, podczas gdy w rzeczywistości przeprowadzono dziesięć takich ocen.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zatwierdzając i przekazując dane Szefowi Służby Cywilnej opierał się on na informacjach przekazanych przez pracownika ds. kadr i naczelników wydziałów, a różnice prawdopodobnie były wynikiem błędnej interpretacji tego, co powinno być znaleźć się w poszczególnych kolumnach sprawozdania.

2. Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń do dnia 31 stycznia każdego roku dyrektor generalny urzędu (kierownik urzędu) przekazuje Szefowi S.C. w formie przez niego określonej informacje o potrzebach szkoleniowych urzędu, dotyczące priorytetów szkoleniowych na bieżący rok (pkt 1); zbiorcze zestawienie dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku (pkt 2). Zestawienie powinno zawierać w szczególności dane liczbowe dotyczące uczestnictwa członków korpusu służby cywilnej w szkoleniach oraz zestawienie wydatków na szkolenia członków korpusu służby cywilnej. W czterech¹⁵¹ jednostkach stwierdzono bądź nierzetelne dane wykazywane w ww. informacjach bądź brak danych.

Informacje o potrzebach szkoleniowych urzędu zawierały w większości rzetelne dane

Opis nieprawidłowości – przykłady

W RDOŚ w Białymstoku w 2022 roku Dyrektor nie poinformowała Szefa S.C. o potrzebach szkoleniowych RDOŚ, w tym o tematach szkoleń, które powinny się znaleźć w planie szkoleń centralnych w służbie cywilnej i o liczbie osób do przeszkolenia z uwzględnieniem zajmowanego stanowiska. Dyrektor wyjaśniła, że (...) *Był to nieumyślny błąd pracownika (...). Błąd wynikał również z wprowadzenia nowego sposobu składania sprawozdań i zmiany platformy do wprowadzania sprawozdań na system GUS. Pracownik nie zauważył kolejnej „zakładki” dotyczącej potrzeb szkoleniowych i zakończył składanie sprawozdania na informacjach dotyczących szkoleń zrealizowanych w 2021 roku.*

W WINB w Białymstoku w sprawozdaniach z realizacji zadań w latach ubiegłych (za 2019, 2020 i 2021 rok) nie wypełniono tabeli E1 „Potrzeby szkoleniowe Urzędu, dotyczące priorytetów szkoleniowych na bieżący rok”, co naruszało § 16 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń.

3. W MSZ stwierdzono błędne wykazywanie w sprawozdaniu Rb-70 danych dotyczących stanu zatrudnienia.

Brak możliwości prawidłowego sporządzenia przez MSZ RB-70

¹⁵¹ MSZ, RDOŚ w Białymstoku, WINB w Białymstoku, PINB w Białymstoku.

Opis nieprawidłowości

W MSZ w sprawozdaniach Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostce budżetowej¹⁵² za okres od początku roku do końca IV kwartału (dla lat 2019–2021) oraz za okres od początku roku do końca II kwartału 2022 r. wykazywany w rozdziale 75057¹⁵³ stan zatrudnienia w ramach statusu 03 – członkowie korpusu służby cywilnej oraz statusu 13 – członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej, był niezgodny z faktycznym stanem zatrudnienia w MSZ w ramach tych statusów. Skutkowało to przekazywaniem do Szefa S.C. sprawozdań (o których mowa w art. 25 ust. 5 u.s.c.), które zawierały błędne dane dotyczące członków korpusu s.c. w MSZ. W ww. sprawozdaniach wykazano wyższy stan zatrudnienia w korpusie s.c. niż faktyczny: o 624 w 2019 r., o 614 w 2020 r., o 563 w 2021 r. i o 551, w I półroczu 2022 r.

DGSZ wyjaśnił, że powyższa sytuacja jest spowodowana brakiem autonomizacji ustawy o służbie zagranicznej i odesłaniem do przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, w zakresie nieuregulowanym w ustawie do członków służby zagranicznej, z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych.

Dodatkowo sytuacja jest wynikiem braku w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej odrębnego statusu dla grupy osób niezaliczanych do członków korpusu służby cywilnej ani zagranicznej, zatrudnionych w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, objętych mnożnikowym systemem wynagradzania, co ma istotny wpływ na planowanie budżetu, zgodnie z notami budżetowymi na dany rok, gdzie jest stosowany analogiczny podział zatrudnienia.

Ministerstwo podejmowało próby w zakresie dodania odpowiedniego statusu zatrudnienia do projektów rozporządzeń. Pismem z dnia 13 kwietnia 2016 r. nr BDG.0240.370.2016/4 zgłoszona została uwaga do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 dotycząca uzupełnienia słownika grup pracowniczych o grupę osób zatrudnionych w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę zawartej zgodnie z prawem polskim, niewchodzących w skład służby zagranicznej. DGSZ wskazał ponadto, że Ministerstwo podejmowało działania w celu poszerzenia wykazu statusów zatrudnienia w ramach uzgodnień roboczych i konsultacji telefonicznych.

NIK nie kwestionuje, że w obecnym stanie prawnym MSZ nie ma możliwości prawidłowego sporządzania sprawozdania Rb-70, jednak działania MSZ w celu poszerzenia wykazu statusów zatrudnienia okazały się niewystarczające, formalne działania były przeprowadzone raz w 2016 r., a pozostałe działania miały charakter roboczy.

5.4. Rozwój zawodowy członków korpusu służby cywilnej

Szkolenia członków korpusu s.c. były realizowane, co do zasady, zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi. Roczne plany szkoleń w większości jednostek sporządzone zostały w sposób rzetelny.

¹⁵² Sprawozdanie sporządzane na podstawie rozporządzeń ministra właściwego ds. finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

¹⁵³ Rozdział 75057 – Placówki zagraniczne.

W niektórych jednostkach nie przyjęto wewnętrznych zasad opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ). Ponadto nie wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej mieli ustalone indywidualne programy rozwoju zawodowego. W niektórych przypadkach IPRZ zostały sporządzone z uchybieniem terminów określonych w przyjętych w urzędach zasadach.

5.4.1. Szkolenia członków korpusu służby cywilnej

1. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w jednostkach objętych kontrolą przeprowadzonych zostało ogółem 8153¹⁵⁴ szkoleń powszechnych, specjalistycznych oraz w ramach indywidualnych programów rozwoju, na których realizację wydatkowano łącznie 17 965,4 tys. zł, z tego:

Szkolenia w liczbach

- w KPRM i ministerstwach – 3759 szkoleń na łączną kwotę 13 278,3 tys. zł,
- w urzędach centralnych – 517 szkoleń na łączną kwotę 723,2 tys. zł,
- w urzędach wojewódzkich – 2839 szkoleń na łączną kwotę 3481,0 tys. zł,
- w RDOŚ – 692 szkoleń na łączną kwotę 312,9 tys. zł,
- w WINB – 333 szkoleń na łączną kwotę 164,9 tys. zł,
- w PINB – osiem szkoleń na łączną kwotę 4,3 tys. zł.

W szkoleniach uczestniczyło łącznie 57 581 członków korpusu służby cywilnej¹⁵⁵, z tego:

- w KPRM i ministerstwach – 28 868 członków korpusu służby cywilnej;
- w urzędach centralnych – 4114 członków korpusu służby cywilnej;
- w urzędach wojewódzkich – 22 270 członków korpusu służby cywilnej;
- w RDOŚ – 1723 członków korpusu służby cywilnej;
- w WINB – 595 członków korpusu służby cywilnej;
- w PINB – 11 członków korpusu służby cywilnej.

Średni koszt szkolenia jednego członka korpusu służby cywilnej, w poszczególnych latach we wszystkich jednostkach objętych kontrolą wynosił od 160,80 zł (w 2022 r.) do 466,20 zł (w 2019 r.)¹⁵⁶.

Największy spadek liczby przeprowadzonych szkoleń odnotowano w 2020 r., tj. na początku epidemii COVID-19, gdy oferta szkoleń e-learningowych nie była jeszcze tak rozwinięta jak w chwili obecnej. Mimo to i tak w objętych kontrolą jednostkach w 2020 r. zorganizowano 1688 szkoleń na łączną kwotę 3617,2 tys. zł. W kolejnych latach liczba zorganizowanych szkoleń systematycznie wzrastała.

¹⁵⁴ W tym w 2019 r. 2675 szkoleń za kwotę 771 300,6 tys. zł, w 2021 r. – 1688, za kwotę 80 528,2 tys. zł, w 2022 r. – 2386 za kwotę 301 281,9 tys. zł, a w 2022 r. (do 30 czerwca) – 1404, za kwotę 118 850,2 tys. zł.

¹⁵⁵ Liczba uczestników szkoleń jest wyższa od ogólnej liczby członków korpusu s.c. w jednostkach kontrolowanych z racji uczestnictwa w więcej niż jednym szkoleniu.

¹⁵⁶ W 2020 r. średni koszt szkolenia jednego członka korpusu służby cywilnej wyniósł 162,39 zł, w 2021 r. 341,00 zł.

Roczne plany szkoleń

Nie we wszystkich jednostkach został opracowany roczny plan szkoleń

2. Zgodnie z art. 106 ust. 2 pkt 2–4 u.s.c. szkolenia w s.c. obejmują szkolenia planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu. W 18 jednostkach dyrektorzy generalni bądź kierownicy jednostek opracowywali roczne plany szkoleń odpowiadające potrzebom urzędów, z uwzględnieniem indywidualnych programów rozwoju zawodowego. W trzech PINB w: Białymstoku, Szczytnie i Ożarowie Mazowieckim oraz w WINB w Białymstoku plany takie nie zostały sporządzone.

Opis nieprawidłowości – przykłady

WINB w Białymstoku, nie sporządzał rocznych planów szkoleń dla pracowników WINB. Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, że w latach 2019–2022 nie sporządzano planów szkoleń ze względu na bardzo poważne utrudnienia w organizacji pracy Inspektoratu w związku z wystąpieniem pandemii wirusa SARS-CoV-2. (...) W celu zapewnienia bieżącej i nieprzerwanej realizacji inwestycji w zakresie budownictwa przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa zdrowotnego pracowników skupiliśmy się na realizacji ustawowych obowiązków.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ożarowie Mazowieckim nie opracował planów szkoleniowych na lata 2019–2022. Nieopracowywanie planów szkoleniowych Powiatowy Inspektor uzasadnił ograniczonym budżetem PINB, który w pierwszej kolejności uwzględniał kwestie związane z utrzymaniem jednostki. Szkolenia pracowników odbywały się, gdy pojawiła się na to rezerwa finansowa.

W jednym przypadku (w MRiT) roczne plany szkoleń na lata 2019–2022 sporządzone zostały w sposób niezgodny z wewnętrznymi regulacjami oraz w sposób nierzetelny.

Opis nieprawidłowości

W MRiT zgodnie z polityką szkoleniową jednym z etapów procesu szkoleniowego pracowników była identyfikacja potrzeb szkoleniowych pracowników Ministerstwa. Identyfikacja ta odbywała się w komórkach organizacyjnych Ministerstwa, na podstawie: zadań tej komórki, zadań pracownika i wymagań związanych ze stanowiskami pracy, potrzeb rozwojowych poszczególnych pracowników (co miało swoje odzwierciedlenie w poszczególnych IPRZ) oraz budżetu przeznaczanego na szkolenia. Następnie tak zidentyfikowane potrzeby szkoleniowe gromadzone były przez komórkę odpowiedzialną za przygotowanie planu szkoleniowego. Przygotowywany plan szkoleń poza ww. potrzebami szkoleniowymi, według polityk szkoleniowych Ministerstwa, miał również uwzględniać wnioski z analizy IPRZ pracowników oraz priorytety szkoleniowe Szefa S.C. W toku kontroli nie przedstawiono kontrolerom dokumentów potwierdzających przeprowadzanie analiz IPRZ. Ponadto, zgodnie z art. 106 ust. 2 pkt 2–4 u.s.c., planując szkolenia Dyrektor Generalny powinien uwzględnić w planie szkoleń szkolenia powszechne, specjalistyczne i w ramach IPRZ. Zatwierdzone plany szkoleń nie zawierały szczegółowego podziału na rodzaje szkoleń wraz z podaniem tematów szkoleń, ani wskazania, które z nich wynikają z przygotowanych IPRZ. DG wyjaśniła, że w Ministerstwie są sporządzane roczne Plany szkoleń. Zalecenia Szefa Służby Cywilnej nie określają wzoru Planu szkoleń, jaki urzędy powinny się posługiwać ani wymagań odnośnie zawartości. Zdaniem Dyrektora Generalnej, Plan szkoleń w Ministerstwie opracowywany jest w taki sposób, aby zabezpieczyć potrzeby pracowników w zakresie zapewnienia im dostępu do różnego rodzaju szkoleń, w tym wynikających z IPRZ.

Wewnętrzne zasady i narzędzia wspierające proces badania potrzeb rozwojowych w urzędzie

3. W *standardach Szefa S.C. 2020 r.*¹⁵⁷ zalecono, aby dyrektor generalny urzędu opracował zasady i narzędzia wspierające proces badania potrzeb rozwojowych w urzędzie i efektywność szkoleń. Spośród 22 objętych kontrolą urzędów w sześciu¹⁵⁸ z nich (27,3% objętych kontrolą jednostek) nie określono tych procedur.

72,7% objętych kontrolą jednostek opracowało zasady i narzędzia wspierające proces badania potrzeb rozwojowych

W **WINB w Olsztynie** nie opracowano pisemnych zasad i narzędzi wspierających proces badania potrzeb rozwojowych, ponieważ były to fakultatywne wytyczne Szefa Służby Cywilnej. W Inspektoracie prowadzono rozmowy rozwojowe z pracownikami oraz analizę wniosków z ocen okresowych podczas indywidualnych rozmów dotyczących ww. ocen.

Jak podała Dyrektor **RDOŚ w Olsztynie**, badanie potrzeb szkoleniowych nie odbywało się poprzez stosowanie ankiet lub kwestionariuszy wśród pracowników RDOŚ, o jakich mowa w zaleceniach Szefa SC, ale stosowano inne narzędzia do badania potrzeb szkoleniowych, a należały do nich kryteria wynikające m.in. z: opisów stanowisk pracy i zakresów czynności poszczególnych pracowników, realizacji IPRZ przez poszczególnych pracowników, liczby odbytych szkoleń w poprzednim roku, zadań realizowanych przez wydział, możliwości finansowych jednostki.

W **PINB w Ostrowie Wielkopolskim** nie opracowano zasad i narzędzi wspierających proces badania potrzeb rozwojowych w Inspektoracie, z uwagi na małą obsadę kadrową.

Identyfikacja potrzeb rozwojowych w pozostałych kontrolowanych jednostkach odbywała się m.in. w oparciu o: IPRZ członków korpusu służby cywilnej, zgłoszone przez poszczególne komórki organizacyjne urzędu tematy szkoleń wraz z list pracowników, którzy mieliby wziąć udział w nich, priorytety szkoleniowe Szefa S.C., potrzeby organizacyjne urzędu oraz środki finansowe na realizację szkoleń.

Wspólna organizacja szkoleń

4. W latach 2019–2022 (30 czerwca) pięć z 22 jednostek objętych kontrolą wraz z innymi urzędami zorganizowały wspólnie szkolenia. KPRM wraz z MRiT oraz MSZ organizowało w 2019 r. szkolenie dotyczące *Obowiązku notyfikacji w procesie legislacyjnym*. GDOŚ natomiast w ramach projektu *Wsparcie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we wdrażaniu warunków ex ante oraz w realizacji zobowiązań w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i obszaru Natura 2000* zorganizowała wraz z 16 RDOŚ łącznie 49 szkoleń, w których wzięło udział 2571 pracowników GDOŚ i RDOŚ. WINB w Poznaniu zorganizował jedno szkolenie (naradę szkoleniową) wspólnie z innymi urzędami, dotyczącą m.in. zagadnień z zakresu stref kontrolowanych gazociągów w planach miejscowych zagospodarowania terenu, pozwoleń na budowę i na użytkowanie, bezpieczeństwa pożarowego budynków, w której udział wzięli przedstawiciele

Kilka urzędów podjęło się wspólnej organizacji szkoleń dla swoich pracowników

¹⁵⁷ Rozdział V Rozwój i Szkolenia *standardów Szefa S.C. z 2012 r.* oraz rozdział VI Rozwój i Szkolenia *standardów Szefa S.C. z 2020 r.*

¹⁵⁸ RDOŚ w Poznaniu i Warszawie, WINB w Olsztynie oraz w PINB w Szczytnie, Ostrowie Wielkopolskim i Ożarowie Mazowieckim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

administracji architektoniczno-budowlanej województwa wielkopolskiego, powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego z terenu województwa wielkopolskiego, w szczególności przedstawiciele: GUNB, RDOŚ, Operatora Gazociągów Przesyłowych Gaz-Systemu, Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu, Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

Prawidłowość organizacji szkoleń

Nie wszystkie jednostki ustrzegły się przed błędami przy organizacji szkoleń

5. Szczegółowemu badaniu została poddana dokumentacja z 248 szkoleń (3,0% ogółu szkoleń przeprowadzonych przez jednostki objęte kontrolą).

W trzech PINB¹⁵⁹ nie zorganizowano członkom korpusu s.c. żadnego szkolenia zewnętrznego, a tym samym Powiatowi Inspektorzy nie zapewnili członkom korpusu s.c. możliwości wywiązania się z obowiązku uczestnictwa w szkoleniach, tj. obowiązku wynikającego z art. 106 ust. 2 pkt 2–4 u.s.c. przy czym w jednym z tych PINB Powiatowy Inspektor zaproponował odbycie szkoleń zamieszczonych przez Mazowiecką Okręgową Izbę Inżynierów Budownictwa na www.youtube.com. Głównym powodem braku organizacji szkoleń zewnętrznych były niewystarczające środki finansowe oraz niewielki zasób kadrowy.

W zdecydowanej większości objętych kontrolą jednostek, w których były organizowane szkolenia (tj. w 18 z 19) przeprowadzono je zgodnie z potrzebami szkoleniowymi, w tym z tymi określonymi w IPRZ, a podmioty wybrane do przeprowadzenia szkoleń spełniały wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie organizacji szkoleń. W jednym przypadku przy organizacji szkolenia nie dopełniono wszystkich wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie organizacji szkoleń.

Opis nieprawidłowości

W RDOŚ w Warszawie w przypadku jednego ze szkoleń przeprowadzonego przez podmiot zewnętrzny w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej, zorganizowanego dla 43 pracowników RDOŚ, nie określono tematyki i celów szkolenia, zakresu dokumentacji oraz nie zatwierdzono programu szkolenia, co stanowiło naruszenie § 7 pkt 2 lit. a i b i pkt 5 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń. Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż nieokreślenie tematyki i celów szkolenia, zakresu dokumentacji dla tego szkolenia wynikało z przeoczenia. Wybierając CBA jako instytucję zajmującą się ww. tematyką, uznano ją za gwaranta należytego przeprowadzonego szkolenia. W ocenie RDOŚ, tematyka zawarta w dokumencie przesłanym przez CBA pt. „Wskazówki antykorupcyjne dla Urzędników”, wskazywała na program szkolenia. Dlatego został on zaakceptowany.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że dokument pt. „Wskazówki antykorupcyjne dla Urzędników” jest dostępny na stronach internetowych CBA¹⁶⁰ jako „broszura dla urzędników”, nie może stanowić programu szkolenia dla pracowników RDOŚ, z uwagi na brak indywidualnego podejścia do ich potrzeb szkoleniowych. Ponadto w dokumentacji Urzędu nie ma akceptacji, na którą wskazał Dyrektor RDOŚ.

W WINB w Poznaniu oraz w RDOŚ w Warszawie, nie dokonywano ocen zrealizowanych szkoleń.

¹⁵⁹ PINB w Ostrowie Wielkopolskim, Szczytnie i Białymstoku.

¹⁶⁰ https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Broszura_dla_Urzędników_FINALNA_6112015_v1.pdf

Opis nieprawidłowości

W **RDOŚ w Warszawie** nie dokonano oceny przeprowadzonych szkoleń (15 zbadanych), co stanowiło naruszenie § 7 pkt 6 i § 15 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń. Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż po przeprowadzonych szkoleniach, jednostki szkolące każdorazowo przeprowadzają ankiety ewaluacyjne mające na celu zbadanie efektywności danego szkolenia. Ankiety te nie były przekazywane do Urzędu. W RDOŚ nie dokonywano pisemnych ocen po zrealizowanych przez pracowników szkoleniach. Oceny takie były dokonywane jedynie w formie ustnej.

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

W PINB w Ożarowie Mazowieckim nie przedstawiono dokumentów potwierdzających organizację szkoleń zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie organizacji szkoleń

Opis nieprawidłowości

W **PINB w Ożarowie Mazowieckim**, Powiatowy Inspektor organizował szkolenia bez zachowania wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie organizacji szkoleń w zakresie: realizacji zadań organizatora szkolenia (§ 7 pkt 1–5), spełnienia kryteriów przez podmiot, któremu powierzono prowadzenie szkolenia (§ 8) oraz dokonania oceny zrealizowanych szkoleń (§ 7 pkt 1–6 i § 15).

5.4.2. Indywidualne Programy Rozwoju Zawodowego

Wewnętrzne procedury przygotowania IPRZ

1. Zgodnie ze *standardami Szefa S.C. z 2012 r.*¹⁶¹ dyrektorzy generalni¹⁶² urzędów zobowiązani byli do określenia formuły oraz zasad opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego w urzędzie. *Standardy Szefa S.C. z 2020 r.*¹⁶³ obowiązek ten zamieniły w zalecenie, tylko dla urzędów zatrudniających poniżej 50 członków korpusy służby cywilnej.

Spośród 22 objętych kontrolą urzędów w WINB w Olsztynie oraz w trzech PINB: w Szczytnie, Ostrowie Wielkopolskim oraz w Ożarowie Mazowieckim nie określono w ogóle takich procedur, w pozostałych 18 urzędach (81,8% objętych kontrolą jednostek) procedury takie zostały określone. Przy czym w PINB w Białymstoku pomimo ustalenia ww. procedur, nie zostały sporządzone indywidualne programy rozwoju zawodowego dla pracowników tego urzędu. Powodem nieprzygotowania zasad opracowywania i realizacji IPRZ były m.in. braki kadrowe oraz fakultatywny (od 11 marca 2020 r.) charakter tego zalecenia Szefa S.C.

Nie wszystkie jednostki określiły wewnętrzne zasady opracowania i realizacji IPRZ

¹⁶¹ Rozdział V „Rozwój i szkolenia” *standardów Szefa S.C. z 2012 r.*

¹⁶² Zgodnie z art. 25 ust. 9 u.s.c. zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, wykonują kierownicy tych urzędów.

¹⁶³ Rozdział VI „Rozwój i szkolenia” *standardów Szefa S.C. z 2020 r.*

Opis nieprawidłowości – przykład

W WINB w Olsztynie, od 1 stycznia 2019 r. do 11 marca 2020 r., Wojewódzki Inspektor nie określił zasad opracowywania i realizacji IPRZ w Inspektoracie, co było wymagane pkt 1 rozdziału V zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że opracowanie IPRZ pracownika polegało na przeprowadzeniu wywiadu z pracownikiem, co do jego przebiegu pracy i oczekiwań, szczególnie w zakresie potrzeby kierowania na szkolenia. Dodał, że przy tak małej jednostce przygotowywanie programów opartych na analizach porównawczych czy tworzenie modeli matematycznych w jego ocenie miało się z celem.

Prawidłowość sporządzania IPRZ

Nie we wszystkich jednostkach sporządzone zostały IPRZ dla członków korpusu służby cywilnej

2. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 379 członków korpusu służby cywilnej w zakresie sporządzenia dla nich indywidualnych programów rozwoju zawodowego i ich aktualizacji.

IPRZ zawierały plany i możliwości rozwoju zawodowego członków korpusu s.c., w tym szkolenia. W większości urzędów przy ich sporządzaniu brano pod uwagę wnioski zawarte w ocenie okresowej, planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego. Zawierały one plany i możliwości rozwoju oraz akceptację kierującego komórką organizacyjną i były zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego.

Spśród 22 jednostek objętych kontrolą w 13 urzędach (59%) IPRZ sporządzono dla wszystkich objętych szczegółowym badaniem członków korpusu służby cywilnej. W sześciu urzędach¹⁶⁴ (27,3%) nie sporządzano w ogóle IPRZ, natomiast w trzech¹⁶⁵ (13,6%) IPRZ sporządzono dla części pracowników lub IPRZ sporządzone były niezgodnie z ustawą u.s.c. i/lub z wewnętrznymi zasadami.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W WINB w Olsztynie, do 4 listopada 2022 r. bezpośredni przełożeni, tj. Wojewódzki Inspektor oraz Naczelnicy Wydziałów nie ustalili odrębnie dla 23 członków korpusu służby cywilnej IPRZ, co było wymagane art. 108 ust. 1 u.s.c.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że opracowanie IPRZ pracownika polegało na przeprowadzeniu wywiadu z pracownikiem, co do przebiegu jego pracy i oczekiwań, szczególnie w zakresie szkoleń. Stwierdził on, że decyzje o skierowaniu na szkolenia podejmował po pojawieniu się informacji o organizacji konkretnych szkoleń. Dodał, że podejmując te decyzje miał na względzie rzeczywiste potrzeby pracowników oraz możliwości finansowe Inspektoratu. Wojewódzki Inspektor stwierdził także, że w przepisach nie został uszczegółowiony sposób ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego i stąd brak utrwalenia powyższych czynności w formie dokumentów. Przełożeni wyjaśnili, że szczegółowy sposób ustalania IPRZ nie został określony w przepisach wykonawczych, brakuje także norm dotyczących terminu i formy ustalenia ww. programu. Dodali, że mając na uwadze niewielki zasób kadrowy oraz specyficzny charakter tematyki spraw, ograniczyli się do ustnego ustalenia programów rozwoju.

¹⁶⁴ W WINB w Białymstoku i Olsztynie oraz w PINB w Białymstoku, Szczytnie, Ostrowie Wielkopolskim i w Ożarowie Mazowieckim.

¹⁶⁵ W MRiT, MSZ oraz RDOŚ w Białymstoku

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **PINB w Białymstoku**, Zastępca Inspektora Powiatowego w odniesieniu do pracowników, a Inspektor Powiatowy w odniesieniu do Zastępcy, nie sporządzili indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, wymaganych przepisami art. 108 ust. 1 i 2 u.s.c. oraz § 1 ust. 1 zarządzenia wewnętrznego Inspektora Powiatowego nr 4/2013 z 26 lutego 2013 r. w sprawie procedury ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej w PINB.

Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *brak ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego wynikał z ograniczonych możliwości finansowych jednostki, uniemożliwiających pełną realizację polityki szkoleniowej PINB (...). Przygotowanie i określenie indywidualnych programów w tym okresie było mocno utrudnione i wiązało się z ogromną niepewnością, którą niósł za sobą stan epidemii*. Zdaniem NIK, w sytuacji niepodejmowania działań w celu uzyskania środków finansowych na szkolenia, ich brak nie stanowi usprawiedliwienia dla braku realizacji obowiązku wynikającego z ustawy o służbie cywilnej, a nawet w stanie epidemii istniała możliwość uczestniczenia w szkoleniach on-line.

W trzech jednostkach (MRiT, MSZ oraz RDOŚ w Białymstoku) IPRZ nie zostały sporządzone dla części objętych badaniem członków korpusu służby cywilnej, tj. 24 z 69 osób (34,8%).

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **MRiT** nie opracowano IPRZ dla siedmiu członków korpusu służby cywilnej. Było to niezgodne z art. 108 ust. 1 u.s.c., stosownie do którego bezpośredni przełożony ustala IPRZ, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, z wyjątkiem osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

DG Ministerstwa wyjaśniła, że brak sporządzenia IPRZ dla ww. osób wynikał m.in. z przeoczenia terminu na sporządzenie IPRZ, długotrwałej absencji pracowników i ich przełożonych odpowiedzialnych za sporządzenie IPRZ.

W **MSZ** nie sporządzono IPRZ dla 13 z 20 objętych badaniem członków korpusu s.c. zatrudnionych w MSZ, co było niezgodne z art. 108 ust. 1 u.s.c. Bezpośredni przełożony, na podstawie art. 108 ust. 1 u.s.c., miał obowiązek ustalenia IPRZ dla każdego członka służby cywilnej, poza stanowiskami wyższymi. Ponadto § 7 ust. 1 obowiązującego w MSZ zarządzenia w sprawie rozwoju¹⁶⁶ obligował do sporządzania IPRZ co dwa lata. Z wyjaśnień wynika, że przyczynami niesporządzenia IPRZ były w szczególności: wzrost realizowanych zadań w związku z sytuacją międzynarodową (np. wybuch konfliktu zbrojnego w Ukrainie, kryzys polityczny na Białorusi, misja ewakuacyjna w Afganistanie), pandemia COVID-19 oraz przeoczenie w związku ze zmianą bezpośredniego przełożonego.

Ponadto, w dwóch jednostkach (KPRM, MRiT) IPRZ przygotowane były niezgodnie z terminami określonymi w wewnętrznie przyjętych procedurach opracowania i realizacji IPRZ.

Opis nieprawidłowości – przykład

W **KPRM** IPRZ nie były przygotowywane w terminach określonych w wewnętrznych regulacjach. W przypadku 22 osób z 30 objętych szczegółowym badaniem (tj. 73,3%) oraz pięciu pracowników s.c. w ramach badanej

¹⁶⁶ Zarządzenie nr 8 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie planowania rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, zmienionego zarządzeniem nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 22 sierpnia 2022 r.

próby szkoleń. IPRZ ustalono bowiem od 16 dni do czterech lat po terminach wskazanych w rozdz. 2 *Wyznaczanie ścieżki kariery* oraz w rozdz. 3 pkt 3 i 4 *Zasad ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego*, będących częścią *Polityki indywidualnych programów rozwoju zawodowego*. W przypadku 10 osób na 30 objętych szczegółowym badaniem (tj. 33,3%), IPRZ zostały ustalone przed wyborem kryteriów kolejnej oceny okresowej od jednego do 175 dni, co było niezgodne z rozdz. 3 pkt 4 *Zasad ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego*, będących częścią *Polityki indywidualnych programów rozwoju zawodowego*. Ponadto w IPRZ dwóch członków korpusu s.c. (urzędnicy s.c.) z 30 objętych szczegółowym badaniem, tj. 6,7%, nie uwzględniono wniosków zawartych w ocenie okresowej.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że zgodnie z *regulacjami wewnętrznymi, IPRZ w KPRM co do zasady, obowiązuje przez okres dwóch lat. Jest to termin instrukcyjny co oznacza, że dokonanie czynności po upływie tego terminu nie odbiera jej skuteczności. (...) Należy również zwrócić uwagę na wydarzenia utrudniające sporządzenie IPRZ we wspomnianym okresie, tj. zmiany strukturalne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów związane m.in. z przejęciem zadań Ministra ds. Unii Europejskiej oraz Ministerstwa Cyfryzacji, pandemię koronawirusa, która wprowadziła pewne ograniczenia oraz dodatkowe utrudnienia. W 2022 roku pojawiły się również dodatkowo zadania związane z zaangażowaniem Polski w pomoc Ukrainie, w związku z konfliktem zbrojnym. (...) Powszechnie obowiązujące przepisy dotyczące służby cywilnej nie regulują kwestii terminu sporządzenia Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego.*

Zdaniem NIK, właściwe jest powiązanie procesu dokonywania oceny okresowej z ustanawianiem IPRZ. Przyjęte w procedurach wewnętrznych zasady powinny być jednak przestrzegane. Nieaktualizowanie IPRZ, niejednokrotnie przez długi okres czasu, nie może być wytłumaczone okolicznościami zewnętrznymi ani zmianami strukturalnymi ze względu na ciągłość pracy urzędu.

Brak zarządzenia Prezesa RM dotyczącego sposobu ustalania IPRZ

3. Zgodnie z art. 108 ust. 3 ustawy s.c może określić, w drodze zarządzenia, szczegółowy sposób ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej.

Ustalono, że Prezes Rady Ministrów nie skorzystał z tej możliwości.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę skalę nieprawidłowości ustalonych w toku tej kontroli oraz fakt, że we wszystkich najmniejszych pod względem obsady kadrowej jednostkach (PINB) w ogóle nie opracowano IPRZ zasadnym jest podjęcie działań w celu opracowania i wydania takiego zarządzenia.

5.5. Realizacja zadań wynikających z ustawy o służbie zagranicznej przez Szefa SZ

Szef Służby Zagranicznej zgodnie z przepisami realizował zadania wynikające z nowej ustawy o służbie zagranicznej, z wyjątkiem niewyznaczenia niezwłocznie osoby go zastępującej.

Szef SZ koordynował i nadzorował proces zarządzania zasobami ludzkimi, w tym wprowadził w drodze zarządzenia standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej.

Szef Służby Zagranicznej zbierał i przetwarzał szczegółowe dane o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach, a następnie terminowo przygotował i przekazał Ministrowi SZ sprawozdanie o stanie służby zagranicznej.

5.5.1. Realizacja zadań przez Szefa SZ

Powołanie Szefa Służby Zagranicznej

1. Zgodnie z art. 8 ust. 1 nowej u.s.z. służbą zagraniczną kieruje minister właściwy do spraw zagranicznych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 nowej u.s.z. w służbie zagranicznej utworzono stanowisko Szefa Służby Zagranicznej. W myśl art. 11 ust. 4 nowej u.s.z. Szef Służby Zagranicznej niezwłocznie wyznacza, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, zastępującą go osobę

Szef Służby Zagranicznej został powołany przez Ministra Spraw Zagranicznych z dniem 1 lipca 2021 r. Natomiast wyznaczenie przez Szefa SZ, w uzgodnieniu z Ministrem, osoby go zastępującej po raz pierwszy miało miejsce dopiero w sierpniu 2022 r., tj. ponad rok od powołania Szefa SZ¹⁶⁷.

Szef Służby Zagranicznej na ogół prawidłowo realizował nałożone na niego zadania

Opis nieprawidłowości

Wyznaczenie przez Szefa SZ osoby go zastępującej nastąpiło ponad rok od momentu powołania go na to stanowisko przez Ministra, co nie spełniało wymogu wynikającego z art. 11 ust. 4 nowej u.s.z., zgodnie z którym wyznaczenie takiej osoby następuje niezwłocznie. Z dokumentów przekazanych w toku kontroli wynika, że pierwsze wyznaczenie osoby zastępującej w trybie art. 11 ust. 4 nowej u.s.z., w uzgodnieniu z Ministrem, nastąpiło dopiero 4 sierpnia 2022 r.¹⁶⁸. Szef Służby Zagranicznej wyjaśnił, że *podczas nieobecności Szefa SZ w terminie od 29 lipca 2021 r. do 13 sierpnia 2021 r. zadania Szefa SZ określone w ustawie z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, za wyjątkiem zadań określonych w art. 9 ust. 2 pkt 8 i art. 43 ust. 1 i 2 ww. ustawy, na podstawie upoważnienia wykonywała zastępca dyrektora, kierująca Biurem Szefa Służby Zagranicznej. W późniejszym okresie w przypadku nieobecności Szefa Służby Zagranicznej zastępstwo pełniła osoba wskazywana każdorazowo przez Szefa Służby Zagranicznej – najczęściej Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej. Wskazywanie przez Szefa SZ osoby go zastępującej następowało poprzez wniosek urlopowy (...) lub poprzez wniosek do Ministra Spraw Zagranicznych o zgodę na odbycie podróży służbowej (następowało także ustanowienie zastępstwa w systemie).*

Zdaniem NIK, wyznaczenie osoby zastępującej Szefa SZ w związku z jego nieobecnością czasową (np. urlop lub wyjazd służbowy) nie stanowi wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 4 nowej u.s.z. Osoba zastępująca powinna być wyznaczona niezwłocznie po powołaniu na stanowisko Szefa Służby Zagranicznej, w uzgodnieniu z Ministrem, tak aby w razie nieobecności Szefa SZ wyznaczona była jedna stała osoba go zastępująca.

¹⁶⁷ Szef Służby Zagranicznej na osobę go zastępującą w dniu 4 sierpnia 2022 r. wyznaczył DGSZ – w dniach 5-9 sierpnia 2022 r., Dyrektora BSO – w dniach 10-21 sierpnia 2022 r., Dyrektora Biura Szefa SZ – w dniach 22-28 sierpnia 2022 r. oraz ponownie DGSZ – od dnia 29 sierpnia 2022 r. W dniu 5 października 2022 r. Szef SZ wyznaczył Dyrektora BSO – w dniach 6-9 października 2022 r. i DGSZ – od dnia 20 października 2022 r.

¹⁶⁸ Osobę zastępującą wyznaczono z dniem 5 sierpnia 2022 r.

Stan zatrudnienia w służbie zagranicznej

2. Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 6 nowej u.s.z. Szef Służby Zagranicznej zbierał i przetwarzał szczegółowe dane o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków służby zagranicznej.

W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia członków służby zagranicznej kształtował się następująco:

- na 31 grudnia 2019 r. wynosił 2560 etatów (w tym 1250 etatów w MSZ i 1310 etatów w placówkach zagranicznych),
- na 31 grudnia 2020 r. – 2505 etatów (1200 w MSZ i 1305 w placówkach zagranicznych),
- na 31 grudnia 2021 r. – 2468 etatów (w tym 1112 w MSZ i 1356 w placówkach zagranicznych),
- na dzień 30 czerwca 2022 r. – 2447 etatów (w tym 1158 etatów w MSZ i 1289 etatów w placówkach zagranicznych)¹⁶⁹.

Z powyższych danych wynika, że stan zatrudnienia w służbie zagranicznej uległ zmniejszeniu o 113 etatów, tj. o 4,5% w porównaniu do 2018 r.

3. Wśród osób wykonujących zadania służby zagranicznej, według stanu na 31 grudnia 2019 r., było 2046 członków korpusu służby cywilnej i 679 osób spoza korpusu służby cywilnej. Na 31 grudnia 2020 r. było to odpowiednio: 1887 i 669, a na 31 grudnia 2021 r. – 1880 i 619, zaś wg stanu na 30 czerwca 2022 r. – 1852 i 603¹⁷⁰. Kontrola NIK wykazała jednak, że wskazywany w sprawozdaniach Rb-70 m.in. stan zatrudnienia członków służby zagranicznej nie był zgodny ze stanem faktycznym, co opisano w pkt 5.3.6. ppkt 8 niniejszej informacji.

Wynagrodzenia w służbie zagranicznej

4. W okresie objętym kontrolą przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite (brutto) w służbie zagranicznej kształtowało się w następująco:

- w 2019 r. – 9157,42 zł,
- w 2020 r. – 9309,75 zł,
- w 2021 r. – 10 269,74 zł,
- w 2022 r. (do 30 czerwca) – 9944,73 zł.

5. Przeciętne wynagrodzenie w latach 2019–2022 (I półrocze), w podziale na poszczególne grupy osób wchodzące w skład służby zagranicznej, kształtowało się od 8166,63 zł w 2019 r. grupie osób wykonujących zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej do 20 269,59 zł w grupie pełnomocnych przedstawicieli RP w innym państwie lub organizacji międzynarodowej. W grupie tej w 2021 r. nastąpił najwyższy wzrost wynagrodzenia, tj. o 41,5% w stosunku do roku 2019. W pozostałych grupach osób wchodzących w skład służby zagranicznej wzrost wynagrodzeń w tym okresie kształtował się na poziomie od 6,3% do 12,1%. Szczegółowe dane dotyczące wynagrodzeń w poszczególnych grupach osób wchodzących w skład służby zagranicznej przedstawiono w załączniku nr 6.6. do Informacji.

¹⁶⁹ Dane w przeliczeniu na pełne etaty. Dane te nie uwzględniają zatrudnionych w ramach części 23.

¹⁷⁰ Według danych przekazanych przez MSZ.

Struktura zatrudnienia w służbie zagranicznej

6. Według danych MSZ¹⁷¹ na 30 czerwca 2022 r., zadania służby zagranicznej wykonywało: 91 ambasadorów¹⁷², 1460 członków personelu dyplomatyczno-konsularnego (w tym 750 dyplomatów zawodowych i 604 pracowników zagranicznych¹⁷³), 756 członków personelu pomocniczego i 123 członków personelu obsługi¹⁷⁴. W 2021 roku, w związku z wejściem w życie nowej u.s.z., według stanu na 31 grudnia, na pracownika krajowego powołano 179 osób, a w 2022 r. (na 30 czerwca) – 169 osób.

7. Wśród członków służby zagranicznej w wieku do 29 lat zatrudnionych było w 2019 r. 86 osób (tj. 3,4% stanu zatrudnienia członków służby zagranicznej), w 2020 r. – 71 osób (2,8%), w 2021 r. – 51 osób (2,1%), a w 2022 r. (na 30 czerwca) – 46 osób (1,9%). Dane te wskazują na malejące zainteresowanie pracą w służbie zagranicznej wśród młodych ludzi, zaraz po studiach.

Natomiast w wieku powyżej 65 lat zatrudnionych było w 2019 r. 61 osób (tj. 2,4 % stanu zatrudnienia), w 2020 r. – 58 osób (2,3%), w 2021 r. – 37 osób (1,5%), a w 2022 r. (na 30 czerwca) – 35 osób (1,4%). Zmniejszająca się z roku na rok ww. liczba członków służby zagranicznej jest efektem zmiany wprowadzonej nową u.s.z. wygaszającej zatrudnienie w służbie zagranicznej osobom, które ukończyły 65 rok życia.

8. Na dzień 16 czerwca 2021 r., tj. na dzień wejścia w życie nowej ustawy o służbie zagranicznej, 64 członków służby zagranicznej miało ukończone 65 lat. Na podstawie art. 80 ust. 2 ww. ustawy, w terminie dwóch miesięcy od dnia jej wejścia w życie, 37 osób wystąpiło do Ministra z wnioskiem o wyłączenie stosowania art. 80 ust. 1 ww. ustawy, tj. o niewygaszanie stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku 65 lat. W stosunku do 29 złożonych wniosków (78,4%) Minister wydał decyzję o wyłączeniu stosowania ww. przepisu i osoby te pozostały dalej w służbie zagranicznej.

9. Według stanu na dzień 31 października 2022 r., na podstawie w art. 4 ust. 2 nowej u.s.z kolejnych 29 członków służby zagranicznej złożyło wniosek o niewygaszanie stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku 65 lat. W przypadku 16 osób (55,2%) Minister wydał decyzję o wyłączeniu stosowania ww. przepisu. Zarówno decyzje o wyłączeniu stosowania wskazanych wyżej przepisów, jak i decyzje o odmowie, nie były uzasadniane. Dyrektor Biura Spraw Osobowych wyjaśnił, że ustawa nie wskazuje na konieczność uzasadniania decyzji Ministra SZ.

¹⁷¹ Przekazanych w załączniku nr 14 do pisma z dnia 20 października 2022 r. (znak BKA.081.44.2022/4), w którym MSZ wykazało faktyczne liczby osób nie etatów.

¹⁷² Według stanu na: 31 grudnia 2019 r. – 85 ambasadorów; 31 grudnia 2020 r. – 88 ambasadorów; 31 grudnia 2021 r.: 91 ambasadorów.

¹⁷³ Według stanu na: 31 grudnia 2019 r. – 1529 członków personelu dyplomatyczno-konsularnego; 31 grudnia 2020 r. – 1492 członków personelu dyplomatyczno-konsularnego; 31 grudnia 2021 r. – 1485 członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, w tym 747 dyplomatów zawodowych i 627 pracowników zagranicznych.

¹⁷⁴ Według stanu na: 31 grudnia 2019 r. – 984 osoby personelu pomocniczego i 18 personelu obsługi; 31 grudnia 2020 r. – 871 personelu pomocniczego i 17 personelu obsługi; 31 grudnia 2021 r. – 771 personelu pomocniczego i 130 personelu obsługi. W ww. danych nie zostały uwzględnione osoby zatrudnione w placówkach zagranicznych, o których mowa w art. 2 ust 2 pkt 3 starej u.s.z. oraz o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 3 nowej u.s.z. (w 2019 r. – 14, w pozostałych latach 13).

Zdaniem NIK dla zachowania przejrzystości przy podejmowaniu decyzji o wyłączeniu stosowania ww. przepisów lub odmowy zastosowania takiego wyłączenia, podejmowane w tych sprawach przez Ministra decyzje powinny posiadać uzasadnienie.

Fluktuacja kadr w służbie zagranicznej

Tylko w 2021 roku liczba zatrudnionych w MSZ była wyższa od liczby osób, które odeszły z pracy w MSZ

10. W okresie objętym kontrolą zatrudnienie w służbie zagranicznej w MSZ i w placówkach zagranicznych zakończyło:

- w 2019 r. – 320 osób, w tym 157 w MSZ i 163 w placówkach zagranicznych (stanowiło to 13% stanu zatrudnienia członków służby zagranicznej),
- w 2020 r. – 351, w tym 207 w MSZ i 144 w placówkach zagranicznych (tj. 14,0%),
- w 2021 r. – 271, w tym 108 w MSZ i 163 w placówkach zagranicznych (tj. 11,0%),
- w 2022 r. (I półrocze) – 135, w tym 55 w MSZ i 80 w placówkach zagranicznych (tj. 5,0%).

Natomiast, w związku ze zmianą ustawy w 2021 r. w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy w związku z ukończeniem 65 lat przez członka służby zagranicznej 23 osoby¹⁷⁵ (8,5% wszystkich przypadków rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy) zakończyły pracę w MSZ, a na 30 czerwca 2022 r. – 14 osób (10,4 %) ¹⁷⁶.

11. W okresie objętym kontrolą¹⁷⁷ w MSZ i placówkach zagranicznych obsadzono łącznie: 267 stanowisk pracy w 2019 r., 206 w 2020 r., 274 w 2021 r. oraz 90 w I połowie 2022 r.¹⁷⁸.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej

12. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 nowej ustawy o służbie zagranicznej Szef SZ koordynuje proces zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej. Zgodnie z wyjaśnieniami Szefa SZ koordynacja procesu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej odbywa się w *oparciu o dostępne regulacje, tj. kodeks pracy, ustawa o służbie zagranicznej, ustawa o służbie cywilnej, kodeks etyki w służbie cywilnej, zarządzenie Szefa Służby Cywilnej ws. Standardów ZZL oraz wypracowane podczas funkcjonowania poprzedniej ustawy o służbie zagranicznej dobre praktyki.*

13. Prace nad standardami zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej rozpoczęto w MSZ w maju 2021 r., tj. przed wejściem w życie nowej u.s.z. przygotowując wstępny projekt aktu. *Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej* (dalej: Standardy ZZL w służbie zagranicznej) wprowadzone zostały przez Szefa Służby Zagranicznej zarządzeniem nr 1 z dnia 29 listopada 2022 r.

¹⁷⁵ Według danych przekazanych przez MSZ przy piśmie z dnia 16 listopada 2022 r. (znak: BSO.081.3.2022/8).

¹⁷⁶ W 2019 r. i 2020 r. obowiązywała stara ustawa o służbie zagranicznej i nie było przypadków wygaśnięcia stosunku pracy w związku z ukończeniem 65 lat przez członków służby zagranicznej.

¹⁷⁷ W trakcie każdego roku.

¹⁷⁸ W tym odpowiednio: w 2019 r. – 115 w MSZ i 152 w placówkach zagranicznych, w 2020 r. – 75 w MSZ i 131 w placówkach zagranicznych, w 2021 r. – 95 w MSZ i 179 w placówkach zagranicznych, a w 2022 r. (do 30 czerwca) – 44 w MSZ i 46 w placówkach zagranicznych.

14. Z uwagi na specyficzną strukturę zatrudnienia w MSZ, w celu zapewnienia utrzymania tych samych standardów dla grupy pracowników zatrudnionych jednocześnie w ramach służby cywilnej i służby zagranicznej¹⁷⁹ w przyjętych przez Szefa SZ ww. standardach ZZL w służbie zagranicznej zostały uwzględnione Standardy Szefa SC 2020 oraz wyodrębniono możliwe do spełnienia standardy dla członków służby zagranicznej, biorąc pod uwagę czynniki kulturowe i przepisy miejscowe państw, na terenie których umiejscowione są placówki zagranicznej. W celu zapewnienia utrzymania tych samych standardów dla wszystkich członków służby zagranicznej, także tych którzy nie są członkami służby cywilnej, standardy ZZL w służbie zagranicznej zostały rozszerzone o dodatkowe pojęcia związane ze specyfiką zatrudnienia w MSZ, np. rozmowa okresowa w służbie zagranicznej lub kwalifikacja na stanowiska w ramach służby zagranicznej.

Sprawozdanie o stanie służby zagranicznej

15. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 7 nowej u.s.z. Szef Służby Zagranicznej przedstawił ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych w dniu 15 marca 2022 r., sprawozdanie o stanie służby zagranicznej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. Było to pierwsze sprawozdanie, sporządzone na podstawie danych zebranych z komórek organizacyjnych MSZ¹⁸⁰. Zawarto w nim m.in. ogólne informacje dotyczące stanu zatrudnienia i wynagrodzeń członków służby zagranicznej, opis zadań realizowanych przez służbę zagraniczną w 2021 r., ogólny opis misji tej służby, którą jest realizowanie interesów RP poprzez współpracę w Europie i świecie na rzecz bezpieczeństwa, demokracji i rozwoju. Ponadto Szef SZ zwrócił uwagę na złożoność procesu kształtowania profesjonalnej i skutecznej dyplomacji oraz na potrzebę wypracowania jasnych procedur rotacji, awansów i systemu wynagrodzeń, do czego potrzebne są, w opinii Szefa SZ, m.in. właściwe zaplecze finansowe i materialne. Minister SZ nie złożył uwag do treści przedłożonego sprawozdania.

Szkolenia w służbie zagranicznej

16. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 2 nowej u.s.z. Szef Służby Zagranicznej planuje i organizuje szkolenia w służbie zagranicznej. Szef SZ od 13 lipca 2021 r.¹⁸¹ kieruje Akademią Dyplomatyczną, która jest centrum szkoleniowym i edukacyjnym MSZ i odpowiada m.in. za organizację szkoleń dla kandydatów na stanowiska w placówkach zagranicznych, przeprowadza aplikację dyplomatyczno-konsularną i egzamin dyplomatyczno-konsularny, organizuje kształcenie językowe. Plan szkoleń przygotowywany był w formie wstępnej oferty szkoleniowej przygotowywanej przez Akademię Dyplomatyczną zarówno dla członków korpusu służby cywilnej, jak i dla członków służby zagranicznej.

Plan szkoleń obejmował zarówno członków służby zagranicznej jak i członków korpusu s.c.

¹⁷⁹ W Centrali MSZ.

¹⁸⁰ Dyrektor Biura Szefa Służby Zagranicznej 27 stycznia 2022 r. wystąpił do komórek organizacyjnych o przekazanie informacji do przygotowania sprawozdania, w tym m.in. o stanie zatrudnienia, wynagrodzeniach i naborach do służby zagranicznej.

¹⁸¹ Na podstawie Decyzji nr 70 Ministra Spraw Zagranicznych z 13 lipca 2021 r. w sprawie zakresu czynności sekretarza stanu, podsekretarza stanu, Szefa Służby Zagranicznej i dyrektora generalnego służby zagranicznej w MSZ oraz zakresu zastępowania Ministra przez sekretarza stanu.

Szef SZ wyjaśnił, że *zgodnie z nową ustawą o służbie zagranicznej jest on jednocześnie kierującym Akademią Dyplomatyczną i w tym zakresie nadzoruje organizację szkoleń oraz wykonanie rocznego planu działań AD. Szkolenia oferowane przez AD co do zasady są przeznaczone dla różnych kategorii uczestników i uwzględniają pracowników obu służb funkcjonujących w MSZ. Szerzej o planowaniu i realizacji szkoleń w pkt 5.4.1. Informacji.*

Organizacja konkursów i naborów na aplikację dyplomatyczno-konsularną

17. Szef Służby Zagranicznej zorganizował nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną. Przed wejściem w życie nowej u.s.z. (do 16 czerwca 2021 r.) za organizację i przeprowadzenie naboru odpowiedzialny był Dyrektor Generalny SZ. Do 30 czerwca 2022 r. przeprowadzono trzy konkursy na aplikację i jeden nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną¹⁸².

18. Zainteresowanie udziałem w konkursie/naborze na aplikację dyplomatyczno-konsularną w latach 2019–2022 (I półrocze) utrzymywało się na podobnym poziomie. W poszczególnych latach złożonych zostało od 234 do 254¹⁸³ wniosków o przyjęcie na aplikację. Tylko w przypadku konkursu na aplikację ADK 2020A w związku z niskim zainteresowaniem konkursem DG SZ przedłużył termin składania wniosków o przyjęcie o siedem dni. W wyniku wydłużenia terminu liczba wniosków wzrosła z 41 do 144.

Od wejścia w życie nowej u.s.z. ustalano w formie decyzji limity przyjęć na aplikację dyplomatyczno-konsularną

19. Zgodnie z art. 43 ust. 2 nowej u.s.z. Szef Służby Zagranicznej dwiema decyzjami ustalił limit przyjęć na aplikację dyplomatyczno-konsularną w 2021 r. i 2022 r. (było to odpowiednio 22 i 23 osoby). Decyzje te, zgodnie z nową u.s.z., zostały zamieszczone na stronie BIP MSZ.

Jak poinformował DGSZ, *w konkursach poprzedzających wejście w życie nowej ustawy o służbie zagranicznej ww. wymóg nie obowiązywał i informacje o liczbie dostępnych miejsc nie była podawana do publicznej wiadomości. Podstawą określenia liczby stanowisk przewidzianych dla aplikantów na lata 2019 r. i 2020 r. była, jak podał DGSZ, przewidywana fluktuacja pracowników. Ponadto, Szef SZ wyjaśnił, że limit przyjęć na aplikację dyplomatyczno-konsularną jest ustalany przez Kierownictwo Resortu na podstawie przewidywanej fluktuacji pracowników, związanej głównie z odpływem kadry w wieku emerytalnym. Podwyższenie limitu związane było z wejściem w życie nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej i szacowanym wygaśnięciem stosunku pracy osób, które ukończyły 65 lat. (...) Wcześniej liczba przyjmowanych osób wynikała z potrzeb służby zagranicznej i decyzji DGSZ.*

¹⁸² Dwa konkursy przeprowadzono w 2019 r. (na aplikację ADK 2019B i ADK 2020A), jeden w 2020 r. (na aplikację ADK 2021A) i jeden nabór w 2022 r. (na aplikację ADK 2022A). W 2020 r. ogłoszono również konkurs na aplikację ADK 2020B, jednak ze względu na epidemię COVID-19 konkurs ten nie został przeprowadzony. W 2021 r. nie przeprowadzano konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną na 2022 r. Nabór na tą odbył się na początku 2022 r.

¹⁸³ W 2019 r. liczba złożonych wniosków o przyjęcie wyniosła 254 (łącznie na dwa ogłoszone konkursy na aplikacje ADK 2019B i ADK 2020A), w 2020 r. na jeden konkurs (ADK 2021A) – 234, a w 2022 r. (do 30 czerwca 2023 r.) – 253 wnioski złożone na początku 2022 r. na aplikację przeprowadzoną w drugim półroczu 2022 r. – ADK 2022A

Szczegółowy opis badania przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą konkursów/naborów na aplikacje dyplomatyczno-konsularne, a także aplikacji i egzaminów dyplomatyczno-konsularnych zamieszczono w pkt 5.6 Informacji.

20. Po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, do udziału w aplikacji przyjęto łącznie 63 aplikantów, w tym 17 na ADK 2019A, 10 na ADK 2019B, 14 na ADK 2020A, 22 aplikantów na ADK 2021A oraz 23 aplikantów na ADK 2022A. Liczba osób przyjętych na aplikację na 2021 r. i 2022 r. była zgodna z przyjętymi w decyzjach Szefa SZ limitami.

21. Zdawalność egzaminu dyplomatyczno-konsularnego w latach 2019–2022 (I półrocze) wyniosła odpowiednio 68%, 78%, 86% i 100%¹⁸⁴. Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że *celem egzaminu dyplomatyczno-konsularnego jest sprawdzenie wiedzy, kwalifikacji i posiadania predyspozycji niezbędnych do wykonywania obowiązków dyplomaty zawodowego, dlatego brak pełnej zdawalności nie jest postrzegany jako zjawisko negatywne. Niemniej jednak ustawa o służbie zagranicznej z dnia 21 stycznia 2021 r. uregulowała kwestie związane ze statusem aplikanta, który nie złożył egzaminu z wynikiem pozytywnym. Zgodnie z art. 44 pkt 5 ww. ustawy przedłużona zostaje umowa o pracę (na okres nie dłuższy niż 1 rok), dając czas na lepsze przygotowanie się i możliwość powtórnego podejścia do egzaminu. Natomiast by poszerzyć i ugruntować wiedzę pracowników podchodzących do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego ww. ustawa wprowadziła obowiązek odbycia seminarium dyplomatyczno-konsularnego (art. 45 ustawy o sz).*

22. Do MSZ nie wpłynęły skargi na przeprowadzone w latach 2019–2022 r. (I połowa) konkursy i nabory na aplikacje dyplomatyczno-konsularne, na realizację aplikacji dyplomatyczno-konsularne oraz na przeprowadzenie egzaminu dyplomatyczno-konsularnego¹⁸⁵. Została złożona jedna skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotycząca niedopuszczenia do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego przeprowadzonego w styczniu 2022 r., którą WSA w październiku 2022 r. odrzucił.

Działania informacyjne dotyczące służby zagranicznej

23. Szef Służby Zagranicznej podejmował działania upowszechniające informacje o służbie zagranicznej m.in. poprzez udział w kilkunastu audycjach radiowych i programach telewizyjnych, publikację artykułów w mediach elektronicznych i wydawnictwach drukowanych w Polsce i za granicą, spotkania z przedstawicielami środowiska akademickiego i eksperckiego w Polsce, spotkania z przedstawicielami zagranicznych instytucji odpowiadających za rekrutację pracowników spośród członków służby zagranicznej krajów członkowskich. Promocja wiedzy o zasadach funkcjonowania polskiej służby zagranicznej była również jednym z celów konkursu na realizację zadania publicznego „Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2022–2024”, w którym wyłoniono 16 instytucji. W ramach podjętych działań uruchomiono również media społecznościowe i stronę internetową Akademii Dyplomatycznej oraz nagrano spot promujący pracę w służbie zagranicznej i nabór do Akademii Dyplomatycznej.

¹⁸⁴ Łączna zdawalność egzaminów przeprowadzonych w poszczególnych latach.

¹⁸⁵ Według stanu na 19 października 2022 r.

Opinia Szefa Służby Zagranicznej w zakresie organizacji i funkcjonowania służby zagranicznej, w tym w okresie epidemii COVID-19

Szef Służby Zagranicznej poinformował, że przy zachowaniu ram nakreślonych przez ustawodawcę oraz w ramach istniejącej struktury organizacyjnej resortu realizowany jest stały proces dostosowywania właściwości i kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych resortu tak, aby efektywność działania służby zagranicznej była jak najwyższa. (...) realizowane są działania modernizacyjne, zapoczątkowane przyjętą w 2021 roku ustawą o służbie zagranicznej. Wśród konkretnych rozwiązań należy wymienić m.in. zapewnienie pracownikom przyjaznych i atrakcyjnych warunków pracy w centrali i na placówkach zagranicznych, a także możliwości rozwoju zawodowego według zasady nauki przez całe życie. Przygotowanie do pracy we współczesnej dyplomacji wymaga bowiem z jednej strony szerokiego spektrum kompetencji twardych i miękkich od osób dopiero wchodzących do korpusu służby zagranicznej, a jednocześnie stymulowanie stałego rozwoju kompetencji pracowników już obecnych w MSZ. (...) wzmacniany jest komponent szkoleniowy przygotowujący członków służby zagranicznej do przeciwdziałania aktywności dezinformacyjnej. Bazując na doświadczeniach innych państw, poszukiwane są także nowe pakiety szkoleniowe dla pracowników MSZ, w tym w zakresie przeciwdziałania dezinformacji i rozwoju kompetencji cyfrowych.

Odnośnie zaobserwowanych największych trudności, ryzyk, wyzwań lub szans wynikających z realizacji zadań ustawowych, w tym w okresie epidemii COVID-19, Szef Służby Zagranicznej wyjaśnił, że Służba zagraniczna realizuje stawiane przed nią zadania ustawowe w warunkach ciągłych zmian w środowisku międzynarodowym, które w istotnym stopniu wpływają na sposób organizacji oraz metody działania aparatu dyplomatycznego. Ponadto, na metody pracy służby zagranicznej w istotny sposób wpłynęła pandemia COVID-19, (...) tam gdzie to możliwe, przyjęto model pracy zdalnej oraz rotacji pracowników komórek organizacyjnych MSZ w celu minimalizacji ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa, a tym samym pogłębienia negatywnego wpływu pandemii na pracę resortu. Z powodzeniem wdrożono instrumentarium umożliwiające taki tryb działania (platformy MS Teams, Skype for Business, Webex) zarówno w ramach organizacji, jak i w relacjach z partnerami zewnętrznymi. Powyższe narzędzia pracy zdalnej są z powodzeniem wykorzystywane także po zawieszeniu większości restrykcji sanitarnych, co pozwala na maksymalizację efektywności czasu pracy członków służby zagranicznej przy jednoczesnej minimalizacji kosztów (w uzasadnionych i możliwych do realizacji przypadkach spotkania wewnętrzne/z partnerami zewnętrznymi, szkolenia, konsultacje na linii Centrala MSZ – placówki przeprowadzane są w formule wideokonferencji). (...) Wydaje się, iż obecnie obowiązujące przepisy dotyczące służby zagranicznej (...) a także przyjęte rozwiązania dot. elastycznego czasu pracy pracowników MSZ oraz rozwiązania dot. świadczenia pracy zdalnej (telepracy) umożliwiają adekwatne, sprawne i elastyczne reagowanie na pojawiające wyzwania, w ramach posiadanych przez MSZ zasobów kadrowych i budżetowych.

5.6. Nabór do służby zagranicznej

Nabór do służby zagranicznej poprzez nabór zewnętrzny na aplikację dyplomatyczno-konsularną na ogół przeprowadzony był zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Ogłoszenia o konkursach i naborze na aplikację dyplomatyczno-konsularną zawierały wszystkie wymagane w rozporządzeniach w sprawie konkursu i naboru na aplikację elementy.

Na aplikacje dyplomatyczno-konsularne przyjęto kandydatów spełniających wymagania określone w ustawie o służbie zagranicznej, a egzamin kończący ww. aplikacje przeprowadzono zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji aplikacji.

5.6.1. Nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną

Konkursy i nabory

1. Zgodnie z art. 43 ust. 1 nowej u.s.z. Szef Służby Zagranicznej, mając na względzie potrzeby służby zagranicznej, organizuje nabór zewnętrzny kandydatów na aplikację dyplomatyczno-konsularną.

W latach 2019–2022 (I połowa) przeprowadzono trzy konkursy i jeden nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną. Do 30 czerwca 2022 r. przeprowadzone zostały cztery aplikacje dyplomatyczno-konsularne¹⁸⁶ oraz odbyło się dziewięć egzaminów dyplomatyczno-konsularnych¹⁸⁷.

2. Seminarium dyplomatyczno-konsularne, zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2 nowej u.s.z. przygotowuje członków służby zagranicznej nieposiadających stopnia dyplomatycznego, zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo mianowania w służbie cywilnej, do wykonywania zadań służby zagranicznej oraz dla osób zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie powołania do wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego w placówce zagranicznej. Szef SZ poinformował, że *do przeprowadzenia seminarium muszą być ukształtowane odpowiednie ramy prawne. W związku z faktem, że seminarium pojawiło się po raz pierwszy w ustawie o służbie zagranicznej z dnia 21 stycznia 2021 r., nie było przepisów przejściowych, na podstawie których seminarium mogłoby zostać uruchomione. Od momentu wejścia w życie ustawy trwały prace legislacyjne na rozporządzeniami wykonawczymi do ww. ustawy, w tym m.in. dotyczące seminarium dyplomatyczno-konsularnego. Projekt rozporządzenia (...) został skierowany do uzgodnień międzyresortowych.*

3. Szczegółowe badanie trzech przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą konkursów i jednego naboru wykazało, że:

- ogłoszenia o konkursie zostały opublikowane w BIP MSZ oraz przesłane do zamieszczenia w BIP KPRM w terminach określonych w rozporządzeniu w sprawie konkursu na aplikację i w sprawie naboru na aplikację i zawierały elementy określone ww. rozporządzeniach;
- na podstawie § 7 ww. rozporządzeń DGSZ i Szef SZ powoływali spośród członków służby zagranicznej odpowiednio siedmio- i pięcioosobowe komisje konkursowe do przeprowadzenia konkursów i naboru na aplikacje;

Nabór do służby zagranicznej prowadzony jest poprzez zewnętrzny nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnego seminarium dyplomatyczno-konsularnego

Zbadane procesy dotyczące konkursów i naboru były przeprowadzane na ogół zgodnie z przepisami

¹⁸⁶ Aplikacja ADK 2019A (nabór na tą aplikację został przeprowadzony w 2018 r.), ADK 2019B, ADK 2020A i ADK 2021A.

¹⁸⁷ Po trzy egzaminy w 2019 r. i 2020 r.; dwa egzaminy w 2021 r. i jeden egzamin w 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- komisje dokonały sprawdzenia wszystkich złożonych przez kandydatów wniosków oraz ustaliły listy kandydatów dopuszczonych do konkursu. Spośród łącznie 741 wniosków złożonych w przeprowadzonych konkursach i naborze, 727 wniosków spełniało wymogi formalne, a do konkursu i naboru przystąpiło 587 kandydatów (w tym odpowiednio: w 2019 r. – 198, w 2020 r. – 179 i w 2022 r. (I półrocze) – 210);
- co do zasady komisje konkursowe obradowały na posiedzeniach, natomiast w czasie epidemii COVID-19 prace komisji prowadzone były również w trybie obiegowym;
- wszyscy kandydaci spełniający wymagania określone w ogłoszeniu zostali zawiadomieni drogą mailową o terminie i miejscu przeprowadzenia konkursów na aplikację;
- postępowania konkursowe i nabór na aplikację składały się z pięciu etapów i zostały przeprowadzone z zachowaniem zasady anonimowości określonej w § 15 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację i rozporządzenia w sprawie naboru na aplikację.

4. W przypadku dwóch konkursów i jednego naboru członkowie komisji, zgodnie z § 9 rozporządzeń w sprawie konkursu na aplikację i w sprawie naboru na aplikację, po zapoznaniu się listą kandydatów złożyli oświadczenia o bezstronności. Natomiast w jednym przypadku nie udokumentowano złożenia i podpisania takich oświadczeń przez dwóch członków komisji konkursowej

Opis nieprawidłowości

W przypadku jednego konkursu na aplikację brak było złożonych przez dwóch członków komisji oświadczeń o bezstronności, o których mowa w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację.

Przewodniczący komisji konkursowej wyjaśnił, że *nie przypomina sobie, by w trakcie konkursu ADK 2019B powstała kwestia niezłożenia przez któregośkolwiek z członków komisji wyżej wspomnianych oświadczeń*. DGSZ wyjaśnił, że *podczas posiedzenia komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną 2019B w dniu 11 kwietnia 2019 r. dwoje członków Komisji było nieobecnych. W związku z powyższym brak jest ich podpisów na wspólnym oświadczeniu o zachowaniu bezstronności. Zgodnie z wyjaśnieniami przewodniczącego ww. komisji nie powstała kwestia niezłożenia oświadczeń. Kwestia potencjalnego konfliktu interesów nie została również odnotowana w kolejnym protokole z posiedzeń, nie uległ zmianie skład komisji, co wskazuje, że oświadczenia zostały złożone po posiedzeniu, aczkolwiek nie zostały adekwatnie zarchiwizowane, stąd brak możliwości ich przedłożenia*.

5. W żadnym z objętych badaniem konkursów i naborze nie wystąpiły przypadki wyłączenia ze składu komisji powołanych do jej składu członków, w związku z zaistnieniem przesłanek określonych w § 9 ust. 3 ww. rozporządzeń.

6. W przypadku dwóch konkursów i jednego naboru, komisje dokonały czynności, o których mowa w § 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację i rozporządzenia w sprawie naboru na aplikację, tj. określiły minimalną liczbę punktów, której uzyskanie skutkowało przejściem kandydata do kolejnego z etapów, a po przeprowadzonych etapach

konkursu/naboru, w formie protokołu ustaliły listę kandydatów dopuszczonych do kolejnego etapu. W przypadku jednego z konkursów komisja nierzetelnie udokumentowała przebieg jednego z etapów konkursu.

Opis nieprawidłowości

W przypadku jednego z trzech objętych szczegółowym badaniem konkursów na aplikację dyplomatyczno-konsularną¹⁸⁸ w przekazanej do kontroli dokumentacji brak było sporządzonego przez komisję konkursową protokołu z etapu konkursu sprawdzającego znajomość języków obcych. Było to niezgodne z § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia, według którego z prac komisji sporządzany jest protokół. W protokole z tego etapu konkursu powinny zostać udokumentowane czynności, o których mowa w § 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację, tj. powinna zostać określona minimalna liczba punktów, której uzyskanie skutkowało przejściem kandydata do kolejnego z etapów oraz ustalenie listy kandydatów dopuszczonych do kolejnego etapu. DGSZ wyjaśnił, że *Akademia Dyplomatyczna nie dysponuje kopią protokołu zatwierdzającego ten etap konkursu przez członków komisji konkursowej.*

7. Spośród 587 kandydatów¹⁸⁹, którzy przystąpili do części pisemnej naboru, 148 (25,2%) kandydatów¹⁹⁰ zostało dopuszczonych do kolejnych etapów (tj. do badania predyspozycji do pracy w służbie zagranicznej, a następnie do rozmowy kwalifikacyjnej). Dyrektorowi Generalnemu SZ i Szefowi SZ po przeprowadzeniu wszystkich etapów komisje w sporządzonych protokołach przekazały listy osób, które uzyskały najlepsze rezultaty po przeprowadzonej rozmowie kwalifikacyjnej. W 2019 r. komisja zarekomendowała 30 osób¹⁹¹, w 2020 r. – 22 osoby¹⁹², 2022 r. – 23 osoby¹⁹³.

8. W przypadku dwóch konkursów na aplikację dyplomatyczno-konsularną Dyrektor Generalny SZ, po zaakceptowaniu list kandydatów zarekomendowanych przez komisję, skreślił kandydatury czterech osób spośród zakwalifikowanych do przyjęcia na aplikację. Zgodnie z uzasadnieniem konieczność zmian wynikała m.in. z rezygnacji z udziału w aplikacji oraz potrzeb służby zagranicznej podyktowanych znajomością przez jednego z kandydatów „rzadkiego” języka.

W przypadku jednego konkursu na aplikację¹⁹⁴, ówczesny Dyrektor Generalny SZ nie przedstawił uzasadnienia dokonanego przez siebie wyboru kandydatów na aplikację spoza grupy 15 kandydatów z najwyższą liczbą punktów, rekomendowanych przez komisję do przyjęcia na aplikację. Komisja rekomendowała Dyrektorowi Generalnemu SZ przyjęcie na aplikację dyplomatyczno-konsularną kandydatów, którzy w rankingu zajęli pozycje

¹⁸⁸ ADK 2021A.

¹⁸⁹ W tym w 2019 r. – 198, w 2020 r. – 179, w 2022 r. – 210.

¹⁹⁰ W tym w 2019 r. – 57, w 2020 r. – 43, a w 2022 r. – 48.

¹⁹¹ Po 15 osób rekomendowanych przez komisję do przyjęcia na aplikację w ramach dwóch konkursów przeprowadzonych na aplikację ADK 2019B i ADK 2020A.

¹⁹² Osoby rekomendowane przez komisję do przyjęcia na aplikację w ramach jednego konkursu przeprowadzonego na aplikację ADK 2021A.

¹⁹³ Osoby rekomendowane przez komisję do przyjęcia na aplikację w ramach jednego naboru przeprowadzonego na aplikację ADK 2022A.

¹⁹⁴ ADK 2019B.

od 1 do 15, natomiast DGSZ na protokole z posiedzenia komisji zamieścił następującą adnotację: „Po zapoznaniu się z protokołem i rekomendacją Komisji, rozstrzygam na podstawie par. 20.2 rozporządzenia MSZ z dnia 28.07.2016 r. o przyjęciu na aplikację dyplomatyczno-konsularną następujących kandydatów w liczbie 10 (...) i wymienił imiona i nazwiska tych osób. Wskazani przez DGSZ w adnotacji kandydaci zajęli odpowiednio: 5, 1, 11, 22, 13, 14, 12, 8, 15 i 18 miejsce na liście rankingowej sporządzonej przez komisję. Ówczesny DG SZ wyjaśnił, że decyzja odnośnie wyboru kandydatów została podjęta na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych (...). Przepis ten daje DGSZ prawo do rozstrzygnięcia, który z kandydatów zostanie przyjęty na aplikację, rezultaty oceny z rozmowy kwalifikacyjnej są rekomendacją.

NIK nie kwestionuje prawa DG SZ do rozstrzygnięcia, który kandydat zostanie przyjęty na aplikację. Jednak zdaniem NIK, w celu zachowania przejrzystości działań w sytuacji, gdy decyzja DGSZ odbiega od rekomendacji komisji, powinny być wskazane jej powody, dla których przyjęto konkretnych kandydatów na aplikację.

9. Listy osób przyjętych na aplikację, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie naboru na aplikację i w sprawie konkursu na aplikację zostały opublikowane w BIP MSZ oraz przesłane do zamieszczenia w BIP KPRM.

5.6.2. Organizacja aplikacji dyplomatyczno-konsularnej

Organizacja aplikacji dyplomatyczno-konsularnej

Zbadane procesy dotyczące organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej były przeprowadzane na ogół zgodnie z przepisami

1. Aplikacja dyplomatyczno-konsularna ma na celu merytoryczne przygotowanie kandydatów do wykonywania zadań służby zagranicznej. Zgodnie z przepisami starej i nowej u.s.z. za organizację aplikacji dyplomatyczno-konsularnej odpowiadali Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej i Szef Służby Zagranicznej.

2. Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej objęto 20 aplikantów, którzy uczestniczyli w czterech aplikacjach. Ustalono, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej:

- dniem rozpoczęcia czterech objętych badaniem aplikacji dyplomatyczno-konsularnych był dzień określony w zawartych z aplikantami, na czas określony, umowami o pracę;
- aplikacje rozpoczęły się przed upływem trzech miesięcy od dnia ustalenia wyników konkursu na aplikację i trwały rok;
- DGSZ wyznaczył spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego kierownika aplikacji – ambasadora tytularnego¹⁹⁵, opracowywał plan szkolenia specjalistycznego części teoretycznej aplikacji, obejmujący zagadnienia określone w ww. rozporządzeniu oraz plan części praktycznej aplikacji oraz przekazał go aplikantom do wiadomości.
- każdemu z 20 aplikantów objętych szczegółowym badaniem, kierownik aplikacji wyznaczył tematy prac pisemnych.

¹⁹⁵ Decyzja nr 61 DGSZ z 11 października 2017 r. Decyzja ta obowiązywała dla wszystkich badanych aplikacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wszystkie objęte szczegółowym badaniem aplikacje składały się z części teoretycznych oraz części praktycznych¹⁹⁶ i zakończyły się egzaminem dyplomatyczno-konsularnym.

3. Przeprowadzony przez Biuro Kontroli i Audytu MSZ (dalej: BKiA) audyt dotyczący aplikacji dyplomatyczno-konsularnej wykazał m.in., że program aplikacji na rok 2019 nie został zatwierdzony przez DGSZ, a w trakcie jego przygotowywania nie zasięgnięto opinii Szefa Służby Cywilnej. W związku ze sformułowanym po audycie zaleceniem Akademia Dyplomatyczna została zobowiązana do opracowania wzoru i stosowania programu aplikacji, uwzględniającego założenia merytoryczne dla aplikacji i uzyskania podpisów osób odpowiedzialnych za jego sporządzenie, w tym akceptacji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej.

Wyniki kontroli NIK wykazały jednak, że kolejny program dla aplikacji w 2020 r. (ADK 2020A) został¹⁹⁷ zatwierdzony przez DGSZ w dniu 6 marca 2020 r., ale nie przedstawiono dokumentów potwierdzających jego zaopiniowanie przez Szefa Służby Cywilnej.

Czynności sprawdzające przeprowadzone przez BKiA w 2022 r. ponownie wykazały brak udokumentowania zatwierdzenia programu aplikacji przez DGSZ oraz brak uzyskania wymaganej opinii Szefa Służby Cywilnej.

Opis nieprawidłowości

W dniu 6 marca 2020 r. DGSZ zatwierdził program aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Nie przedstawiono natomiast kontrolerom dokumentów potwierdzających uzyskanie opinii Szefa Służby Cywilnej w zakresie ww. programu. Zgodnie z art. 38 ust. 2 starej u.s.z. program aplikacji dyplomatyczno-konsularnej przygotowuje DGSZ po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Cywilnej. Nieudokumentowanie uzyskania opinii Szefa Służby Cywilnej w ww. zakresie było nierzetelne.

DGSZ wyjaśnił, że (...) Akademia Dyplomatyczna nie dysponuje potwierdzeniem skonsultowania programu aplikacji ADK2020 z Szefem Służby Cywilnej. (...) zapisy rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, określają szczegółowo wymogi (założenia) w zakresie opracowywania planu/programu aplikacji (którego treść była konsultowana z Szefem Służby Cywilnej na etapie nowelizacji). Ponadto podał, że w celu wzmocnienia działań mających na celu dokumentowanie procesu, w tym zachowanie wiedzy instytucjonalnej, w większym stopniu wykorzystywany jest system Elektronicznego Obiegu Dokumentów, pozwalający na monitorowanie procesu decyzyjnego i spójną archiwizację.

Wskazany w wyjaśnieniach fakt konsultowania z Szefem Służby Cywilnej treści rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, zdaniem NIK, nie stanowi usprawiedliwienia dla braku dokumentu potwierdzającego uzyskanie opinii Szefa Służby Cywilnej w zakresie ww. programu. NIK zwraca

¹⁹⁶ Część teoretyczna aplikacji obejmowała szkolenia specjalistyczne, mające na celu przygotowanie aplikanta do wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego, w wymiarze co najmniej 260 godzin wykładów i konwersatoriów oraz program służby przygotowawczej, w rozumieniu przepisów u.s.c. Część praktyczna aplikacji obejmowała odbycie przez aplikantów stażów zawodowych w wyznaczonych komórkach organizacyjnych MSZ oraz w placówkach zagranicznych.

¹⁹⁷ Nie objęty audytem przeprowadzonym przez BKiA

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

również uwagę, że audyty wewnętrzne przeprowadzone w 2019 i 2022 roku dwukrotnie zwracały uwagę m.in. na brak tej opinii.

4. Wszyscy kandydaci przyjęci na aplikację spośród 20 objętych szczegółowym badaniem spełniali warunki określone w art. 12 ust. 1 pkt 3–5 starej u.s.z., tj. znali dwa języki obce, posiadali tytuł magistra i mieli odpowiedni stan zdrowia psychicznego i fizycznego. Wyznaczono dla nich patronów spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, którzy po zakończeniu aplikacji w komórce organizacyjnej oraz w placówce zagranicznej sporządzili dla nich pisemne oceny. Ponadto wszyscy aplikanci terminowo przedstawili prace pisemne w języku polskim na zadany przez kierownika aplikacji temat, a prace te zostały ocenione przez dwóch wyznaczonych przez DGSZ członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, wg kryteriów określonych w § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji.

Egzamin dyplomatyczno-konsularny

5. Szczegółowe badanie czterech z dziewięciu egzaminów dyplomatyczno-konsularnych, wykazało m.in., że DGSZ powołał, spośród członków służby zagranicznej posiadających stopień co najmniej I sekretarza, sześciuosobowe komisje egzaminacyjne, ustalono regulaminy prac tych komisji oraz określono terminy przeprowadzenia tych egzaminów. O składach komisji aplikanci zostali poinformowani z zachowaniem terminu 14 dni. Wszystkie egzaminy składały się z części pisemnej i ustnej oraz zostały przeprowadzone w terminach wyznaczonych w decyzjach DGSZ oraz z zachowaniem zasady anonimowości.

W celu zapewnienia bezstronności członkowie komisji egzaminacyjnej podpisywali oświadczenia o zachowaniu bezstronności. W dwóch przypadkach nie udokumentowano złożenia takich oświadczeń.

Opis nieprawidłowości

W przypadku dwóch z czterech objętych szczegółowym badaniem egzaminów dyplomatyczno-konsularnych Przeprowadzonych w styczniu 2020 r. i styczniu 2021 r. w przekazanej do kontroli dokumentacji brak było złożonych przez przewodniczącego i członka komisji egzaminacyjnej oświadczeń o bezstronności. Przewodniczący obu komisji egzaminacyjnych odnośnie do egzaminu ze stycznia 2020 r. wyjaśnił, że nie jest mu znany przypadek niepodpisania oświadczenia przez członka komisji, a odnośnie do egzaminu ze stycznia 2021 r. poinformował, że według jego najlepszej wiedzy wszystkie formalności zostały spełnione. DGSZ wyjaśnił, że członek komisji *była nieobecna podczas posiedzenia Komisji ds. przeprowadzenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego dnia 10 stycznia 2020 r. – stąd brak podpisu na oświadczeniu o zachowaniu bezstronności, które tego dnia składali pozostali członkowie komisji. Zgodnie z zapewnieniem Przewodniczącego Komisji nie było przypadku niepodpisania oświadczenia przez któregośkolwiek z członków komisji, nie zmienił się także skład komisji egzaminacyjnej, co wskazuje, że dostarczone po pierwszym posiedzeniu oświadczenie nie zostało adekwatnie zarchiwizowane. Analogicznie w przypadku Przewodniczącego Komisji, który był nieobecny podczas posiedzenia komisji w dniu 5 stycznia 2021 r.*

Brak właściwego udokumentowania złożenia przez członków komisji ww. oświadczeń o bezstronności, zdaniem NIK, należy uznać za nierzetelne.

6. We wszystkich przypadkach, zgodnie z § 21 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji, od zakończenia poprzedniego egzaminu upłynęło minimum sześć miesięcy i nie więcej niż dwa lata. Do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego przystępowały również osoby, które zdawały go po raz kolejny¹⁹⁸.

7. Na podstawie próby 20 osób, które przystąpiły do egzaminów dyplomatyczno-konsularnych stwierdzono, że wszyscy aplikanci zostali dopuszczeni do egzaminu na podstawie ocen wystawionych przez patronów oraz oceny z pracy pisemnej. Dwie osoby przystąpiły do egzaminu po zwolnieniu ich przez DGSZ na podstawie art. 40 ust. 2 starej u.s.z. z obowiązku odbycia aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Osoby te spełniały warunki, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3–5 starej u.s.z. Wszyscy przystępujący do egzaminu udokumentowali znajomość języków obcych zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji, a do części ustnej egzaminu zostały dopuszczone osoby, spełniające wymagania określone w § 18 ww. rozporządzenia, tj. uzyskały co najmniej 60 punktów w części pisemnej egzaminu, w tym co najmniej 10 punktów z zadania praktycznego oraz 50 punktów z testu wyboru.

8. Szef Służby Zagranicznej wyjaśnił, że *wybuch pandemii COVID-19 wpłynął na proces naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną. Nabory na aplikację ADK2020B oraz 2021A zostały połączone i przeprowadzono jeden konkurs jesienią 2020 r. Ponadto, mimo że pierwszy i drugi etap konkursu planowano przeprowadzić stacjonarnie (13.10.2020), to ostatecznie odbyły się one online. W związku z sytuacją epidemiologiczną również wiosną 2022 r. dwa pierwsze etapy konkursu odbyły się online (ADK2022A). O ile testy przeprowadzane online pozwalają na oszczędność środków finansowych (po stronie organizatora – np. wynajem sali, po stronie uczestnika – np. koszty dojazdu) i pewne etapy mogą z powodzeniem odbywać się w formie zdalnej (np. testy werbalno-numeryczno-abstrakcyjne – 2 etap, egzaminy językowe ustne), to przeprowadzanie testu wiedzy czy pisemnego egzaminu językowego online może budzić wątpliwości dotyczące równych szans i rozwiązywania testów samodzielnie (...). Dlatego rekomendowałem, jeśli będzie taka możliwość, by test wiedzy odbywał się stacjonarnie. W ramach naboru na ADK 2023A powrócono w pierwszym etapie (test wiedzy) do formuły stacjonarnej. Zauważalna jest różnica między wynikami pierwszego etapu konkursu w formie online a stacjonarnie (ADK 2022A – test online najwyższy wynik 93 pkt, a stacjonarnie ADK 2023A – najwyższy wynik 75 pkt). (...) Trudności rodził również etap związany z badaniem predyspozycji do służby zagranicznej. Chociaż assesment centre może być przeprowadzany online zachowując normy metodologiczne, to nie daje to możliwości pełnej obserwacji uczestnika, w szczególności w obszarze sygnałów niewerbalnych. Innym aspektem jest już przebieg samej aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Podczas części teoretycznej ADK2021A zajęcia odbywały się online. Niewątpliwie taki sposób prowadzenia zajęć jest mniej efektywny (koncentracja, ograniczone możliwości warsztatowe*

Wpływ ograniczeń związanych z epidemią COVID-19 na organizację aplikacji

¹⁹⁸ W trzech egzaminach kończących aplikacje (ADK 2019A, ADK 2019B i ADK 2020) uczestniczyły odpowiednio trzy, jedna i jedna osoba.

i pracy nad rozwojem kompetencji miękkich, ograniczone treści ze względu na bezpieczeństwo dyplomatyczne) i nie sprzyja procesom integracyjnym. Ze względu na pandemię słuchacze mieli ograniczone możliwości odbycia wizyt studyjnych (podczas aplikacji ADK2020A odbyła się jedna wizyta studyjna, podczas aplikacji ADK2021 wizyty studyjne nie odbyły się). (...) Obecnie (ADK2022A) zajęcia online odbywają się sporadycznie (np. w przypadku spotkań aplikantów z osobami przebywającymi za granicą, z urzędującymi ambasadorami RP). Egzaminacje dyplomatyczno-konsularne odbywały się stacjonarnie, głównie ze względu na fakt, że podchodzi do nich mniejsza grupa osób i można było zachować zasady związane z obostrzeniami związanymi z COVID-19.

5.7. Nadawanie stopni dyplomatycznych

Nadawanie stopni dyplomatycznych w okresie objętym kontrolą odbywało się na ogół zgodnie z przepisami starej i nowej u.s.z.

Wprowadzono procedury nadania stopni dyplomatycznych członkom personelu dyplomatyczno-konsularnego.

Pierwsze stopnie dyplomatyczne zostały nadane pracownikom spełniającym wymagania określone w starej i nowej ustawie o służbie zagranicznej.

Kolejne stopnie dyplomatyczne, poza jednym przypadkiem, zostały nadane pracownikom zgodnie z warunkami określonymi w starej i nowej u.s.z.

Stopnie dyplomatyczne

Stopnie dyplomatyczne, poza jednym wyjątkiem nadawane były zgodnie z przepisami

1. Zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 nowej u.s.z. oraz art. 11 starej u.s.z. stopnie dyplomatyczne (z zastrzeżeniem stopnia ambasadora tytularnego/ambasadora, który nadaje Minister SZ) nadaje Szef SZ, a poprzednio nadawał je Dyrektor Generalny SZ.

W latach 2019–2022 (I półrocze) liczba członków służby zagranicznej posiadających stopnie dyplomatyczne z roku na rok zmniejszała się. Z 1614 osób w 2019 r. do 1445 osób na dzień 30 czerwca 2022 r.

W okresie objętym kontrolą liczba osób, którym nadano stopień dyplomatyczny w trybie art. 12 ust. 2 starej u.s.z. i art. 31 ust. 2 nowej u.s.z.¹⁹⁹ utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wyniosła odpowiednio: w 2019 r. – 188 osób, w 2020 r. – 178, w 2021 r. – 192 i w 2022 r. – 182²⁰⁰.

Liczba pracowników zagranicznych, którym nadano stopień dyplomatyczny w trybie art. 32 nowej u.s.z.²⁰¹, wyniosła na dzień 31 grudnia 2021 r. 663 osoby, a na dzień 30 czerwca 2022 r. – 639 osób.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. najwięcej osób posiadało stopień I sekretarza (310), a najmniej attaché (96). Na 31 grudnia 2020 r. najwięcej

¹⁹⁹ Nadanie stopnia dyplomatycznego w szczególnie uzasadnionych przypadkach w związku z wykonywaniem zadań w placówce zagranicznej.

²⁰⁰ Na dzień 31 grudnia 2019 r., 2020 r., 2021 r. oraz na 30 czerwca 2022 r.

²⁰¹ Nadanie stopnia dyplomatycznego na czas powołania w celu wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego w placówce zagranicznej.

osób posiadało stopień I sekretarza (278), a najmniej ambasadora tytularnego (79). Natomiast na 31 grudnia 2021 r. najwięcej osób posiadało stopień II sekretarza (264), a najmniej ministra pełnomocnego (37), a na 30 czerwca 2022 r. najwięcej osób posiadało stopień II sekretarza (259) i najmniej stopień ministra pełnomocnego (34).

2. W okresie objętym kontrolą w MSZ obowiązywały zasady²⁰² nadawania stopni dyplomatycznych w których uregulowano m.in. kryteria i częstotliwość nadania stopni dyplomatycznych członkom personelu dyplomatyczno-konsularnego. Po wejściu w życie nowej u.s.z, Ministerstwo stosowało wprost przepisy nowej ustawy z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań w placówkach zagranicznych w zakresie wyznaczania pracowników, jak i kandydatów do wyjazdu na placówki zagraniczne.

3. Szczegółowe badanie próby 20 członków służby zagranicznej, którym w latach 2019–2022²⁰³ po raz pierwszy nadano stopnie dyplomatyczny, wykazało że w przypadku 18 osób stopnie dyplomatyczne zostały nadane przez DGSZ oraz Szefa Służby Zagranicznej pracownikom spełniającym wymagania, o których mowa w art. 12 ust. 1 starej u.s.z oraz w art. 31 nowej u.s.z. Ww. osoby spełniały również kryteria wskazane w zarządzeniu nr 12. W dwóch przypadkach stopień dyplomatyczny nadano na czas wykonywania zadań w placówce zagranicznej, na podstawie art. 12 ust. 2 starej u.s.z z uwagi na brak kandydatów na stanowiska konsularne na Białorusi i konieczność zapewnienia płynności pracy urzędu, charakter pracy oraz specyfikę powierzanego stanowiska²⁰⁴.

4. Szczegółowe badanie próby dotyczącej 20 członków służby zagranicznej, którym w latach 2019–2022²⁰⁵ nadano kolejne stopnie dyplomatyczne wykazało, że w przypadku 19 pracowników zostały one nadane przez DGSZ oraz Szefa SZ zgodnie z zasadami określonymi w starej i nowej u.s.z ustawie oraz zgodnie z kryteriami wskazanymi w zarządzeniu nr 12.

Opis nieprawidłowości

Jednemu z członków służby zagranicznej (spośród 20 objętych szczegółowym badaniem²⁰⁶) nadano kolejny stopień dyplomatyczny (III sekretarza) przed sporządzeniem oceny służbowej, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 pkt 2 starej u.s.z. Ponadto nie sporządzono w formie pisemnej wniosku bezpośredniego przełożonego o nadanie ww. pracownikowi kolejnego stopnia dyplomatycznego, co było niezgodne z § 4 pkt 1 zarządzenia nr 12. W przedłożonej w trakcie kontroli teczce osobowej ww. pracownika stwierdzono brak wniosku o nadanie kolejnego stopnia służbowego i arkusza oceny służbo-

²⁰² Zarządzenie nr 12 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie zasad ustalania wynagrodzeń i awansowania pracowników w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w placówkach zagranicznych (dalej: zarządzenie nr 12), rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 29 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad nadawania członkom służby zagranicznej stopni dyplomatycznych w MSZ (Dz. U. z 2022 r. poz. 1649) oraz zarządzenie nr 6 DGSZ z dnia 23 sierpnia 2022 r. w sprawie kierowania i wzoru wniosku o nadanie kolejnego, wyższego stopnia dyplomatycznego.

²⁰³ Według stanu na 30 czerwca.

²⁰⁴ Kontynentalny Administrator Systemów Teleinformatycznych w Ambasadzie RP w Tokio.

²⁰⁵ Według stanu na 30 czerwca.

²⁰⁶ Wykonującemu obowiązki na samodzielnym stanowisku asystenta członka Kierownictwa MSZ.

wej, sporządzonych przez bezpośredniego przełożonego przed nadaniem kolejnego stopnia dyplomatycznego, tj. przed 15 czerwca 2021 r. Ustalono, że pierwsza ocena służbowa ww. pracownika została sporządzona przez bezpośredniego przełożonego dopiero 22 lipca 2021 r., tj. po nadaniu kolejnego stopnia służbowego

DGSZ wyjaśnił, że pracownikowi *nadano kolejny stopień dyplomatyczny na podstawie ustnego uzasadnionego wniosku złożonego przez dyrektora komórki organizacyjnej, w której wykonywała obowiązki, w ramach swobody decyzyjnej dyrektora generalnego służby zagranicznej przewidzianej w § 9 zarządzenia nr 12 (...). Zgodnie z § 9 ust. 1 wskazanego zarządzenia DGSZ lub osoba przez niego upoważniona może podjąć decyzję o zmianie częstotliwości awansów. Tryb nadawania wyższego stopnia dyplomatycznego określonego w powyższym przepisie jest trybem odrębnym od standardowego trybu nadawania wyższych stopni dyplomatycznych, o którym mowa w § 4 i § 5 zarządzenia nr 12. Przepis § 9 zarządzenia nr 12 nie przewiduje obowiązku dołączenia oceny okresowej pracownika do wniosku.*

NIK zauważa, że § 9 zarządzenia nr 12 odnosi się jedynie do możliwości zmiany częstotliwości nadawania stopni przez DGSZ, a nie do określonych w ustawie o służbie zagranicznej warunków przyznawania kolejnych stopni dyplomatycznych. W zarządzeniu nr 12 nie wprowadzono ustnej formy wniosku o awans, lecz wprost w § 4 pkt 1 określono obowiązek sporządzenia takiego wniosku w formie pisemnej. Konieczność uzyskania pozytywnej oceny służbowej przed otrzymaniem kolejnego stopnia wynikała wprost z art. 13 ust. 1 pkt 2 starej u.s.z. i w tym przypadku była warunkiem obligatoryjnym do nadania kolejnego stopnia dyplomatycznego.

5.8. Wykorzystanie zasobów służby zagranicznej

Mianowania, bądź powołania członków służby zagranicznej odbywały się zgodnie z przepisami nowej u.s.z.

Wyznaczane stanowiska w służbie zagranicznej były zgodne z kwalifikacjami oraz przebiegiem kariery zawodowej dyplomaty zawodowego.

Nie stwierdzono przypadków przeniesienia członków służby zagranicznej do dyspozycji kadr na okres przekraczający sześć miesięcy.

Nawiązanie stosunku służbowego z członkami korpusu służby zagranicznej

1. Zgodnie z art. 15 nowej u.s.z. stosunek służbowy dyplomaty zawodowego nawiązuje się na podstawie mianowania, w rozumieniu przepisów kodeksu pracy. Mianowania w służbie zagranicznej dokonuje Szef SZ po nadaniu dyplomacie stopnia dyplomatycznego. Stosunek służbowy pracownika zagranicznego nawiązuje się na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks pracy, do wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego w placówce zagranicznej. Powołania do służby zagranicznej dokonuje dyrektor generalny służby zagranicznej, po nadaniu pracownikowi zagranicznemu, stopnia dyplomatycznego na czas wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej.

Szczegółowe badanie próby 20 członków służby zagranicznej, których mianowano, bądź powołano w okresie objętym kontrolą wykazało, że:

- mianowania sześciu dyptomatów zawodowych dokonał Szef Służby Zagranicznej. Spełniali oni wskazane w art. 14 nowej u.s.z. wymagania na stanowisku dyplomaty zawodowego;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- mianowania ośmiu członków służby zagranicznej, którzy na podstawie art. 75 nowej u.s.z. z dniem wejścia w życie tej ustawy stali się dyplomata-ami zawodowymi, dokonał DGSZ w terminie przewidzianym w art. 88 ust. 2 tej ustawy²⁰⁷;
- powołania dwóch członków służby zagranicznej, którzy na podstawie art. 76 ust. 1 nowej u.s.z. stali się pracownikami zagranicznymi DGSZ dokonał w terminie w terminie wskazanym w art. 88a tej ustawy²⁰⁸;
- powołani przez DGSZ czterej pracownicy zagraniczni spełniali wymagania określone w art. 18 nowej u.s.z. W przypadku jednego pracownika zagranicznego odwołanie go z placówki zagranicznej nastąpiło z zachowaniem 30-dniowego okresu, tj. zgodnie z art. 19 ust. 5 nowej u.s.z.

2. Nie wystąpiły przypadki oddelegowania dyplomaty zawodowego do wykonywania obowiązków w Kancelarii Prezydenta RP, na podstawie art. 17 ust. 1 nowej u.s.z.

Oddelegowania

3. W okresie od 16 czerwca 2021 r. do 4 października 2022 r., na podstawie art. 24 nowej u.s.z, do wykonywania obowiązków w organizacjach i instytucjach międzynarodowych oddelegowano 23 członków służby zagranicznej. Szczegółowe badanie wszystkich 23 oddelegowań wykazało, m.in. że dokonano ich za zgodą członków służby zagranicznej, a interesem służby zagranicznej była konieczność zwiększenia liczby obywateli RP zatrudnionych w strukturach międzynarodowych istotnych z punktu widzenia priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Oddelegowań dokonywano zgodnie z kwalifikacjami posiadanymi przez członków służby zagranicznej m.in. na stanowiska: eksperta narodowego w Wydziale ds. koordynacji polityki, eksperta – doradcę politycznego w Biurze Specjalnego Przedstawiciela ds. Procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie²⁰⁹, eksperta ds. politycznych w Biurze Specjalnego Koordynatora ONZ ds. Libanu.

4. W okresie od 16 czerwca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r., na podstawie art. 25 ust. 1 nowej u.s.z, do dyspozycji kadr służby zagranicznej zostało przeniesionych 71 członków służby zagranicznej, w tym w 2021 r. (od 16 czerwca) – 44 osoby (1,8% stanu zatrudnienia), w 2022 r. (do 30 czerwca) – 27 osób (1,1 % stanu zatrudnienia).

Przeniesienie do dyspozycji kadr

5. Szczegółowe badanie przeniesień 20 członków służby zagranicznej do dyspozycji kadr (28,2% ogółu przeniesionych) wykazało, że:

- głównymi powodami przeniesienia było odwoływanie pracowników z placówek zagranicznych i oczekiwanie przez nich na objęcie nowego stanowiska;
- po okresie przeniesienia do dyspozycji kadr, członkom służby zagranicznej wyznaczone zostały stanowiska, które były zgodne z ich kwalifikacjami i przebiegiem kariery zawodowej;
- okres przeniesienia do dyspozycji kadr wynosił od kilku dni do kilku miesięcy i w żadnym przypadku nie przekroczył sześciu miesięcy.

²⁰⁷ Tj. w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie nowej u.s.z.

²⁰⁸ Tj. w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie nowej u.s.z.

²⁰⁹ W Unii Europejskiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Szef Służby Zagranicznej, wyjaśnił, że przy wyznaczaniu stanowisk pracy w komórkach organizacyjnych dla pracowników powracających z placówek zagranicznych, uwzględnia się m.in. kompetencje, umiejętności i dotychczasowe doświadczenie zawodowe pracownika. Jednocześnie objęcie stanowiska pracy w centrali odbywa się z uwzględnieniem terminu wyjazdu pozostałych pracowników biorących udział w rotacji na placówki zagraniczne (termin powstania wakat na danym stanowisku pracy). (...) Zdarza się, że pracownik powracający z placówki zagranicznej, przenoszony jest do dyspozycji kadr służby zagranicznej w celu oczekiwania na zwolnienie się stanowiska pracy w centrali odpowiadającego jego kwalifikacjom i jednocześnie potrzebom urzędu. Nie jest możliwe objęcie przez pracownika innego, aktualnie wolnego stanowiska pracy, na które pracownik nie posiada odpowiednich kwalifikacji lub gdy powyższe stanowisko nie uwzględnia potrzeb pracownika w zakresie dalszego rozwoju zawodowego, a także potrzeb pracodawcy w zakresie zapewnienia prawidłowej obsady kadrowej w celu efektywnego i terminowego realizowania zadań leżących w kompetencjach komórek organizacyjnych MSZ. (...) potrzeby służby zagranicznej wymagają zapewnienia należytej i terminowej obsady kadrowej, przede wszystkim w najistotniejszych z punktu widzenia interesów polityki zagranicznej, w placówkach zagranicznych oraz w małych placówkach zagranicznych, gdzie obsada kadrowa jest niewielka. (...) Funkcjonowanie ustawowego instrumentu, jakim jest dyspozycja kadr służby zagranicznej, pozwala na koordynację procesu rotacji i zabezpieczenie powyżej wskazanych potrzeb służby zagranicznej.

Wyznaczanie i odwoływanie ze stanowisk w służbie zagranicznej

6. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków odmowy przyjęcia wyznaczonego stanowiska w komórce organizacyjnej MSZ przez dyplomatów zawodowych. Stwierdzony jeden przypadek odmowy przyjęcia propozycji wyjazdu do Konsulatu Generalnego RP w Charkowie (we wrześniu 2021 r.) podyktowany był względami osobistymi, a Szef SZ wyraził zgodę na pozostanie pracownika na dotychczasowym stanowisku w MSZ.

7. Szczegółowe badanie próby 20 dyplomatów zawodowych, którym wyznaczono stanowiska wykazało, że wyznaczone stanowiska były zgodne z kwalifikacjami oraz przebiegiem kariery zawodowej dyplomaty zawodowego. W 16 przypadkach wyznaczenia, dyplomatom zawodowym, stanowisk pociągających za sobą zmianę miejsca pobytu nastąpiło w odpowiednim wyprzedzeniu.

Dodatkowe zatrudnienie

8. W latach 2019–2022 (I półrocze) z wnioskami o uzyskanie zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe wystąpiło do DGSZ i Szefa SZ łącznie 508 członków korpusu służby zagranicznej²¹⁰. Zgodę na dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie zarobkowe otrzymało 471 członków korpusu służby zagranicznej. Z tego 86 w 2022 r. (do 30 czerwca), co stanowiło 3,5% stanu zatrudnienia; 141 w 2021 r., co stanowiło 5,7% stanu zatrudnienia; 93 w 2020 r., co stanowiło 3,7% stanu zatrudnienia; 151 w 2019 r., co stanowiło 5,9% stanu zatrudnienia. 55 osób nie otrzymało zgody²¹¹.

²¹⁰ Z tego 166 w 2019 r., 101 w 2020 r., 151 w 2021 r. i 90 w 2022 r. (do 30 czerwca).

²¹¹ Liczba osób, które otrzymały zgodę i nie otrzymały zgody nie sumuje się w liczbę osób, które złożyły wnioski, ponieważ jeden pracownik może złożyć więcej niż jeden wniosek w ciągu roku.

Wśród powodów odmowy wyrażenia zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe DGSZ oraz Szef SZ wskazywali m.in.: kolizję wnioskowanej aktywności z zakazem prowadzenia działalności gospodarczej, wystąpienie ryzyka konfliktu interesów oraz brak możliwości wskazania przez wnioskodawcę dodatkowego pracodawcy, jak również ryzyko negatywnego wpływu podjęcia dodatkowego zajęcia zarobkowego na efektywność wykonywania zadań w MSZ.

5.9. Stan służby cywilnej a realizacja wybranych zadań

Wybrane zadania realizowane były przez większość objętych kontrolą jednostek w sposób prawidłowy, pomimo sygnalizowania przez niektórych kierowników jednostek braków kadrowych i problemów związanych z naborem nowych pracowników. Stwierdzono jednak opóźnienia w ich realizacji przez niektóre jednostki. Problemy fluktuacji kadr i braków kadrowych dotyczyły wszystkich kontrolowanych urzędów.

W połowie kontrolowanych urzędów wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji zadań.

Stwierdzono również przypadki niepoinformowania stron o przyczynach zwłoki w rozstrzygnięciu sprawy i wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia.

Jednostki nadzoru budowlanego reagowały na informacje zawarte w złożonych skargach i wnioskach oraz w większości przypadków na ich podstawie przeprowadzały kontrole, a w przypadku stwierdzenia istotnych nieprawidłowości nakładały na inwestorów kary grzywny.

W większości przypadków cele i mierniki ich realizacji określone w planach działalności kontrolowanych urzędów zostały osiągnięte. Nie w pełni osiągnięto wszystkie zakładane cele m.in. w RDOŚ w Warszawie, UW w Poznaniu.

5.9.1. Realizacja wybranych zadań przez kontrolowane jednostki

Trudności i ryzyka w realizacji zadań w opinii dyrektorów generalnych i kierowników urzędów

1. W trakcie kontroli NIK zwróciła się do dyrektorów generalnych w objętych kontrolą ministerstwach, urzędach wojewódzkich, urzędach centralnych oraz kierowników kontrolowanych jednostek o informacje jakie zaobserwowano największe trudności, ryzyka związane z realizacją nałożonych zadań oraz działań podejmowanych w celu ewentualnego ich wyeliminowania.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach pomimo szeregu trudności jakie pojawiły się na przestrzeni lat 2019–2022 (I półrocze) podejmowano działania w celu skutecznej, terminowej realizacji zadań. Największe problemy zaobserwowane przed dyrektorów generalnych i kierowników jednostek związane są w szczególności z zapewnieniem odpowiedniej obsady kadrowej w związku ze zwiększającą się liczbą zadań, trudności związane ze znalezieniem pracowników z pożądanym kierunkowym wykształceniem, brakiem potencjalnych kandydatów w związku ze zbyt niskim wynagrodzeniem w stosunku do ich oczekiwań.

Nałożone na urzędy zadania były realizowane pomimo pandemii COVID-19, wolnych wakatów w s.c., problemów z pozyskaniem wykwalifikowanych pracowników. Podejmowano skuteczne działania zaradcze w celu zapewnienia realizacji zadań

Przykłady

Dyrektor Generalna KPRM, poinformowała, że w każdym obszarze określano na bieżąco zadania priorytetowe, które bezwzględnie musiały być realizowane. Ewentualne odstępstwa od bieżącej realizacji, mogły wystąpić jedynie w przypadku zadań mniejszej wagi. Jednocześnie dokładano starań, aby zadania te zostały zrealizowane w pierwszym możliwym terminie. W szczególności na początku pandemii COVID-19, w związku z wprowadzonymi na terenie całego kraju obostrzeniami, nabory, praktyki, staże i wolontariaty w KPRM zostały wstrzymane. W tym okresie nie były to zadania kluczowe. Później wypracowane zostały dobre praktyki w zakresie możliwości zdalnej ich realizacji. (...) Trudności w realizacji zadań KPRM w okresie kontrolowanym związane były m.in. z licznymi zmianami w strukturze organizacyjnej, sytuacją pandemiczną w kraju oraz konfliktem zbrojnym w Ukrainie. (...) Dodatkowe trudności spowodowane były: brakiem wystarczającej liczby pracowników do realizacji zleconych zadań, a także (...) trudnościami w pozyskiwaniu doświadczonych wysoko wykwalifikowanych pracowników z branży IT i w obszarze obsługi prawnej.

Mazowiecki UW boryka się z dużą fluktuacją kadr oraz problemami związanymi z obsadą stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji. Zadania wymagają wysokiej wiedzy specjalistycznej i doświadczenia, a praca wiąże się z dużą odpowiedzialnością, również finansową, bowiem dokonywane rozstrzygnięcia niejednokrotnie decydują o powodzeniu inwestycji o miliardowych wartościach i strategicznym znaczeniu. Pozyskanie i utrzymanie wykształconych, doświadczonych oraz zaangażowanych pracowników staje się dla Mazowieckiego UW coraz bardziej nierealne. Oferowane wynagrodzenia nie są konkurencyjne, a wymagania stawiane przed kandydatami do pracy, bardzo wysokie. Mazowiecki UW musi konkurować nie tylko z sektorem komercyjnym, ale także z innymi instytucjami publicznymi, urzędami centralnymi i jednostkami samorządowymi.

W **GDOŚ**, realizacja zadań odbywa się w sposób skuteczny i efektywny, o czym świadczy fakt, że jedynie niewielka liczba decyzji administracyjnych GDOŚ uchylana jest przez sądy administracyjne. Jak poinformowano ze względu na złożoność prowadzonych spraw oraz fakt, iż dokumenty niezbędne w postępowaniach wymagają kompletowania z innych urzędów, nie wszystkie sprawy są załatwiane w terminach wynikających z K.p.a. Zdaniem Dyrektora Generalnej, wpływ na ten stan rzeczy ma niewystarczająca obsada kadrowa oraz znaczne obciążenie pracowników. Przykładowo w Departamencie Orzecznictwa Administracyjnego w latach 2020–2022 liczba spraw wzrosła o 36%, a liczba pracowników zatrudnionych o 11%. Aby temu przeciwdziałać do końca 2021 r. utworzono 13 nowych etatów w Departamencie Ocen Oddziaływania na Środowisko, co pozwoliło na zmniejszenie liczby spraw prowadzonych równoległe przez jednego pracownika z 14 do 2,5 i wpłynęło na przyspieszenie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Dyrektor RDOŚ w Warszawie wyjaśnił m.in., iż trudności i ryzyka związane z realizacją zadań przy obecnym poziomie zatrudnienia wynikają ze znacznego wzrostu wpływających spraw, w tym o dużym stopniu złożoności, co przekłada się na obciążenie pracowników dużą liczbą prowadzonych postępowań. Trudności stwarzają sprawy dotyczące dużych inwestycji²¹² (...). Trudności i opóźnienia w realizacji zadań wynikają przede wszystkim z dużej liczby spraw wpływających do Urzędu w stosunku do liczby pracowników zajmujących się określoną tematyką. Najwięcej spraw w stosunku do liczby etatów w Wydziale Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 prowadzą osoby zajmujące się uzgadnianiem wycinki drzew w pasie drogowym drogi publicznej (w 2021 r.

²¹² Takich jak: autostrady, drogi ekspresowe, linie kolejowe, metro, inwestycje przeciwpowodziowe, lotniska użytku publicznego, linie elektroenergetyczne, gazociągi, itp.

było to 1788 spraw na dwa etaty) oraz zajmujące się uzgadnianiem projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie ochrony przyrody (w 2021 r. było to 2146 spraw na cztery etaty)²¹³. Zatrudniono również pracowników na stanowiskach spoza korpusu s.c., co pozwoliło na utworzenie etatów administracyjnych i uwolniło pracowników merytorycznych od zajmowania się sprawami technicznymi. Przesunięto pracowników między wydziałami, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w miarę posiadanych możliwości kadrowych. Problemem pozostaje uzupełnienie zasobów kadrowych o nowych pracowników o pożądanym kierunkowym wykształceniu, posiadających doświadczenie pozwalające na rozpatrywanie spraw wymagających specjalistycznej wiedzy. Ogłaszane nabory często kończą się brakiem wyłonienia kandydata, z powodu braku zgłoszeń, bądź kandydatów nie spełniających wymogów, czy rezygnacji osób startujących w naborze (zazwyczaj przyczyną jest zbyt niskie wynagrodzenie w stosunku do oczekiwań kandydatów). Braki kadrowe przyczyniają się do zwiększenia ryzyka opóźnień i przekroczenia terminów rozpatrywania spraw.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformowała m.in., że przyznawane środki na funkcjonowanie inspektoratu nie są jednak wystarczające. Województwo mazowieckie jest największym województwem w kraju z bardzo dużym tzw. ruchem budowlanym o znaczeniu lokalnym, wojewódzkim, ale również krajowym, mającym szczególne znaczenie. Na terenie województwa mazowieckiego funkcjonują 42 powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, a około połowy prowadzonych postępowań odwoławczych i zażaleniowych dotyczy m.st. Warszawy. WINB od kilku lat boryka się z poważnymi trudnościami kadrowymi spowodowanymi rezygnacją z pracy pracowników oraz brakiem zainteresowania potencjalnych pracowników co spowodowane jest bardzo niską, w szczególności na warunki największego miasta w Polsce, wysokością wynagrodzenia. Od 2018 r. Mazowiecki Inspektor zwracała się o podjęcie bezpośrednich działań na rzecz zwiększenia nakładów funduszu płac do Wojewody Mazowieckiego i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W piśmie skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Sekretarza Stanu w MliR wskazała m.in., że *obecny stan kadrowy nie daje pewności, że ustawowe zadania będą wykonywane sprawnie, szybko i prawidłowo.*

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ożarowie Mazowieckim stwierdził, że przy obecnym poziomie zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, PINB stara się realizować ustawowe zadania w sposób skuteczny, efektywny i terminowy. (...) Pojawiająca się liczba nowych spraw wskazuje na konieczność zatrudnienia nowych pracowników, co jednak jest mocno ograniczone możliwościami budżetowymi PINB.

Realizacja przez KPRM i Ministerstwa zadań w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków

2. Zebrane w ramach prowadzonych kontroli dane wskazują, że w latach 2019–2022 (I połowa) do KPRM i ministerstw²¹⁴ wpłynęło łącznie 9467 skarg/wniosków. Najwięcej, bo 3309 skarg/wniosków, wpłynęło w tym okresie do KPRM. Najmniej – 662 skarg/wniosków do MSZ.

Dane o realizacji
wybranych zadań
zebrano w KPRM
i ministerstwach
w zakresie rozpatrywania
skarg i wniosków

²¹³ W zakresie zadań Wydziału Ocen na Środowisko najwięcej spraw na pracownika przypadało w Oddziale Ocen Strategicznych w 2020 r. dwie osoby rozpatrywało 1095 spraw, a w kolejnym 2021 r. pozostał jeden pracownik, który rozpatrzył 1286 spraw. Bardzo dużo postępowań prowadzonych jest także w Wydziale Ocen na Środowisko Oddział Opinii i Uzgodnień, w 2021 r. siedmiu pracowników rozpatrywało 3105 spraw.

²¹⁴ MKiŚ, MRiT oraz MSZ.

3. Z uwagi na obszerność zagadnień objętych szczegółowym badaniem w ramach niniejszej kontroli, NIK odstąpiła od szczegółowego badania próby z zakresu skarg, wniosków jakie wpłynęły w okresie objętym kontrolą do KPRM i Ministerstw. Ograniczono się do zebrania szczegółowych danych dotyczących ich rozpatrywania, w tym do ustalenia terminowości ich realizacji.

Łącznie 8539 (90,2%)
spraw zostało
załatwionych w terminie
określonym w K.p.a

4. Z danych zebranych w KPRM i trzech ministerstwach wynika, że w każdym z nich zdarzyły się przypadki nieterminowego załatwiania skarg i wniosków. Zgodnie z art. 237 § 1 K.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Łącznie w ww. jednostkach po terminie rozpatrzonych zostało 924 sprawy²¹⁵, tj. 9,8% ogółu spraw jakie wpłynęły do tych jednostek w latach 2019–2022 (I półrocze). W KPRM stwierdzono przypadki niepowiadomienia stron o przyczynach niezakończona sprawy w terminie.

Opis nieprawidłowości

Przy rozpatrywaniu skarg i wniosków w okresie objętym kontrolą w ośmiu przypadkach **KPRM** nie zawiadomiła skarżącego oraz nie podała przyczyny zwłoki, nie wskazując nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczając go o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 w zw. z art. 237 § 4 K.p.a.

Jak wyjaśnił Dyrektor DSO, powodem nie dochowania terminów wynikających z K.p.a., był błąd pracownika. *Za każdym razem przeprowadzana była analiza z jakiego powodu nastąpiło przekroczenie. Po ustaleniu przyczyny przekroczenia za każdym razem z pracownikiem odpowiedzialnym przeprowadzona była rozmowa dyscyplinująca. (...) Popętnione pomyłki nie dotyczyły wąskiej lecz szerszej grupy pracowników. Pracownicy rozpatrujący skargi i wnioski wykonywali również inne zadania.*

5. Największą liczbę spraw załatwionych po terminie stwierdzono w MRiT²¹⁶. Było to 447 skarg/wniosków, tj. 16,8% ogółu spraw, które wpłynęły w ww. zakresie do Ministerstwa. Głównymi przyczynami nieterminowego załatwiania spraw w MRiT były m.in. duża ilość wpływających spraw, poziom ich skomplikowania, braki kadrowe. Dyrektor Generalna MRiT poinformowała, że nie były do niej składane wnioski w zakresie zwiększenia obsady kadrowej, w których jako uzasadnienie wskazywano by na konieczność poprawienia terminowości załatwiania skarg i wniosków. Ponadto wyjaśniła, że Departament Kontroli i Audytu MRiT (dalej: DKT) podejmował działania w celu poprawy terminowości rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie, które w szczególności polegały na: wysyłaniu do komórek organizacyjnych monitów przypominających o zbliżającym się terminie udzielenia odpowiedzi, corocznym opracowaniu *Oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków*, w której DKT rekomendował kontynuowanie działań monitoringowo-nadzorczych oraz sygnalizował problemy związane z prowadzeniem rejestru skarg i wniosków. Z roku na rok liczba spraw załatwianych

²¹⁵ W poszczególnych jednostkach liczba spraw załatwionych po terminie kształtowała się następująco: KPRM – 54 sprawy; MKiŚ – 371; MRiT – 447; MSZ – 52.

²¹⁶ W KPRM załatwionych po terminie było 54 sprawy (1,6% ogółu spraw, które w okresie objętym kontrolą wpłynęły do tej jednostki), w MKiŚ – 371 (13,1%), w MSZ – 52 (7,8%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

po terminie w MRiT sukcesywnie zmniejszała się²¹⁷. Ponadto NIK ustaliła, że prowadzony w MRiT elektroniczny rejestr wpływających i załatwianych skarg i wniosków nie był kompletny oraz uniemożliwiał przeprowadzenie kontroli przebiegu i terminów ich załatwiania.

Opis nieprawidłowości

W wyniku analizy prowadzonej przez DKT MRiT ewidencji skarg i wniosków oraz zestawienia sporządzonego na potrzeby niniejszej kontroli ustalono, że do ewidencji nie zostały wprowadzone łącznie 1892 sprawy z 2662 spraw, które wpłynęły do MRiT.

Dyrektor DKT w MRiT m.in. wyjaśniła, że *nie wszystkie komórki organizacyjne Ministerstwa stosują się do obowiązków wynikających z Zarządzenia nr 4 Dyrektora Generalnego MRiT z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji oraz przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków w Ministerstwie Rozwoju i Technologii i na bieżąco przekazują do DKT, celem zarejestrowania, wpływające do tych komórek skargi lub wnioski. (...) W kontrolowanym okresie występowały przypadki informowania DKT o wpływających do Ministerstwa skargach i wnioskach dopiero w zbiorczej informacji przekazywanej przez komórki organizacyjne na potrzeby przygotowania rocznej „Oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków”. Ponieważ rejestr (...) jest prowadzony w celu monitorowania terminowości rozpatrywania skarg i wniosków, jako nieracjonalne uznano uzupełnianie w styczeniu następnego roku kilkuset rekordów z informacjami na temat skarg i wniosków, które zostały załatwione w roku poprzednim (...) DKT informował Dyrektora Generalnego oraz komórki organizacyjne o występujących problemach dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków (...) Miarą skuteczności działań podejmowanych (...) są dane, wskazujące na wyraźny spadek liczby skarg i wniosków załatwianych w Ministerstwie po terminie.*

6. Najmniej skarg/wniosków do rozpatrzenia, w okresie objętym kontrolą, wpłynęło do MSZ – 662, z czego 52 (7,8%) zostały rozpatrzone po terminie. Znaczący (ilościowo) wzrost spraw załatwionych po terminie nastąpił w 2020 r. – z sześciu²¹⁸ wzrósł do 36 (o 40%). Zastępca Dyrektora Biura Kontroli i Audytu w MSZ wyjaśniła, że wzrost liczby skarg i wniosków rozpatrzonych po terminie spowodowany był koniecznością reorganizacji pracy w związku z COVID-19 oraz zaangażowaniem placówek zagranicznych w organizację korespondencyjnych wyborów na Prezydenta RP. Ponadto, jak wskazała Zastępca Dyrektora BKiA, opóźnienia wynikały głównie ze złożoności poszczególnych spraw i konieczności uzyskania dodatkowych wyjaśnień od pracowników placówek i centrali MSZ. Jako działania zaradcze w MSZ wprowadzono m.in. bieżące monitorowanie spraw oraz wysyłanie pracownikom przypomnień o zbliżającym lub upływającym terminie.

W MSZ w 2020 r. nastąpił wzrost liczby spraw niezadowolonych w terminie

Rozpatrywanie skarg i wniosków przez GDOŚ i GUNB

7. W GUNB i GDOŚ, w okresie objętym kontrolą, łącznie wpłynęło 5969 skarg i wniosków²¹⁹, w tym w szczególności 15 skarg, które wpłynęły do GDOŚ

²¹⁷ W MRiT w 2019 r. spraw załatwionych po terminie było 177, w 2020 r. – 167; w 2021 r. – 85, a w 2022 r. (I połowa) – 18.

²¹⁸ Liczba spraw niezadowolonych w 2019 r. w terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 K.p.a.

²¹⁹ Do GUNB wpłynęło 5307 skarg i wniosków, a do GDOŚ – 662.

dotyczyło wydawanych decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, a 295, które wpłynęły do GUNB, dotyczyło PINB znajdujących się na terenie województw objętych szczegółową kontrolą NIK²²⁰.

8. Na skutek złożonych skarg i wniosków GDOŚ przeprowadził cztery kontrole w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska²²¹, natomiast skargi i wnioski, które wpłynęły do GUNB nie były przedmiotem wszczynanych postępowań kontrolnych w organach administracji architektoniczno-budowlanej. Stanowiły one wraz z informacjami z innych komórek organizacyjnych m.in. w zakresie nieprawidłowości i uchybień w działalności terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej podstawę do identyfikacji ryzyk przy planowaniu działalności kontrolnej. W latach 2019–2022 (I półrocze), GUNB przeprowadził łącznie 46 kontroli, w tym 22 w organach nadzoru budowlanego²²² i 24 w organach administracji publicznej²²³.

9. Szczegółowe badanie próby 40 skarg i wniosków²²⁴ w GUNB i GDOŚ wykazało, że we wszystkich przypadkach przygotowane zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zawierało wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 K.p.a. W dwóch przypadkach w GDOŚ i w dwóch w GUNB, pomimo niezałatwienia sprawy wraz z upływem 30-dniowego terminu, skarżący nie zostali informowani o nowym terminie załatwienia sprawy.

Opis nieprawidłowości – przykład

W GDOŚ w przypadku dwóch z 20 objętych badaniem skarg i wniosków otrzymanych w latach 2019–2022, na podstawie których wszczęte zostały postępowania kontrolne w nadzorowanych RDOŚ oraz dotyczących wydawanych decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych stwierdzono, że skargi te zostały załatwione w terminie 56 i 145 dni od wpływu skargi, co było niezgodne z art. 237 § 1 K.p.a. Ponadto Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie zawiadomił skarżących o niezałatwieniu sprawy w terminie, o przyczynie zwłoki, nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 237 § 4 w zw. z art. 36 § 1 K.p.a., nakładającymi obowiązek zawiadomienia strony o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie.

Dyrektor Generalna poinformowała, że w tych sytuacjach, w okresie, w którym stosownie do przepisów K.p.a. skargi powinny zostać rozpatrzone, rozpatrywane były bardzo skomplikowane sprawy administracyjne i komórki merytoryczne nie były w stanie przekazać stosownego wkładu do odpowiedzi na skargi w wyznaczonym terminie. Jednocześnie zaznaczył, że terminy udzielania odpowiedzi na skargi i wnioski określone w Dziale VIII K.p.a. mają charakter jedynie techniczno-instrukcyjny. Nieterminowa odpowiedź na skargę lub wniosek w trybie Działu VIII K.p.a. nie wywiera negatywnych skutków w sferze praw i obowiązków podmiotu zgłaszającego, ponieważ rozpoznanie skargi – inaczej niż wydanie decyzji administracyjnej – nie kształtuje praw lub obowiązków tego podmiotu, zaś tryb skargowy nie służy wzruszaniu wydanych wcześniej decyzji. Dlatego wyższy priorytet przyznaje się sprawom administracyjnym, w których GDOŚ zobowiązany jest wydać decyzję lub postanowienie kształtujące prawa lub obowiązki podmiotu trzeciego.

²²⁰ Tj. mazowieckiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego oraz wielkopolskiego.

²²¹ Jedną kontrolę przeprowadzono w RDOŚ w Łodzi i trzy kontrole w RDOŚ w Lublinie.

²²² Tj. w WINB i PINB.

²²³ Tj. u wojewodów i starostów.

²²⁴ Po 20 skarg wniosków w GUNB i GDOŚ.

Rozpatrywanie odwołań od decyzji przez GDOŚ

10. W GDOŚ szczegółowym badaniem objęto terminowość rozpatrywania odwołań od wydanych w I instancji przez RDOŚ decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W okresie objętym kontrolą do GDOŚ wpłynęło 357 odwołań lub zażaleń na ww. decyzje. W przypadku 129 spraw (36,1%) GDOŚ zaskarżone decyzje lub postanowienia uchylił w całości i orzekł co do istoty sprawy uchylając zaskarżone rozstrzygnięcia albo przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Szczegółowe badanie próby 22 zażaleń i odwołań wykazało m.in., że w 21 (95,5%) przypadkach GDOŚ nie dotrzymał miesięcznego terminu na załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym.

Opis nieprawidłowości

W 21 spośród 22 zbadanych postępowań odwoławczych wszczętych na skutek zażaleń/odwołań złożonych w latach 2019–2022 (I półrocze) od postanowień/decyzji Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wydanych w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie dotrzymał określonego w art. 35 § 3 K.p.a. miesięcznego terminu przewidzianego na załatwienie sprawy. 21 z 22 ww. spraw zostało rozpatrzonych przez GDOŚ w terminie od 35 do 643 dni od wpływu odwołania/zażalenia do GDOŚ.

Kontrola wykazała również, że w przypadku 11 z 22 spraw Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie zawiadamiał stron postępowania o niezakończonym w terminie, a co za tym idzie nie podawał przyczyny zwłoki, nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 K.p.a., nakładającym obowiązek zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończonym w terminie. Ponadto, w przypadku dziewięciu z 22 spraw zawiadomienie o niezakończonym w terminie wydawane było przez GDOŚ już po upływie miesięcznego terminu na rozstrzygnięcie odwołania.

Dyrektor Generalna poinformowała, że niedotrzymanie terminu na rozpatrzenie odwołania, wynikało m.in. ze skomplikowanego charakteru spraw z zakresu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, problemów kadrowych skutkujących dużą liczbą postępowań przypadających na jednego referenta oraz utrudnień w funkcjonowaniu Urzędu związanych z epidemią COVID-19.

Realizacja wybranych zadań przez Urzędy Wojewódzkie

11. Spośród realizowanych przez UW zadań zebrano szczegółowe dane dotyczące realizacji czterech zadań:

- rozpatrywania skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji (starosta/prezydent)²²⁵, odpowiedź na skargę;
- rozpatrywanie odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych²²⁶;
- przeprowadzanie postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta²²⁷;

Dane o realizacji zadań zebrano w ramach wybranych czterech zadań realizowanych przez Urzędy Wojewódzkie

²²⁵ Art. 229 pkt 7 kodeksu postępowania administracyjnego.

²²⁶ Art. 82 ust. 3 ustawy Prawo budowlane w związku z art. 127 § 2 K.p.a.

²²⁷ Art. 16 ust. 1 ustawy o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1105).

- przeprowadzanie postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego²²⁸.

12. Do Urzędów Wojewódzkich wpłynęło łącznie 15 376 spraw w zakresie ww. czterech zadań. Z uwagi na obszerność zagadnień objętych badaniem w ramach niniejszej kontroli, NIK odstąpiła od szczegółowego badania próby spraw załatwianych przez Urzędy Wojewódzkie.

Rozpatrywanie spraw o uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego

13. Z zebranych w ramach kontroli danych wynika, że w latach 2019–2022 (I połowa) najwięcej wniosków – 7811, wpłynęło do kontrolowanych urzędów wojewódzkich w ramach postępowań administracyjnych w sprawach o uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego²²⁹, z czego 6283 spraw wpłynęło do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Mazowiecki UW nie prowadził statystyk spraw załatwionych i nie załatwionych w terminie. Dyrektor BKiO²³⁰ Mazowieckiego UW wyjaśniła m.in., że prowadzone przez MUW rejestry zawierają dane o wnioskach i wydanych rozstrzygnięciach oraz dane osób, które nabyły obywatelstwo polskie, jednak konstrukcja tych systemów nie umożliwia generowania statystyk (raportów) w zakresie spraw załatwionych po terminie.

Z danych uzyskanych w pozostałych trzech UW²³¹ wynika, że spośród 1528 spraw, które do nich wpłynęły w ww. okresie, 1498 (98,0%) zostało załatwionych w terminowo, 28 (1,8%) pozostało do załatwienia²³², a dwie sprawy (0,1%) prowadzone przez Wielkopolski UW, zostały załatwione po terminie²³³.

Rozpatrywanie skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji oraz wniosków o wydanie decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta

Nie uniknięto opóźnień w urzędach wojewódzkich w zakresie rozpatrywania wniosków o wydanie decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta

14. Najmniej spraw do rozpatrzenia, w okresie objętym kontrolą, wpłynęło do urzędów wojewódzkich w zakresie skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji (starosta/prezydent) – łącznie 50 wniosków oraz w zakresie postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta – 77 wniosków.

W kontrolowanych jednostkach ustalono, że w zakresie rozpatrywania skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji wszystkie sprawy zostały załatwione w terminie.

W przypadku postępowań administracyjnych dotyczących wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta osiem²³⁴ z 77 spraw (10,4%) zostało

²²⁸ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 465).

²²⁹ W latach 2019–2022 (I połowa) w Wielkopolskim UW wpłynęło 727 wniosków, w Podlaskim UW – 700, w Warmińsko-Mazurskim UW – 101.

²³⁰ Biuro Kadr i Organizacji.

²³¹ Warmińsko-mazurski UW, Wielkopolski UW oraz Podlaski UW.

²³² Sprawy które nie zostały załatwione do końca danego roku lub do 30 czerwca 2022 r. (tzw. sprawy przechodzące).

²³³ Jedna w 2019 r. i jedna w 2021 r.

²³⁴ Cztery sprawy w 2019 r. i cztery w 2020 r.

załatwionych po terminie, a 15 pozostało do załatwienia²³⁵. Wszystkie załatwione po terminie sprawy dotyczyły Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Dyrektor BKiO poinformowała, że po przeanalizowaniu niewielkiej ilości spraw jakie wpłynęły do Wojewody w tym zakresie ustalono, że *brak możliwości utrzymania rygoru postępowania administracyjnego wynikał z fluktuacji kadr w Oddziale Obywatelstwa i Repatriacji, tj. odejścia pracowników z kilkuletnim doświadczeniem z powodu niesatysfakcjonującego uposażenia i znacznego obciążenia zadaniami związanego ze stale rosnącą liczbą wniosków o uznanie za obywatela czy potwierdzenia obywatelstwa polskiego bez dodatkowego wsparcia etatowego.*

Rozpatrywanie odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych

15. Łącznie do czterech kontrolowanych urzędów wpłynęło 7438 odwołań od decyzji wydawanych przez starostów/prezydentów w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych.

Największe i jedyne opóźnienia w terminowej realizacji tego zadania wystąpiły w Mazowieckim UW. Po terminie rozpatrzonych zostało 644 odwołań z 3598 jakie wpłynęły w tym zakresie do urzędu (tj. 17,9%). Dyrektor BKiO poinformowała, że *przyczyn załatwienia spraw (...) po terminach wskazanych w ustawach należy dopatrywać się w wyjątkowo wymagającym i skomplikowanym charakterze spraw (...) dużej fluktuacji kadr oraz trudności z pozyskaniem wykwalifikowanych pracowników. (...) sprawy z zakresu budownictwa, prowadzone w Wydziale Infrastruktury mają szczególnie skomplikowany charakter, wymagają głębokiej analizy obszernej dokumentacji projektowej (...) czas prowadzonych postępowań w duże mierze uzależniony jest od współdziałania innych organów i stron postępowania. (...) We wskazanym okresie ok. 9 etatów pozostawało nieobsadzonych. Były to wakaty związane z brakiem rozstrzygnięć konkursów na wolne stanowiska w służbie cywilnej oraz długotrwałymi zwolnieniami lekarskimi pracowników i urlopami wychowawczymi.*

W Mazowieckim UW 28,1% spraw z zakresu odwołań od decyzji starostów/ prezydentów w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych, które wpłynęły do Mazowieckiego UW w latach 2019–2022 (1 połowa) zostało załatwionych po terminie

Rozpatrywanie skarg, wniosków przez RDOŚ, WINB i PINB

16. We wszystkich objętych kontrolą 12 urzędach (czterech RDOŚ, czterech WINB i czterech PINB) merytorycznym rozpatrywaniem skarg i wniosków zajmowali się pracownicy właściwych wydziałów – od jednego do 63 pracowników²³⁶. W latach 2019–2022 (30 czerwca) do 11 kontrolowanych jednostek łącznie wpłynęło 18 586 skarg i wniosków²³⁷. Spośród skarg złożonych do RDOŚ – 59 skarg, z tego 12 dotyczyło niewłaściwej zdaniem skarżącego realizacji zadań przez RDOŚ w Białymstoku i w Olsztynie²³⁸.

²³⁵ Z tego: dwie w 2019 r., dwie w 2020 r., cztery w 2022 r. oraz sześć w 2022 r. (do 30 czerwca) w Mazowieckim UW oraz jedna w 2020 r. w Warmińsko-Mazurskim UW.

²³⁶ W RDOŚ od jednego do 63 pracowników, w WINB od sześciu do 20, a w PINB od jednego do pięciu.

²³⁷ Do RDOŚ w Poznaniu nie wpłynęły skargi, wnioski rozumiane jako pisma wskazane w art. 227 – 247 K.p.a.

²³⁸ Cztery dotyczyły RDOŚ w Białymstoku, a osiem RDOŚ w Olsztynie.

Spośród czterech PINB najczęściej – 14 958 skarg, wpłynęło do PINB w Ostrowie Wielkopolskim, a najmniej do PINB w Ożarowie Mazowieckim – 162²³⁹. Składane do PINB skargi i wnioski w większości stanowiły podstawę do wszczęcia kontroli. Natomiast spośród kontrolowanych WINB, najczęściej – 1660 skarg wpłynęło do WINB w Warszawie²⁴⁰. Składane na PINB skargi rozpatrywano w większości przypadków w oparciu o przesłaną z PINB dokumentację spraw wraz z wyjaśnieniami. Ewentualne uwagi zawarte w złożonych skargach były brane pod uwagę przez WINB przy planowaniu kontroli w następnych latach.

17. Szczegółowe badanie załatwienia 202 skarg (tj. 1,1% ogółu skarg i wniosków, które wpłynęły), wykazało, że:

- we wszystkich RDOŚ i w trzech WINB (w Białymstoku, Poznaniu i Warszawie) oraz w przypadku 78 skarg z czterech PINB były one rozpatrywane bez zbędnej zwłoki lub przekazywane zgodnie z właściwością w terminie siedmiu dni, w przypadku gdy termin ten miał być niedochowany, strony były o tym odpowiednio informowane, a zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg zawierały, zgodnie z art. 238 § 1 K.p.a. wszystkie wymagane elementy;
- w jednym WINB w 12 sprawach nie zawiadomiono strony o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie, a w trzech przypadkach zawiadomienia o załatwieniu skargi nie zawierały stosownego pouczenia;
- 12 spraw nie zostało zakończonych w terminie 30 dni, w tym w 11 przypadkach w dwóch PINB (w Białymstoku i Ożarowie Mazowieckim) nie dopełniono obowiązku poinformowania strony o przyczynach niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie.

Opis nieprawidłowości – przykłady

WINB w Olsztynie

W przypadku 12 skarg (60% badanych), które zakończono po terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 K.p.a., tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, nie zawiadomiono stron o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie (art. 36 § 1 K.p.a.). Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że główną przyczyną opóźnień był skomplikowany charakter spraw oraz przedłużający się okres przekazania akt przez organy szczebla powiatowego, a także sytuacja epidemiczna w kraju mająca wpływ na dyspozycyjność pracowników wydziału (absencje chorobowe). Natomiast w kwestii braku zawiadomień wysyłanych w trybie art. 36 § 1 K.p.a. w odniesieniu do kontrolowanych spraw wskazał on, że nie zawiadomiono stron, uznając, że przekroczenie terminu na załatwienie sprawy było nieznaczne i wynikało z przyczyn niezależnych od organu. Powyższe zostało wyeliminowane począwszy od roku 2021 r.

Ponadto w trzech sprawach skargowych (23% badanych) w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi nie umieszczano pouczenia o treści art. 239 § 1 K.p.a. Było to niezgodne z art. 238 § 1 K.p.a., który stanowi, że zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 K.p.a. Wojewódzki Inspektor podał, że brak pouczenia o treści art. 239 K.p.a. wynikał z faktu błędnej

²³⁹ Do PINB w Szczytnie wpłynęły łącznie 332 skargi i wnioski, a w PINB w Białymstoku – 540.

²⁴⁰ Do WINB w Białymstoku wpłynęło łącznie 220 skarg i wniosków, do WINB w Olsztynie – 291, do WINB w Poznaniu – 364.

interpretacji art. 238 i 239 K.p.a. skutkującej przyjęciem, iż obowiązek informacyjny wskazany w art. 238 K.p.a., a odnoszący się do treści art. 239 K.p.a. ma zastosowanie jedynie do skarg niezasadnych w całości.

PINB w Ożarowie Mazowieckim

Spośród 20 badanych skarg, 10 z nich zostało załatwionych z przekroczeniem terminu określonego w art. 237 § 4 K.p.a., zobowiązującego na załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Sprawy te zostały załatwione (tj. wystosowano zawiadomienie o załatwieniu sprawy) w terminie od 40 do 137 dni od daty ich wpływu do PINB, a w jednym przypadku po 249 dniach. W przypadku jednej sprawy, Powiatowy Inspektor, zgodnie z art. 237 § 1 w zw. z art. 36 K.p.a., poinformował skarżącego o zaistnieniu zwłoki w załatwieniu sprawy, wyjaśnił przyczyny zwłoki oraz wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy, którego jednak nie dochowano. W pozostałych 9 przypadkach, Powiatowy Inspektor nie wypełnił obowiązku informacyjnego po upływie terminu na załatwienie sprawy. Powiatowy Inspektor wyjaśnił że sprawy załatwiono w takich terminach z uwagi na konieczność występowania do innych organów celem uzyskania informacji niezbędnych do prowadzenia sprawy, braki kadrowe oraz napotykanne trudności, tj. brak sprawnego samochodu. Powiatowy Inspektor wyjaśnił również, że obecnie, po wpłynięciu do PINB skargi lub wniosku, sprawa jest dekretowana do Wydziału Inspekcji i Kontroli celem wyznaczenia terminu wizji lokalnej lub kontroli oraz podejmowania czynności bez zbędnej zwłoki, tj. z zachowaniem terminów określonych w K.p.a.

Realizacja zadań RDOŚ w zakresie wydawania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych

18. Z zebranych w ramach prowadzonych kontroli danych wynika, że w latach 2019–2022 (I połowa) do RDOŚ wpłynęły łącznie 1894 wnioski o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych (dalej: wnioski douś). Najwięcej wniosków – 740, wpłynęło do RDOŚ w Warszawie²⁴¹, a najmniej (168) do RDOŚ w Olsztynie. Spośród 740 wniosków rozpatrzonych przez RDOŚ w Warszawie, według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r., w toku postępowania było 164 sprawy²⁴² (22,2%). Dyrektor RDOŚ w Warszawie wyjaśnił, że *główny wpływ na stan postępowań ma przede wszystkim niewystarczający stan zasobów ludzkich wobec lawinowego wzrostu liczby spraw spowodowanego nowelizacją ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (...) doprowadziło to do dużej fluktuacji kadr, a następnie trudności z pozyskaniem nowych pracowników do pracy w RDOŚ (...) Zapewne proponowane niskie wynagrodzenia były i są przyczyną braku chętnych do pracy.*

19. Szczegółowym badaniem objęto 80 wniosków o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych²⁴³. W przypadku 64 spraw (80%) postępowania zostały przeprowadzone terminowo i wszystkie objęte kontrolą RDOŚ podejmowały działania mające na celu uzyskanie

Do czterech RDOŚ
wpłynęło łącznie
1894 wnioski
o wydanie decyzji
o uwarunkowaniach
środowiskowych

²⁴¹ W latach 2019–2022 (I połowa) do RDOŚ w Białymstoku łącznie wpłynęło 595 wniosków o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, do RDOŚ w Olsztynie – 168, do RDOŚ w Poznaniu – 391.

²⁴² Wg. zestawień z dnia 29 listopada 2022 r. na dzień 30 czerwca 2022 r. w toku pozostawało 35 spraw z 2019 r., 33 z 2020 r., 61 z 2021 r. oraz 35 z 2022 r.

²⁴³ Po 20 wniosków w każdym z czterech objętych kontrolą RDOŚ.

wymaganych prawem niezbędnych opinii i uzgodnień. W jednym z RDOŚ (w Białymstoku) przypadku czterech spraw wzywając wnioskodawców do uzupełnienia stwierdzonych braków nie zawarto w wezwaniach odpowiedniego pouczenia, co było niezgodne z art. 64 § 1 K.p.a. Ponadto w dwóch z czterech RDOŚ (w Poznaniu i Warszawie) w przypadku 16 spraw (20%) kontrola wykazała, że rozstrzygnięcia wydawano z naruszeniem terminu określonego w art. 35 § 3 K.p.a.²⁴⁴ oraz niezgodnie z art. 36 § 1 K.p.a. nie informowano stron o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy i o przyczynach opóźnienia oraz o prawie do wniesienia ponaglenia.

Opis nieprawidłowości - przykład

RDOŚ w Warszawie

W 11 postępowaniach decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydano po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 K.p.a. na załatwienie sprawy wymagającej wyjaśnienia. Przekroczenia tego terminu wynosiły od 40 do 339 dni. W ww. postępowaniach nie zawiadamiano stron o przedłużeniu postępowania ze wskazaniem przyczyn i nowego terminu załatwienia sprawy, pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, stosownie do art. 36 K.p.a. Ponadto, w jednej sprawie wydano decyzję po terminie wskazanym w informacji do wnioskodawcy, nie informując go o zmianie tego terminu.

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, m.in. że przyczyną były ograniczone zasoby kadrowe oraz bardzo duża ilość prowadzonych spraw. (...) Wzrost liczby spraw spowodowany był nowelizacją ustawy u.i.s., m.in. regionalni dyrektorzy stali się właściwi do wydawania decyzji środowiskowych dla wszystkich inwestycji, dla których inwestorem była jednostka samorządu terytorialnego lub podmiot od niej zależny. (...) Lawinowy wzrost spraw był jednym z powodów wystąpienia dużej fluktuacja pracowników. Trudności z pozyskaniem nowych pracowników, w ramach przeprowadzanych naborów, konieczność wdrożenia nowych osób do pracy, a także szybkie odejścia nowoprzyjętych osób doprowadziły do opóźnienia w terminowym wydawaniu rozstrzygnięć. Zapewne proponowane niskie wynagrodzenia są przyczyną braku chętnych do pracy.

Realizacja przez GUNB i WINB zadań w zakresie kontroli organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej oraz kontroli budów

Realizacja przez GUNB, zadań w zakresie kontroli

20. W okresie objętym kontrolą GUNB przeprowadził 22 kontrole organów nadzoru budowlanego²⁴⁵ i 24 kontrole w organach administracji architektoniczno-budowlanej²⁴⁶. Kontrolami w GUNB łącznie zajmowało się od 13 do 17 pracowników.

WINB przeprowadziły łącznie 96 kontroli organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej

21. Szczegółowym badaniem objęto 10 kontroli, w tym: sześć planowych i cztery doraźne, przeprowadzonych w latach 2019–2022 w wojewódzkich i powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, przy czym żadna z badanych kontroli nie została wszczęta w wyniku złożonej skargi. W każ-

²⁴⁴ Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy.

²⁴⁵ Z tego: trzy kontrole sprawdzające, 11 kontroli problemowych oraz osiem doraźnych.

²⁴⁶ Z tego: kontroli sprawdzających – cztery, kontroli problemowych – 14 i sześć kontroli doraźnych.

dym z badanych przypadków kontrolowane organy informowały GUNB o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych i wykorzystania wniosków²⁴⁷.

22. W latach 2019–2022 (30 czerwca) najwięcej – po 28 kontroli²⁴⁸ organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadziły WINB w Białymstoku i Olsztynie. Kontrolami w WINB łącznie zajmowało się od dwóch do pięciu pracowników²⁴⁹.

23. Szczegółowe badanie 37 kontroli przeprowadzonych w latach 2019–2022 (30 czerwca) wykazało, że w 35 przypadkach kontrolowane organy poinformowały o sposobie wykorzystania uwag, wniosków oraz o podjętych działaniach, a także o realizacji zaleceń bądź o przyczynach ich niewdrożenia. Dwie jednostki, w których kontrole przeprowadził WINB w Poznaniu nie złożyły takich informacji. Wojewódzki Inspektor poinformował, że nie ma możliwości wyegzekwowania od kontrolowanych organów informacji o sposobie realizacji uwag, wniosków czy zaleceń, niemniej jednak nieprzedstawienie takiej informacji jest dla WINB przesłanką, aby przeprowadzić rekontrolę.

24. Wszystkie objęte kontrolą WINB przeprowadzały również obowiązkowe kontrole budów m.in. w zakresie zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. W latach 2019–2022 (30 czerwca), w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w ramach ww. kontroli, dwa z czterech objętych kontrolą WINB (w Białymstoku i w Warszawie), nałożyły na inwestorów kary/mandaty w łącznej kwocie 26,3 tys. zł²⁵⁰.

Realizacja przez WINB zadań w zakresie kontroli budów

Wpływ pandemii COVID-19 na ilość spraw i na poziom ich realizacji

25. Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii²⁵¹ skutkowało wprowadzeniem nakazów i zakazów uniemożliwiających rozprzestrzenianie się koronawirusa, dotyczących również funkcjonowania organów administracji publicznej, w tym m.in. ograniczeniem wykonywania zadań przez urzędy administracji publicznej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze publicznym, wyłącznie

²⁴⁷ Wnioski oraz zalecenia pokontrolne zostały sformułowane we wszystkich zbadanych kontrolach.

²⁴⁸ WINB w Olsztynie przeprowadził 22 kontrole w PINB i osiem kontroli u starostów, a WINB w Białymstoku po 14 kontroli w PINB i u starostów.

²⁴⁹ W WINB w Olsztynie od trzech do pięciu pracowników uczestniczyło w kontrolach, w WINB w Warszawie – dwóch pracowników, w WINB w Olsztynie – dwóch i w WINB w Białymstoku dwóch.

²⁵⁰ WINB w Białymstoku nałożył na inwestorów 83 kary pieniężne w formie mandatów karnych (wystawionych na podstawie art. 93 pkt 4, 6, 8 i 9b upb) na łączną kwotę 21,3 tys. zł. WINB w Poznaniu na kwotę 15,0 tys. zł, przy czym w wyniku zaskarżenia postanowienia nakładającego karę GINB uchylił ww. karę i wymierzył nową w wysokości 5,0 tys. zł.

²⁵¹ Od 14 marca 2020 r., na terenie Polski wprowadzony został stan zagrożenia epidemicznego (zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. 433, ze zm.), który obowiązywał do 20 marca 2020 r. (zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. 490), a następnie został zastąpiony stanem epidemii (zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. 2022 r. poz. 340, ze zm.), obowiązującym do 16 maja 2022 r. (zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. 2022 r. poz. 1027).

Epidemia COVID-19 nie miała istotnego wpływu na załatwianie skarg i wniosków w ministerstwach i KPRM, urzędach wojewódzkich

do zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom, a także określonych zadań przez ten urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów²⁵².

26. Z danych zebranych w KPRM i trzech ministerstwach wynika, że jedynie w MSZ w 2020 r. liczba skarg/wniosków wzrosła o 39% w stosunku do roku 2019. W pozostałych jednostkach objętych kontrolą (KPRM, MKiŚ i MRiT) nastąpił spadek liczby wpływających skarg i wniosków, średnio o 29%²⁵³. W 2021 r., kiedy to sytuacja związana z epidemią COVID-19 zaczynała stabilizować się, w trzech z czterech jednostek objętych kontrolą liczba skarg/wniosków wzrosła średnio o 31,2%²⁵⁴, przy czym liczba tych spraw w żadnej z jednostek nie przekroczyła liczby spraw, które wpłynęły w 2019 r. W MSZ liczba skarg/wniosków jakie wpłynęły w 2021 r. spadła o 30% w stosunku do 2020 r.

W żadnym z ministerstw, ani w KPRM na koniec roku 2020 i 2021 nie zostały niezadowolone sprawy.

27. W żadnym z objętych kontrolą UW liczba spraw znacząco nie wzrosła. Odnotowany w 2020 r. w trzech UW (Mazowieckim, Podlaskim i Wielkopolskim) wzrost ilości spraw dotyczył od jednego do dwóch zadań²⁵⁵ i wynosił od czterech do 10 spraw więcej do rozpatrzenia w 2020 r., niż w 2019 r. W Warmińsko-Mazurskim UW, liczba spraw do załatwienia w 2020 r. zmniejszyła się w stosunku do 2019 r. w ramach trzech z czterech analizowanych zadań²⁵⁶ o 27,1% (94 sprawy). Największy spadek wpływu spraw nastąpił w Mazowieckim UW w zakresie postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego oraz decyzji o uznaniu cudzoziemca za repatrianta. Łącznie liczba spraw w ramach ww. zadań zmniejszyła się o 219, tj. o 12,2%. W 2021 r. liczba złożonych wniosków w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego we wszystkich kontrolowanych urzędach wojewódzkich wzrosła łącznie o 15,9%²⁵⁷. Największy wzrost liczby wpływających są urzędu wniosków w ramach ww. zadania odnotowano w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim – wpłynęło o 292 wnioski więcej niż w roku 2020, a liczba pracowników realizujących to zadanie w tym okresie została zwiększona z jednego do dwóch.

²⁵² Przepis § 8 rozporządzenia w sprawie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie § 10 rozporządzenia w sprawie stanu epidemii.

²⁵³ W KPRM liczba spraw wpływających do urzędu w 2020 r. spadła o 21,0% w stosunku do 2020 r.; w MKiŚ spadła o 39,1%; w MRiT o 27,0%.

²⁵⁴ W 2021 r. liczba spraw jakie wpłynęły do KPRM wzrosła o 3,5% w stosunku do 2020 r.; w MKiŚ o 53,8%; w MRiT o 36,4%.

²⁵⁵ W Mazowieckim UW wzrosła liczba spraw w dwóch zadaniach: rozpatrywanie skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji (starosta/prezydent) i rozpatrywanie odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych. W Podlaskim UW i w Wielkopolskim UW wzrosła liczba spraw w jednym zadaniu: przeprowadzenie postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego.

²⁵⁶ Tj. rozpatrywania skarg na organy administracji architektoniczno-budowlanej I instancji (starosta/prezydent), rozpatrywania odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych oraz postępowań administracyjnych prowadzonych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego.

²⁵⁷ W 2021 r. łącznie we wszystkich urzędach wojewódzkich wpłynęło o 368 spraw więcej niż w 2020 r.

28. W GUNB i GDOŚ w okresie COVID-19 liczba skarg spadła, natomiast w GDOŚ nastąpił wzrost odwołań od decyzji i postanowień o 10,9% w stosunku do roku 2019 r.²⁵⁸. W 2021 r. nastąpił duży wzrost liczby wpływających są urzędu skarg i wniosków w GDOŚ do którego wpłynęło o 50,6% skarg i wniosków więcej niż w roku 2020²⁵⁹, przy czym liczba pracowników rozpatrujących skargi i wnioski nie była zwiększana.

29. We wszystkich z objętych kontrolą RDOŚ liczba wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które wpłynęły w 2020 r. znacząco spadła w porównaniu z rokiem 2019. Łącznie w czterech objętych kontrolą RDOŚ liczba wniosków douś spadła o 57,2%²⁶⁰. Największy spadek ilości składanych wniosków douś odnotowano w RDOŚ w Warszawie, w którym liczba złożonych wniosków douś spadła z 436 do 138 (o 68,3%). Najmniejszy spadek liczby ww. wniosków był w RDOŚ w Poznaniu – z 215 na 181 (o 15%). W 2021 r., pomimo, że sytuacja związana z epidemią COVID-19 powoli stabilizowała się, liczba złożonych wniosków douś nadal była jeszcze niższa. Łącznie w czterech RDOŚ, w porównaniu z rokiem 2020 spadła o 23%²⁶¹, a w porównaniu z 2019 r. o 66%. Największy (ilościowo) spadek liczby wpływających do RDOŚ wniosków douś odnotowano w Poznaniu – w 2021 r. wpłynęło o 56 wniosków mniej niż w roku 2020.

30. Stan epidemii nie wpłynął znacząco na liczbę wpływających do WINB wniosków i skarg. W dwóch z czterech kontrolowanych WINB (w Olsztynie i Warszawie) liczba skarg i wniosków, które wpłynęły w 2020 r. nieznacznie wzrosła w porównaniu z rokiem 2019 (odpowiednio o 15% i 0,2%). W jednym Przypadku (WINB w Poznaniu) liczba skarg i wniosków w 2020 r. była taka sama jak w 2019 r., w WINB w Białymstoku spadła o 6,1% (tj. wpłynęło o cztery sprawy mniej). W 2021 r. liczba złożonych skarg i wniosków w przypadku trzech WINB spadła w porównaniu z rokiem 2020 od 2,2% do 28,3%²⁶², a w porównaniu z 2019 r. od 2,0% do 17,5%. Tylko w WINB w Białymstoku liczba złożonych skarg i wniosków wzrosła z 61 do 69 (tj. o 13,1%) w porównaniu do roku 2020.

31. Na podstawie danych zebranych w kontrolowanych PINB ustalono, że w trzech z czterech objętych kontrolą jednostkach liczba skarg i wniosków, które wpłynęły w 2020 r. wzrosła od 1%²⁶³ do 172% w porównaniu z rokiem 2019. Najwyższy procentowo i ilościowo wzrost wpływu skarg nastąpił w PINB w Ożarowie Mazowieckim – z 33 spraw do 90 (o 172%). Tylko w jednym z czterech PINB w 2020 r., tj. w początkowym okresie epidemii COVID-19 nieznacznie (o 2,5%) spadła liczba składanych skarg i wniosków.

²⁵⁸ W 2019 r. wpłynęło 101 odwołań, a w 2020 r. – 112.

²⁵⁹ W 2020 r. wpłynęło 148 skarg i wniosków a w 2021 r. – 223.

²⁶⁰ Łącznie do czterech RDOŚ w 2019 r. wpłynęło 992 wnioski o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, a w 2020 r. 425 wnioski.

²⁶¹ W 2021 łącznie we wszystkich czterech RDOŚ wpłynęło o 98 wniosków mniej niż w 2020 r. i o 665 mniej niż w roku 2019.

²⁶² W WINB w Warszawie wpłynęło o 2,2% mniej skarg i wniosków, w WINB w Poznaniu o 5,6% i w WINB w Olsztynie o 28,3%.

²⁶³ W PINB w Ostrowie Wlkp.

Natomiast w 2021 r. gdy sytuacja związana z epidemią COVID-19 powoli stabilizowała się, liczba złożonych skarg i wniosków w dwóch z czterech PINB spadła²⁶⁴, a w dwóch wzrosła²⁶⁵ w porównaniu z rokiem 2020. Łącznie w czterech PINB, w porównaniu z rokiem 2020 liczba skarg i wniosków wzrosła o 20,6%²⁶⁶, a w porównaniu z 2019 r. o 23,1%. Największy wzrost liczby wpływających do PINB skarg i wniosków nastąpił w Ostrowie Wlkp. – wpłynęło o 1039 więcej skarg i wniosków niż w roku 2020, przy czym liczba osób zajmujących się ich rozpatrywaniem przez cały okres objęty kontrolą była taka sama – pięciu pracowników. Największy spadek liczby skarg i wniosków w tym okresie odnotowano w PINB w Ożarowie Mazowieckim – z 90 skarg/wniosków, które wpłynęły w 2020 r. ich liczba zmniejszyła się do 18 (tj. o 80%) w 2021 r.

Organizacja pracy w czasie pandemii COVID-19

32. W początkowym okresie epidemii COVID-19 (2020 r.) większość kontrolowanych urzędów umożliwiła pracownikom wykonywanie swoich obowiązków służbowych (w zakresie badanych zadań) w trybie pracy zdalnej.

Przykłady

Pracownicy **GDOŚ i GUNB** obsługujący skargi i wnioski wykonywali swoje obowiązki w ramach pracy zdalnej, przy czym w GUNB odbywało się to według ustalonych harmonogramów²⁶⁷.

W **RDOŚ w Białymstoku** wszyscy pracownicy RDOŚ rozpatrujący skargi i wnioski pracowali zdalnie w dwuzmianowym systemie pracy. Z góry ustalano miesięczne harmonogramy pracy zdalnej w podziale na dwie grupy. Pracownicy pracowali dwa dni w siedzibie RDOŚ i kolejne dwa dni świadcząc pracę zdalnie z miejsca zamieszkania. W przypadku konieczności kontaktu z pracownikami prowadzącymi poszczególne sprawy, przez stanowisko w sekretariacie, łączono rozmowy telefoniczne między pracownikami pracującymi zdalnie, a klientami mającymi pytania do złożonych i rozpatrywanych w RDOŚ spraw.

W żadnym z objętych kontrolą PINB pracownicy nie wykonywali zadań związanych z rozpatrywaniem skarg i wniosków zdalnie. Tylko dwóch pracowników administracyjnych w PINB w Ostrowie Wlkp. rejestrujących m.in. skargi i wnioski, wykonywało pracę z formie zdalnej. W kolejnych latach wykonywanie pracy zdalnej w większości jednostek objętych kontrolą było uzależnione od panującej w kraju sytuacji pandemicznej oraz od decyzji dyrektora komórki organizacyjnej.

W większości kontrolowanych jednostek pracownicy mieli zapewniony sprzęt oraz dostęp do niezbędnych zasobów, baz danych.

Przykłady

W **MRiT** Dyrektor Generalna poinformowała, że w *początkowym okresie epidemii nie wszyscy pracownicy (...) dysponowali służbowymi komputerami mobil-*

²⁶⁴ W PINB w Szczytnie i Ożarowie Mazowieckim.

²⁶⁵ W PINB w Białymstoku i Ostrowie Wlkp.

²⁶⁶ W 2021 łącznie we wszystkich czterech PINB wpłynęło o 939 wniosków więcej niż w 2020 r. i o 1032 więcej niż w roku 2019.

²⁶⁷ Pracownicy GUNB pracowali w tzw. systemie hybrydowym – częściowo zdalnie i częściowo stacjonarnie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nymi. W związku z powyższym Ministerstwo dopuściło możliwość korzystania przez nich w trakcie pracy zdalnej z prywatnych komputerów, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa i integralności systemów informatycznych i danych Ministerstwa. W miarę dokonywania przez Ministerstwo zakupów sprzętu IT poszczególni pracownicy otrzymywali służbowe laptopy. W chwili obecnej zdecydowana większość pracowników jest wyposażona w mobilne zestawy stanowiskowe.

W WINB w Białymstoku pracownicy rozpatrujący skargi korzystali z własnego sprzętu, natomiast umożliwiono im dostęp do niezbędnych zasobów.

Skargi na bezczynność organu i przewlekłość postępowania

33. Zgodnie z art. 37 K.p.a. stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 K.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 K.p.a. (tzw. bezczynność); albo jeżeli postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (tzw. przewlekłość).

W okresie objętym kontrolą, w KPRM i trzech ministerstwach, w związku z nieterminowym rozstrzygnięciem spraw zostały złożone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, łącznie 404 skargi na bezczynność organu i/lub na przewlekłość prowadzonego postępowania²⁶⁸. Wymienione wyżej skargi/ponaglenia składane były w ramach prowadzonych w tych urzędach postępowań dotyczących rozpatrywania skarg w trybie Działu VII K.p.a. – *Skargi i wnioski*. Pośród rozpatrzonych przez sąd skarg/ponaglenie 183²⁶⁹ (46,5%) zostało oddalonych, odrzuconych lub sprawy umorzono, a w przypadku 108²⁷⁰ sąd uznał, że urzędy naruszyły przepisy prawa, w tym w 62 skargach uznano, że naruszeń dokonano z rażącym naruszeniem prawa.

Skargi, ponaglenia do sądu dotyczące KPRM i ministerstw

Przykład

Najwięcej skarg do WSA lub NSA na bezczynność lub przewlekłość postępowań odnotowano w MRiT. Łącznie w MRiT w latach 2019–2022 (I półrocze) złożono 292 skargi, z których 190 zostało zakończonych prawomocnym wyrokiem, a 102 postępowania nadal były w toku²⁷¹. Spośród 190 rozstrzygniętych spraw, w 97 sprawach (51,1%) skargi zostały przez sąd oddalone, odrzucone lub postępowania umorzono. W pozostałych przypadkach (93 sprawy) sąd stwierdził bezczynność lub przewlekłość prowadzenia postępowania, w tym w 62 sprawach (32,6%) uznał również, że Minister rażąco naruszył prawo.

W konsekwencji uznania za zasadne skarg wniesionych do WSA lub NSA, sądy te w wydanych orzeczeniach w przypadku dwóch ministerstw (MKiŚ i MRiT) nałożyły grzywny w łącznej wysokości 33,2 tys. zł²⁷². Grzywny te zostały uregulowane w całości.

²⁶⁸ 70 skarg do WSA, w których strona zarzucała KPRM przewlekłość lub bezczynność w zakresie skarg złożonych w trybie Działu VIII K.p.a. (art. 221–259 K.p.a.); 27 skarg na bezczynność lub przewlekłość postępowania dotyczących MKiŚ; 292 skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowań prowadzonych przez MRiT; 15 skarg dotyczących przewlekłości lub bezczynności MSZ.

²⁶⁹ W tym w KPRM 65 skarg, w MKiŚ siedem skarg, w MRiT – 97, a w MSZ cztery.

²⁷⁰ W tym w MKiŚ sześć uznano za zasadne, w MRiT – 93, a w MSZ dziewięć.

²⁷¹ Wg danych na 7 grudnia 2022 r.

²⁷² Na MKiŚ sąd nałożył dwie grzywny po 0,5 tys. zł za nieprzekazanie akt sprawy w ustawowym terminie. Na MRiT nałożono grzywny w kwocie 32,2 tys. zł, m.in. w związku ze stwierdzeniem rażącego naruszenia prawa.

Skargi, ponaglenia do sądu dotyczące kontrolowanych urzędów centralnych

34. W latach 2019–2022 (I połowa) do GDOŚ i do GUNB wpłynęło odpowiednio 177 i 20 skarg lub ponagleń na beczynność lub przewlekłość postępowań prowadzonych w ww. jednostkach i jednostkach podległych²⁷³. W wyniku rozstrzygnięcia tych skarg i ponagleń, m.in. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał 47 (26,5% ponagleń, które zostały złożone do GDOŚ) postanowienia wskazujące, że regionalny dyrektor ochrony środowiska dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, w czterech przypadkach, że miało to miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a w jednym przypadku stwierdził po swojej stronie beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Na przewlekłość i beczynność Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego złożonych zostało, w latach 2019–2022 (I półrocze), odpowiednio 14 i 37 skarg do WSA. Spośród 44 rozstrzygniętych spraw²⁷⁴, trzy skargi na GDOŚ i 31 na GUNB zostało przez sąd oddalonych odrzuconych lub postępowania umorzono. W przypadku dziewięciu skarg dotyczących GDOŚ i jednej dotyczącej GUNB sąd stwierdził przewlekłość postępowania w ww. jednostkach, w tym w pięciu na GDOŚ i jednej na GUNB w ocenie sądu, miało to miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Sąd w wydanych orzeczeniach nałożył na GDOŚ i GUNB grzywny w wysokości odpowiednio 14,6 tys. zł i 0,5 tys. zł. Grzywny te zostały uregulowane przez ww. jednostki w kwocie 12,1 tys. zł.²⁷⁵

Skargi, ponaglenia do sądu dotyczące kontrolowanych urzędów wojewódzkich

35. W trzech²⁷⁶ z czterech objętych kontrolą urzędów wojewódzkich, w związku z nieterminowym rozstrzygnięciem spraw w ramach analizowanych zadań, złożone zostały skargi na beczynność organu i/lub na przewlekłość prowadzonego postępowania. Łącznie w tych urzędach odnotowano 376 skarg/ponagleń na niezafatwienie sprawy w terminie oraz 29 skarg do WSA na beczynność organu. Wymienione wyżej skargi/ponaglenia składane były w ramach prowadzonych postępowań dotyczących rozpatrywania odwołań od decyzji starostów/prezydentów wydawanych w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych oraz przeprowadzonych postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego.

Najwięcej skarg/ponagleń odnotowano w Mazowieckim UW w postępowaniach administracyjnych prowadzonych w celu wydania decyzji o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego. Było to 349 ponagleń na niezafatwienie sprawy w terminie, z których 63 (18%) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał za zasadne. Z 12 skarg na przewlekłość postępowania lub beczynność Wojewody Mazowieckiego, które wpłynęły do WSA, cztery zostały uznane za zasadne (33,3%).

²⁷³ WRDOŚ.

²⁷⁴ W siedmiu sprawach (pięć dotyczących GUNB i dwie GDOŚ) postępowania były w toku.

²⁷⁵ Wg stanu na dzień 5 grudnia 2022 r. pozostała do zapłaty przez GDOŚ należność w kwocie 3,0 tys. zł miała być uregulowana przez GDOŚ po otrzymaniu prawomocnego wyroku.

²⁷⁶ W Mazowieckim UW, Wielkopolskim UW oraz w Warmińsko-Mazurskim UW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W konsekwencji uznania za zasadne skarg wniesionych do WSA, sąd ten w wydanych orzeczeniach tylko w przypadku Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu nałożył obowiązek wypłacenia odszkodowań i grzywny w łącznej wysokości 20,5 tys. zł²⁷⁷. Kary te zostały uregulowane w całości.

36. W okresie objętym kontrolą, w związku z nieterminowym rozstrzygnięciem spraw złożone zostały skargi lub ponaglenia na bezczynność organu i/lub na przewlekłość prowadzonego postępowania w trzech z czterech objętych kontrolą RDOŚ²⁷⁸. Łącznie w trzech RDOŚ odnotowano 78 skarg/ponagleń oraz 11 skarg do WSA na bezczynność organu lub przewlekłość postępowania. Najwięcej skarg i ponagleń odnotowano w RDOŚ w Warszawie. Na 73 ponaglenia: 25 dotyczyło bezczynności, 36 przewlekłości postępowania i 12 zarówno bezczynności, jak i przewlekłości postępowania. W wyniku rozpatrzenia ponagleń Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska²⁷⁹ w 31 sprawach uznał ponaglenia za bezprzedmiotowe (42,4%), w ośmiu przypadkach nie stwierdził bezczynności lub/i przewlekłości postępowania (11%), w 30 sprawach stwierdził bezczynność lub/i przewlekłość bez rażącego naruszenia prawa (41,1%), a w czterech sprawach poza przewlekłością lub bezczynnością RDOŚ stwierdził również rażące naruszenie prawa (5,5%).

Skargi, ponaglenia
do sądu dotyczące RDOŚ

Z sześciu skarg złożonych na bezczynność RDOŚ w Warszawie do WSA, trzy zostały przez sąd odrzucone z powodu nieuzupełnienia braków formalnych. W pozostałych przypadkach w jednej sprawie sąd oddalił skargę, w jednej uznał, że RDOŚ dopuścił się bezczynności z rażącym naruszeniem prawa i w jednej uznał, że bezczynność w rozpoznaniu wniosku nastąpiła bez rażącego naruszenia prawa. Na dwa z czterech kontrolowanych RDOŚ (w Warszawie i w Białymstoku) sąd nałożył kary grzywny z tytułu stwierdzonej bezczynności lub przewlekłości postępowań z rażącym naruszeniem prawa i odszkodowań lub zwrotu kosztów postępowania, w łącznej kwocie 6,8 tys. zł. RDOŚ w Warszawie uregulował zasądzone należności, natomiast należność od RDOŚ w Białymstoku, w związku ze złożeniem skargi kasacyjnej, nie została jeszcze uregulowana.

37. W okresie objętym kontrolą, w związku z nieterminowym rozstrzygnięciem spraw, złożone zostały do WSA i GINB skargi lub ponaglenia na bezczynność organu i/lub na przewlekłość prowadzonego postępowania w czterech objętych kontrolą WINB²⁸⁰ oraz trzy PINB²⁸¹. Łącznie w tych urzędach odnotowano 105 skarg lub ponagleń, w tym 13 skarg

Skargi, ponaglenia
do sądu dotyczące
WINB i PINB

²⁷⁷ Na MKiŚ sąd nałożył dwie grzywny po 0,5 tys. zł za nieprzekazanie akt sprawy w ustawowym terminie. Na MRiT nałożono grzywny w kwocie 32,2 tys. zł, m.in. w związku ze stwierdzeniem rażącego naruszenia prawa.

²⁷⁸ Do RDOŚ w Białymstoku cztery ponaglenia i cztery skargi, do RDOŚ w Poznaniu – jedna skarga i jedno ponaglenie i do RDOŚ w Warszawie – 73 ponaglenia i sześć skarg.

²⁷⁹ Organ wyższego stopnia w stosunku do RDOŚ.

²⁸⁰ Do WINB w Białymstoku dwie skargi, do WINB w Olsztynie sześć skarg, do WINB w Poznaniu – 17 skarg i cztery ponaglenia i do WINB w Warszawie – 31 skarg (w tym trzy do WSA) i 45 ponagleń.

²⁸¹ Do PINB w Białymstoku 12 skarg i ponagleń, do PINB w Szczytnie 54 ponaglenia i 12 skarg do WSA, do PINB w Ożarowie Mazowieckim – osiem ponagleń i dwie skargi do WSA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zostało złożonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na beczynność organu lub przewlekłość postępowania. Najwięcej skarg i ponagleń odnotowano w WINB w Warszawie. Na 76 złożonych skarg i ponagleń, 13 z nich (17,1%) zostało uznanych za zasadne i stwierdzono beczynność lub przewlekłość bez rażącego naruszenia prawa, w tym w dwóch sprawach WSA uznał zasadność skargi bez rażącego naruszenia prawa.

Spośród PINB najwięcej skarg i ponagleń odnotowano w PINB w Szczytnie. Analiza 10 z 66 złożonych skarg i ponagleń (15%) wykazała, że trzy z nich zostały uznane przez WSA za zasadne i stwierdzono beczynność lub przewlekłość bez rażącego naruszenia prawa, w przypadku jednej sprawy sąd stwierdził beczynność z rażącym naruszeniem prawa i nałożył na PINB grzywnę w wysokości 0,5 tys. zł. Poza wymienioną grzywną WSA nałożyło jeszcze dwie kary na PINB w Ożarowie Mazowieckim w łącznej kwocie 2,0 tys. zł. Przy czym zostały one nałożone z powodu nieterminowego przekazania przez PINB do sądu skarg i akt sprawy. Ww. grzywny zostały uregulowane.

Realizacja celów określonych w planach działalności przyjętych w kontrolowanych jednostkach.

38. Zgodnie z art. 70 ustawy o finansach publicznych Minister kierujący działem sporządza, do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. W okresie objętym kontrolą w 19 z 22 kontrolowanych jednostek sporządzano corocznie plany działalności (na lata 2019–2021) w których określono cele, zadania i służące ich osiągnięciu mierniki. Ustalono, że większości jednostek zakładane cele i mierniki zostały osiągnięte przez wszystkie urzędy. Wystąpiły pojedyncze przypadki nieosiągnięcia określonych w planach celów

Przykłady

W **GODŚ** i w **GUNB** wystąpiły pojedyncze przypadki nieosiągnięcia planowanych wartości mierników określonych dla poszczególnych celów, wynikające m.in. z przedłużających się procedur wyboru wykonawców w ramach zamówień publicznych, braki kadrowe, które uniemożliwiły realizację części zadań oraz epidemia COVID-19.

W **Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu**, gdzie powodem niezrealizowania celu *Zwiększenia dostępności usług publicznych poprzez realizację projektu Rozwój Systemów Rejestrów Państwowych* było przesunięcie przez Komitet Sterujący daty wdrożenia tego projektu na późniejszą, tj. z przyczyn niezależnych od urzędu.

W **RDOŚ w Warszawie** osiągnięty został jeden z pięciu celów określonych w planach działalności, dotyczący zapewnienia skutecznej i stabilnej ochrony rezerwatów przyrody i przyjęty dla tego celu miernik liczba rezerwatów przyrody, posiadających plany ochrony lub zadania ochronne w stosunku do ogólnej liczby rezerwatów przyrody w województwie mazowieckim. Dla pozostałych czterech celów nie osiągnięto zaplanowanych wartości mierników. Przyczynami nieosiągnięcia wyznaczonych w planie celów oraz planowanych do osiągniętych wartości mierników była m.in. zbyt duża ilość spraw przypadająca na jednego pracownika, co miało wpływ na terminowość załatwianych spraw, wysoka fluktuacja zatrudnienia, ograniczone zasoby kadrowe oraz zmiany w prawie przyczyniające się do zwiększenia zadań i kompetencji urzędu. Na terminowość załatwianych spraw miał również wpływ trwający, od marca

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2020 r., stan epidemii oraz związane z tym świadczenie pracy w trybie zdalnym, okresy niezdolności do pracy, kwarantanny, a także izolacje pracowników.

W jednym przypadku, w PINB w Ożarowie Mazowieckim określono dla poszczególnych celów mierniki, które nie pozwalały na ocenę stopnia ich realizacji.

Opis nieprawidłowości

PINB w Ożarowie Mazowieckim

W rocznych planach działalności PINB na lata 2019–2022 oraz w sprawozdaniach z ich wykonania w sposób nierzetelny określono planowane i osiągnięte wartości mierników służących do oceny stopnia osiągnięcia celu. W odniesieniu do każdego miernika określono planowaną i osiągniętą wartość na poziomie 100%, co w konsekwencji uniemożliwia dokonanie oceny stopnia realizacji zaplanowanych celów na dany rok.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wskazanie planowanego poziomu osiągnięcia realizowanych celów w ujęciu procentowym dokonano omyłkowo.

39. W składanych przez kierowników jednostek kontrolowanych oświadczeniach o stanie realizacji kontroli zarządczej (za lata 2019, 2020 i 2021) w ośmiu przypadkach wskazano zastrzeżenia do funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczące m.in. niewystarczających zasobów kadrowych.

Przykłady

W **KPRM** w składanych oświadczeniach wskazywano, zastrzeżenia do funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczące m.in. niewystarczających zasobów kadrowych w stosunku do intensywności i złożoności realizowanych zadań, dużą rotację pracowników.

Wojewoda Mazowiecki wskazywał, iż powodem funkcjonowania w ograniczonym stopniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej była m.in. wysoka fluktuacja kadr, problemy z obsadą stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji czy opóźnienia w realizacji zadań. W oświadczeniu zadeklarowano podjęcie działań w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej np. poprzez wzmocnienie kadrowe wydziałów.

Zarówno **Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego**, jak i **Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska** wskazywali na problem niedostatecznej liczby pracowników spowodowany m.in. niskim zarobkami. W obu urzędach wskazano, iż zaplanowano podjęcie działań w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej np. poprzez zmiany w procedurach naboru czy zarezerwowanie większych środków na zatrudnienie wykwalifikowanej kadry.

W **WINB w Poznaniu** w zastrzeżeniach dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej wskazano m.in. na rezygnację z pracy pracowników merytorycznych, fluktuację kadr i brak kandydatów do zatrudnienia.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była ocena, czy organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej, w tym w okresie epidemii COVID-19, zapewniały prawidłowe wykonanie zadań państwa.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: <ol style="list-style-type: none">1. Czy Szef Służby Cywilnej prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy o służbie cywilnej?2. Czy nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej przeprowadzony był zgodnie z przepisami?3. Czy wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie było zgodne z przepisami?4. Czy szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego sprzyjały wykorzystaniu zasobów kadrowych korpusu służby cywilnej?5. Czy zasoby kadrowe s.c. i ich organizacja umożliwiały prawidłowe wykonywanie wybranych zadań urzędu?6. Czy Szef Służby Zagranicznej prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy o służbie zagranicznej?7. Czy nabór zewnętrzny do służby zagranicznej na aplikację dyplomatyczno-konsularną przeprowadzony był zgodnie z przepisami?8. Czy nadawanie stopni dyplomatycznych odbywało się zgodnie z ustawą o służbie zagranicznej?9. Czy organizacja służby zagranicznej zapewniła prawidłowe wykorzystanie jej zasobów?
Zakres podmiotowy	Skontrolowano ogółem 22 jednostki, w tym: KPRM ²⁸² , MKiŚ, MRiT, MSZ, dwa urzędy centralne (GDOŚ i GUNB) oraz 16 jednostek z terenu czterech województw (cztery: UW, RDOŚ, WINB, PINB).
Kryteria kontroli	Czynności kontrolne prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 27 września 2021 r. do 9 lutego 2023 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).
Pozostałe informacje	W kontroli uczestniczył Departament Administracji Publicznej NIK (który przeprowadził kontrole w: KPRM, MKiŚ, MRiT, MSZ, GDOŚ i GUNB), Delegatury NIK w: Białymstoku, Olsztynie, Poznaniu i Warszawie (które przeprowadziły kontrole w UW, RDOŚ, WINB i PINB z terenu swojego województwa).
Stan realizacji uwag i wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 23 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 126 wniosków pokontrolnych. Wnioski te dotyczyły m.in.:

²⁸² W KPRM skontrolowano realizację zadań wynikających z ustawy o s.c. przez Szefa Służby Cywilnej oraz przez DG KPRM (skierowano dwa oddzielne wystąpienia pokontrolne).

- upowszechniania informacji o ogłaszanych naborach na wolne stanowiska w s.c. i o wynikach tych naborów w Biuletynie BIP KPRM i BIP urzędu oraz w terminach przewidzianych w u.s.c.;
- powoływania komisji do przeprowadzania naborów;
- wykorzystywania narzędzi pozwalających na obiektywną ocenę kompetencji kierowniczych, stosownie do wymogów standardów Szefa S.C.;
- opracowywania i wdrażania programów zarządzania zasobami ludzkimi;
- określenia zasad organizacji służby przygotowawczej;
- kierowania osób zatrudnionych po raz pierwszy w s.c. do odbycia służby przygotowawczej;
- czasu trwania i zakończenia służby przygotowawczej;
- dokonywania pierwszej oceny w s.c. w terminach i na zasadach określonych w u.s.c i rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c.;
- dokonywania oceny okresowej w terminach i na zasadach określonych w u.s.c i rozporządzeniu w sprawie oceny okresowej w s.c.;
- zapewnienia członkom korpusu s.c. możliwości wywiązywania się z obowiązku z art. 106 ust. 1 u.s.c., tj. uczestniczenia w szkoleniach;
- dokonywania oceny przeprowadzonych szkoleń zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji szkoleń;
- ustalania dla każdego członka korpusu s.c. indywidualnego programu rozwoju zawodowego;
- ujmowania rzetelnych danych w sprawozdaniach kierowanych do Szefa S.C.;
- zapewnienia rozpatrywania skarg w terminach określonych w K.p.a.;
- każdorazowego zawiadamiania stron o niezafatwieniu sprawy w terminie.

Ze 126 sformułowanych wniosków pokontrolnych, skontrolowane jednostki zrealizowały 43 wnioski, w trakcie realizacji pozostawało 43 wniosków, natomiast nie zrealizowano 40 wniosków²⁸³.

Zastrzeżenia do czterech wystąpień pokontrolnych NIK zostały wniesione przez: Szefa S.C., Dyrektora Generalnego KPRM, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Wojewodę Wielkopolskiego.

Zastrzeżenia dotyczyły w szczególności opisów stanu faktycznego, stwierdzonych nieprawidłowości, ocen cząstkowych i w dwóch przypadkach oceny ogólnej (KPRM i GUNB).

Spośród ogółem 24 zastrzeżeń Kolegium Najwyższej Izby Kontroli²⁸⁴ oraz Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli²⁸⁵ oddalili 14 zastrzeżeń, sześć uwzględnili w części, a cztery uwzględnili w całości.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych oraz informacja o wykorzystaniu uwag

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

²⁸³ Według stanu na 18 lipca 2023 r.

²⁸⁴ Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego: Nr 13/2023 z dnia 22 marca 2023 r.; Nr 14/2023 z dnia 26 kwietnia 2023 r. i Nr 23 z dnia 17 maja 2023 r.

²⁸⁵ Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli znak KPK-KPO.441.10.2023 z dnia 8 lutego 2023 r.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz kontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Administracji Publicznej	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Szef KPRM)	Marek Kuchciński
2.		Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Szef SC)	Dobrosław Dowiat-Urbański
3.		Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Anna Moskwa
4.		Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Waldemar Buda
5.		Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Zbigniew Rau
6.		Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	Andrzej Szweda-Lewandowski
7.		Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	Dorota Cabańska
8.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki	Bohdan Paszkowski
9.		Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku	Beata Bezubik
10.		Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku	Kazimierz Witold Roszkowski
11.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku	Andrzej Czaban
12.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Artur Chojecki
13.		Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie	Agata Moździerz
14.		Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie	Maciej Kotarski
15.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Szczycynie	Witold Gutowski
16.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Michał Zieliński
17.		Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu	Mirosława Olejnik
18.		Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu	Aida Januszkiewicz-Piotrowska
19.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Ostrowie Wielkopolskim	Jerzy Woźniak
20.	Delegatura NIK w Warszawie	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Konstanty Radziwiłł
21.		Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie	Arkadiusz Siembida
22.		Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie	Marzena Dębowska
23.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Ożarowie Mazowieckim	Dawid Frenguelli

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Szef KPRM)	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te były wykonywane zgodnie z u.s.c. i w większości ze standardami Szefa S.C. i procedurami wewnętrznymi.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny i dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zatwierdzenia Programu ZZL na lata 2022-2024 dopiero po 10 miesiącach od zakończenia obowiązywania poprzedniego programu, co było niezetelne; • niezaktualizowania 21 z 38 zbadanych opisów stanowisk pracy będących wyższymi kierowniczymi stanowiskami w s.c. niezwłocznie od zaistniałych zmian, a także ich zatwierdzenia od 22 do 223 dni po rozpoczęciu wykonywania obowiązków wynikających z tych opisów i zapoznaniu pracowników z nimi po upływie od 23 do 227 dni od rozpoczęcia wykonywania obowiązków wynikających z tych opisów stanowisk, co było niezetelne; • niezetelnego sporządzenia przez Dyrektora Generalnego KPRM sprawozdań z realizacji zadań wynikających z ustawy s.c. za 2019 r. i za 2021 r.; • niezawiadomienia stron postępowania o niezatwierdzeniu skarg w terminie w przypadku ośmiu z 54 zbadanych spraw, co było niezgodne z art. 36 § 1 w zw. z art. 237 § 4 K.p.a.
2.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Szef S.C.)	w formie opisowej	W okresie objętym kontrolą Szef S.C. realizował swoje zadania co do zasady rzetelnie oraz zgodnie z przepisami u.s.c. Podejmował także działania na rzecz monitorowania przestrzegania zasad służby cywilnej w urzędach. Szef S.C. opracował standardy zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. oraz monitorował wdrażanie tych standardów na podstawie informacji przekazywanych przez dyrektorów generalnych. Szef S.C. współdziałał z dyrektorami generalnymi urzędów w sprawach dotyczących zapewnienia przez korpus s.c. zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa poprzez szkolenia dla dyrektorów generalnych oraz w drodze wymiany korespondencji papierowej i elektronicznej.	<p>Szef Służby Cywilnej wbrew wymaganiom art. 15 ust. 2 u.s.c. nie przygotował i nie przedstawił Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c., która zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych. W związku z tym nie utworzono w ustawie budżetowej rezerwy na modernizację s.c. i nie zaplanowano środków na dofinansowanie realizacji tej strategii.</p> <p>Od 26 października 2021 r. do grudnia 2022 r. Szef S.C. nie podejmował działań w związku z otrzymanymi sygnałami o nieprawidłowościach w GIW, pomimo nieotrzymania informacji od MRIRW o wynikach planowanej kontroli.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te były wykonywane w większości zgodnie z u.s.c. i ze standardami Szefa S.C. i procedurami wewnętrznymi.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny i dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> nieupowszechnienia niezwłocznie wyników dziesięciu z 22 objętych kontrolą naborów, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c.; niezastosowania narzędzi, które pozwoliłyby w sposób obiektywny na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w przypadku siedmiu z 23 badanych powołań na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, co nie wypełniało wymogu określonego w rozdziale 3 pkt 1 ppkt 1-4 standardów Szefa S.C. z 2020 r.; braku wniosków w zakresie indywidualnego programu rozwoju zawodowego w pięciu arkuszach ocen okresowych dotyczących trzech pracowników, co było niezgodne z art. 81 ust. 5 u.s.c. oraz § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c.
4.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	w formie opisowej	Podjęmowano działania w celu zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te były wykonywane rzetelnie oraz zgodnie z przepisami prawa, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej osoby, która nie udokumentowała posiadania wyższego wykształcenia, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 pkt 1 oraz 53a ust. 2 w zw. z art. 52 pkt 1 u.s.c.; niezastosowania narzędzi, które pozwoliłyby na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny i nieudokumentowaniu ich zastosowania, przy weryfikacji wymogu ich posiadania w przypadku pięciu z dziesięciu objętych analizą kandydatów ubiegających się o wyższe stanowisko w służbie cywilnej w Ministerstwie, co nie wypełniało wymogu określonego w rozdziale 3 pkt 1 ppkt 1-4 standardów Szefa S.C. z 2020 r.; nieprzygotowania, w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 9 maja 2021 r., Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Ministerstwie, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c. oraz wymogiem określonym w pkt II.1.1 załącznika do standardów Szefa S.C. z 2012 i 2020 r.; sporządzenia rocznych planów szkoleń na lata 2019-2022 w sposób niezgodny z wewnętrznymi regulacjami oraz w sposób nierzetelny, tj. bez ujęcia w nich w szczególności tematów szkoleń wynikających z Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego członków korpusu s.c. zatrudnionych w Ministerstwie; nieopracowania IPRZ dla siedmiu objętych badaniem członków korpusu służby cywilnej, co było niezgodne z art. 108 ust. 1 u.s.c.; nierzetelnym i niezgodnym z wewnętrznymi procedurami prowadzeniu ewidencji wnoszonych i rozpatrywanych skarg i wniosków oraz petycji w Departamencie Kontroli i Audytu w MRIT.

5.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	w formie opisowej	<p>Nabory na wolne stanowiska w służbie cywilnej w MSZ w okresie objętym kontrolą, były na ogół organizowane zgodnie z u.s.c. i procedurami wewnętrznymi. Ogłoszenia i wyniki naboru były publikowane w BIP KPRM oraz BIP MSZ. Zadania Szefa Służby Zagranicznej określone w nowej ustawie o służbie zagranicznej związane m.in. z: koordynacją i nadzorem nad procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej, upowszechnieniem informacji o służbie zagranicznej, zbieraniem i przetwarzaniem szczegółowych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzenia, realizowane były prawidłowo.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> · wyznaczenia w dziesięciu z 22 objętych badaniem naborach krótszego terminu na składanie dokumentów niż wskazany w wewnętrznych regulacjach, co było niezgodne z § 18 ust. 1 zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie kwalifikacji i naborów na stanowiska w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych; · nieopublikowania niezwłocznie wyników naboru, w przypadku dziesięciu z 22 objętych badaniem naborach na stanowiska w s.c., co było niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c.; · niezastosowania narzędzi, które pozwoliłyby na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny przy weryfikacji wymogu posiadania tych kompetencji w przypadku trzech z 20 objętych analizą powołań na wyższe stanowisko w służbie cywilnej w Ministerstwie, co było niezgodne ze standardami Szefa S.C. 2020; · nieprzygotowania przez DGSZ Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi na rok 2022 i lata kolejne, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c.; · wydłużenia w przypadku 30 osób czasu trwania służby przygotowawczej powyżej określonych w u.s.c. czterech miesięcy, co było niezgodne z art. 36 ust. 4 u.s.c.; · niesporządzenia IPRZ dla 13 z 20 objętych badaniem członków korpusu s.c. zatrudnionych w MSZ, co stanowiło naruszenie art. 108 ust. 1 u.s.c.; · braku niezwłocznego wyznaczenia przez Szefa SZ osoby go zastępującej, co było niezgodne z art. 11 ust. 4 nowej u.s.z.
----	----------------------------------	-------------------	--	--

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te w większości były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie, z wyjątkiem ośmiu stwierdzonych nieprawidłowości. Realizacja wybranych zadań wykonywanych przez GDOŚ przebiegała na ogół prawidłowo, jednak w większości zbadanych spraw miały miejsce znaczne opóźnienia przy prowadzeniu postępowań odwoławczych od decyzji/postanowień Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska.	<p>Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> dokonania w jednym z naborów w GDOŚ oceny spełnienia przez kandydatów wymogów formalnych i zaproszeniu ich na rozmowę kwalifikacyjną przed upływem terminu na składanie ofert, co było niezgodne z § 6 ust. 3 i 4 Zarządzenia Nr 3 Dyrektora Generalnego Ochrony Środowiska z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia zasad organizowania i przeprowadzania rekrutacji wewnętrznej (...) oraz naruszenia zasady otwartości i konkurencyjności wyrażoną w art. 6 u.s.c.; skierowania pracownika do służby przygotowawczej w terminie uniemożliwiającej jej ukończenie nie później niż z upływem ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika, co było niezgodne z art. 36 ust. 4 u.s.c.; nieprzygotowania Programu zarządzania zasobami ludzkimi na lata 2021 i 2022, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c.; uchylenia miesięcznemu terminowi na załatwienie skarg i wniosków, poprzez rozpatrzenie dwóch z 20 zbadanych skarg w terminie 56 i 145 dni od dnia wpływu do GDOŚ, co było niezgodne z art. 237 § 1 K.p.a.; uchylenia miesięcznemu terminowi na rozpatrzenie odwołania/zażalenia od decyzji/postanowień Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, poprzez załatwienie 21 z 22 zbadanych spraw w terminach od 35 do 643 dni od dnia wpływu do GDOŚ, co było niezgodne z art. 35 § 3 K.p.a.; niezawiadomienia stron postępowania o niezatłwieniu sprawy w terminie w przypadku 11 z 22 zbadanych postępowań odwoławczych od decyzji/postanowień Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska, a także na zawiadomieniu stron postępowania o niezatłwieniu sprawy w terminie po upływie miesięcznego terminu na rozpatrzenie odwołania/zażalenia w przypadku 9 z 22 zbadanych postępowań, co było niezgodne z art. 36 § 1 K.p.a.
7.	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te były wykonywane zgodnie z u.s.c. i ze standardami Szeffa S.C.	<p>Stwierzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny i dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> nieterminowej odpowiedzi na pięć spośród 20 przebadanych skarg (sposród 5307, które łącznie wpłynęły do GUNB w okresie objętym kontrolą); braku udokumentowania potwierdzenia złożenia sprawozdań z realizacji zadań określonych w u.s.c. do Szefa Służby Cywilnej (wraz ze sprawozdaniem z przeprowadzonych szkoleń oraz informacją o potrzebach szkoleniowych na dany rok) za 2019 r. i 2020 r. (w części A, B, C2 i E), przez co niemożliwa była ocena terminowości ich złożenia.

8.	Podlaski Urząd Wojewódzki	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te były wykonywane zgodnie z u.s.c. i ze <i>standardami Szeffa S.C.</i>	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
9.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te były wykonywane zgodnie z u.s.c. i ze <i>standardami Szeffa S.C.</i>	Stwierzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny i dotyczyły: <ul style="list-style-type: none"> nieudokumentowania odbycia przez pracowników szkoleń w ramach służby przygotowawczej; niepoinformowania Szefa Służby Cywilnej o potrzebach szkoleniowych RDOŚ w 2022 roku; niepouczeniu wnioskodawców w czterech sprawach o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych o skutkach nieusunięcia braków w podaniach/ we wnioskach.
10.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te w większości były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości.	Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły: <ul style="list-style-type: none"> nieudostępnienia w BIP Inspektoratu procedur naboru na wolne stanowiska pracy w WINB, niezamieszczenia w protokołach z naboru osób do pracy w WINB informacji o miejscach zamieszkania kandydatów, nierealizowania wymogu aktualizowania Programu zarządzania zasobami ludzkimi co najmniej raz na trzy lata, nieporządzenia rocznych planów szkoleń, nieustalenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te w większości były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> nierealizowania wymogu aktualizowania Programu zarządzania zasobami ludzkimi co najmniej raz na trzy lata; niewziętności w procedurze naboru do służby cywilnej niektórych wymaganych elementów wskazanych w <i>standardach Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.</i>; naruszeń przepisów prawa w trakcie dokonywania pierwszych i okresowych ocen w służbie cywilnej, w szczególności wystąpiły przypadki: niedochowania terminów dokonania poszczególnych czynności lub nierzetelnego dokumentowania przebiegu procesu oceniania, dokonania 11 z (14 przeprowadzonych) ocen okresowych przy zastosowaniu nieaktualnych wszystkich bądź niektórych obowiązkowych kryteriów oceny i niesformułowania wniosków dotyczących indywidualnego rozwoju zawodowego pracowników, a także zaniechania włączenia arkuszy ocen do akt osobowych ocenianych i udokumentowania przekazania kopii tych arkuszy ocenianym; ograniczenia działań w zakresie szkolenia pracowników służby cywilnej PINB do incydentalnego ich kierowania na szkolenia organizowane przez inne podmioty; niesporządzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla żadnego z zatrudnionych w PINB członków korpusu służby cywilnej; niesporządzenia corocznych planów szkoleń członków korpusu służby cywilnej, wymaganych uregulowaniami wewnętrznymi; braku zawiadomień stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy w dwóch (z 10 analizowanych) sprawach, w których rozpatrzenie skargi lub wniosku skutkowało wszczęciem postępowania administracyjnego.
12.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te były wykonywane w większości zgodnie z u.s.c. i ze <i>standardami Szefa S.C. i procedurami</i> wewnętrznymi.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny i dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> program zarządzania zasobami ludzkimi nie zawierał wszystkich elementów wymaganych <i>standardami Szefa S.C. z 2012 r. i 2020 r.</i>; brak było śladu rewizyjnego potwierdzającego wykonanie czynności, o których mowa w art. 36. ust. 3 ustawy o s.c., tj. opinii bezpośrednich przełożonych osób kierowanych do odbycia służby przygotowawczej, dotyczących poziomu przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy.
13.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te były wykonywane zgodnie z u.s.c. i ze <i>standardami Szefa S.C.</i>	Nie stwierdzono nieprawidłowości.

14.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie	w formie opisowej	<p>Podjęmowano działania w celu zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. W wielu przypadkach jednak obowiązki te nie były wykonywane rzetelnie oraz zgodnie z przepisami prawa.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • regulaminu naboru, który nie odpowiadał wymogom określonym w standardach Szefa S.C. z 2012 r.; • braku w protokołach z posiedzeń komisji rekrutacyjnych dwóch naborów informacji o miejscu zamieszkania kandydatów, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, co było wymagane przez art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.c., a także § 18 ust. 3 pkt 1 regulaminu naboru; • nierealizowania wymogu aktualizowania Programu zarządzania zasobami ludzkimi co najmniej raz na trzy lata, co było wymagane standardami Szefa S.C. z 2012 r. • braku udokumentowania czynności wymaganych art. 36 u.s.c. związanych z przeprowadzeniem służby przygotowawczej w przypadku dwóch osób skierowanych do jej odbycia; brak było bowiem potwierdzenia, że Inspektor określił im zakres i czas trwania tej służby, na podstawie pisemnej opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której zatrudnieni byli ww. pracownicy. Było to wymagane również na podstawie pkt 3 procedury przeprowadzania służby przygotowawczej wprowadzonej zarządzeniem nr 17/2012 Wojewódzkiego Inspektora; • dokonania oceny okresowej w przypadku trzech pracowników (15% badanych) po upływie 24 miesięcy od oceny poprzedniej, tj. niezgodnie z art. 81 ust. 4 u.s.c., który stanowi, iż ocenę okresową sporządza się co 24 miesiące. Oceny te sporządzano odpowiednio: 52 miesiące i 16 dni, 76 miesięcy i 1 dzień, 93 miesiące i 25 dni po poprzednich ocenach tych osób; • nieprzestrzegania zasad dotyczących oceniania pod kątem określonych kryteriów przy dokonywaniu oceny czterech pracowników Inspektoratu (20% badanych), co było niezgodne z § 5, § 6 i § 7 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych w s.c. dotyczących IPRZ, co było wymagane art. 81 ust. 5 u.s.c, który stanowił, że ocena okresowa zawiera wnioski dotyczące IPRZ; • sprawozdań składanych przez Wojewódzkiego Inspektora do Szefa Służby Cywilnej, które zawierały nierzetelne dane; • niezawiadomienia stron o niezakończonych sprawach w terminie (art. 36 § 1 K.p.a.) w przypadku 12 skarg (60% badanych), które załatwiono po terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 K.p.a., tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.
-----	--	-------------------	---	--

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
15.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Szczytnie	w formie opisowej	<p>Podjęmowano działania w celu zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. W wielu przypadkach jednak obowiązki te nie były wykonywane rzetelnie oraz zgodnie z przepisami prawa.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> nieokreślenia procedur naboru do służby cywilnej, pomimo że obowiązek ten wynikał ze <i>standardów Szeffa S.C. z 2012 r. i 2020 r.</i>; nieopublikowania w BIP PINB 16 ogłoszeń o naborze oraz niezamieszczenia 13 ogłoszeń o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w PINB, co było niezgodne z art. 28 ust. 1 u.s.c.; niepowołania w przypadku 13 naborów komisji ds. przeprowadzenia naboru, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 w zw. z art. 29a ust. 1 w zw. z art. 30 ust.2 pkt 5 u.s.c.; nieopublikowania w BIP PINB 16 informacji o wyniku naboru oraz niezamieszczenia 13 informacji o wyniku naboru w miejscu powszechnie dostępnym w PINB, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c.; nieokreślenia zasad organizacji służby przygotowawczej, pomimo że obowiązek ten wynikał ze <i>standardów Szeffa S.C. z 2012 r. i 2020 r.</i>; braku programu zarządzania zasobami ludzkimi w PINB w Szczytnie, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c.; nies kierowania dwóch pracowników do odbycia służby przygotowawczej, co było niezgodne z art. 36 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.c.; nieustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego, oddzielnie każdemu członkowi korpusu służby cywilnej, co było niezgodne z art. 108 u.s.c.
16.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	w formie opisowej	<p>Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te w większości były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> upowszechnienia ze zwrótką informacji o wyniku naboru, tj. dopiero po upływie od 34 do 75 dni od daty jego przeprowadzenia wbrew przepisowi art. 31 ust. 1 u.s.c., który nakazuje, aby informacje o wyniku naboru upowszechnić niezwłocznie. W 2020 r. dotyczyło to jednego z pięciu, w 2021 r. czterech z pięciu, a w 2022 r. (do 30 czerwca) wszystkich pięciu wybranych naborów; używania do oceny kompetencji kierowniczych kandydatów na wyższe stanowiska w s.c., narzędzi niepozwalających sprawdzić te umiejętności w sposób obiektywny (w połowie badanych przypadków); braku wdrożenia programu zarządzania zasobami ludzkimi na 2020 r., co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c.

17.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te były wykonywane w większości zgodnie z u.s.c. i ze <i>standardami Szeffa S.C.</i> i procedurami wewnętrznymi.	Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny i dotyczyły m.in.: <ul style="list-style-type: none"> upowszechnienia ze zwiłką informacji o wyniku naboru, tj. po upływie od 32 do 165 dni od daty jego przeprowadzenia wbrew przepisowi art. 31 ust. 1 u.s.c.; nierzetelnego działania w procesie kierowania pracownikami do odbycia służby przygotowawczej polegającego na nieokreśleniu przez Regionalnego Dyrektora pisemnie zakresu, a w czterech przypadkach również czasu trwania służby przygotowawczej, niewydaniu pisemnych opinii w sprawie poziomu przygotowania pracowników do wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy.
18.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te w większości były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: <ul style="list-style-type: none"> braku aktualizacji treści zarządzenia w sprawie naboru; niezgodnego z wymogami określonymi w § 7 ust. 2 zarządzenia w sprawie naboru składu komisji rekrutacyjnych; braku w okresie objętym kontrolą wdrożenia programu zarządzania zasobami ludzkimi na, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c.; braku określenia zakresu ani czasu trwania służby przygotowawczej na podstawie art. 36 ust. 3 u.s.c.;
19.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Ostrowie Wielkopolskim	w formie opisowej	Podejmowano działania w celu zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. W wielu przypadkach jednak obowiązki te nie były wykonywane rzetelnie oraz zgodnie z przepisami prawa.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: <ul style="list-style-type: none"> niedostosowania obowiązujących w PINB procedur naboru do wymogów określonych w <i>standardach Szeffa S.C. z 2012 r. i 2020r.</i>; nieupowszechniania informacji o wynikach prowadzonych naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej na zasadach określonych w u.s.c.; nieprzygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c.; nieskierowania dwóch osób, podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, do odbycia służby przygotowawczej wbrew wymogom art. 36 ust. 1 i 3 u.s.c.; zatrudnienia na umowę na czas nieokreślony dwóch osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, co było niezgodne z art. 35 ust. 2 u.s.c.; niepoddania pierwszej ocenie dwóch pracowników zatrudnionych w wyniku przeprowadzonych naborów, co było niezgodne z art. 37 u.s.c.; nieokreślenia członkom korpusu służby cywilnej indywidualnych programów rozwoju zawodowego wbrew obowiązkom z art. 108 ust. 1 i ust. 2 u.s.c.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
20.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te w większości były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości.	Stwierzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny i dotyczyły m.in.: <ul style="list-style-type: none"> niewyznaczenia osoby zastępującej DG Urzędu w okresie od 6 sierpnia 2019 r. do 27 lutego 2020 r., co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 6 ustawy o s.c.; zakoczenia przez czterech pracowników służby przygotowawczej po upływie, określonego w ww. ustawie, okresu ośmiu miesięcy od daty podjęcia pracy; niezastosowania narzędzi, które pozwoliłyby na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny przy weryfikacji wymogu posiadania tych kompetencji w przypadku powołań na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, co było niezgodne ze <i>standardami Szeffa S.C. z 2020 r.</i>
21.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te w większości były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości.	Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: <ul style="list-style-type: none"> niepełnienia przez procedury naboru na wolne stanowiska w korpusie s.c. wymogów określonych w <i>standardach Szeffa S.C. z 2012 r i 2020 r.</i>; upowszechnienia ze złąką informacji o wyniku naborów, tj. po upływie od 37 do 91 dni od daty ich przeprowadzenia wbrew przepisowi art. 31 ust. 1 u.s.c.; nieokreślenia we wnioskach dotyczących skierowania pracownika do odbycia służby przygotowawczej, czasu jej trwania, co stanowiło naruszenie art. 36 ust. 3 u.s.c.; niedokonywania oceny przeprowadzonych szkoleń (15 zbadanych), co stanowiło naruszenie § 7 pkt 6 i § 15 rozporządzenia w sprawie organizacji szkoleń; w 11 postępowaniach decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydano po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 K.p.a., na załatwienie sprawy wymagającej wyjaśnienia. Przekroczenia tego terminu wynosiły od 40 do 339 dni. W ww. postępowaniach nie zawiadamiano stron o przedłużeniu postępowania ze wskazaniem przyczyn i nowego terminu załatwienia sprawy, pouczając o prawie do wniesienia ponaoglenia, stosownie do art. 36 K.p.a.
22.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. Obowiązki te w większości wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie, z wyjątkiem stwierdzonej nieprawidłowości.	Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na obniżenie oceny i dotyczyła nieprzygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi, co było wymagane art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) ustawy o służbie cywilnej.

23.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Ożarowie Mazowieckim	w formie opisowej	<p>Podjęmowano działania w celu zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych do realizacji obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej. W wielu przypadkach jednak obowiązki te nie były wykonywane rzetelnie oraz zgodnie z przepisami prawa.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nieupowszechniania informacji związanych z prowadzonymi naborami oraz informacji o wynikach prowadzonych naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej na zasadach określonych w u.s.c.; • nieprzygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c.; • nieokreślenia zasad organizacji służby przygotowawczej, co było niezgodne ze <i>standardami Szefa S.C. z 2012 r i 2020 r.</i>; • nieskierowania siedmiu osób, podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, do odbycia służby przygotowawczej wbrew wymogom art. 36 ust. 1 i 3 u.s.c.; • niedokonania pierwszej oceny pracownika wbrew wymogom art. 37 ust. 1 u.s.c. oraz dokonywanie pierwszej oceny ośmiu pracowników niezgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny; • zatrudnienia na umowę na czas określony wynoszący od 3 do 9 miesięcy 12 osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, co było niezgodne z art. 35 ust. 3 u.s.c.; • niedokonania ocen okresowych 11 pracowników, co było niezgodne z art. 81 ust. 1 u.s.c.; • nieokreślenia członkom korpusu służby cywilnej indywidualnych programów rozwoju zawodowego wbrew obowiązkom z art. 108 ust. 1 i ust. 2 u.s.c.; • niezapewnienia pięciu członkom korpusu służby cywilnej wywiązania się z obowiązku wynikającego z art. 106 ustawy s.c., tj. uczestnictwa w szkoleniach w służbie cywilnej.
-----	--	-------------------	---	---

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

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Konstytucja RP Zgodnie z art. 153 **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** służba cywilna została powołana w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej, tworzony przez pracowników administracji rządowej. Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów.

Ustawa o służbie cywilnej W ciągu ostatnich 27 lat obowiązywały cztery ustawy²⁸⁶, które w różny sposób regulowały kształt i sposób funkcjonowania służby cywilnej. W 1990 r. rozpoczęto prace nad uregulowaniami prawnymi, które miały dotyczyć pracowników urzędów administracji rządowej. Po kilkuletniej debacie, 5 lipca 1996 r. uchwalona została ustawa o służbie cywilnej (z mocą obowiązywania od 1997 r.). Przepisom ustawy podlegali urzędnicy s.c. zatrudnieni w urzędach administracji rządowej. Nawiązanie stosunku pracy z urzędnikiem s.c. następowało, co do zasady, na podstawie mianowania na czas nieokreślony. Dnia 18 grudnia 1998 r. uchwalono drugą ustawę o służbie cywilnej (weszła w życie 1 lipca 1999 r.), która wprowadziła pojęcia pracownika i urzędnika s.c. (korpus s.c.). Z dniem 27 października 2006 r. weszły w życie przepisy kolejnej ustawy o służbie cywilnej i ustawy o państwowym zasobie kadrowym. W wyniku dokonanych zmian zniesiono centralny organ administracji rządowej – Szefa Służby Cywilnej oraz zlikwidowano urząd, który go obsługiwał. Zadania Szefa Służby Cywilnej powierzono Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z systemu służby cywilnej wyłączone zostały wyższe (dyrektorskie) stanowiska, które m.in. wraz ze stanowiskami kierowników urzędów centralnych, zaliczone zostały do tzw. wysokich stanowisk państwowych. Stanowiska te obsadzone były przez uprawnione organy spośród osób należących do tzw. państwowego zasobu kadrowego.

Korpus służby cywilnej – zgodnie z art. 2 ust. 1 obecnie obowiązującej **ustawy o służbie cywilnej** – tworzą m.in. pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych m.in. w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (pkt 1), urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej (pkt 2), urzędach wojewódzkich oraz innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej z wyłączeniem terenowych organów wykonawczych Ministra Obrony Narodowej (pkt 3). W skład korpusu służby cywilnej wchodzi pracownicy służby cywilnej, tj. osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w u.s.c., a także urzędnicy służby cywilnej, czyli osoby zatrudnione na podstawie mianowania oraz osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (art. 3 u.s.c.).

²⁸⁶ Poprzednio obowiązujące ustawy pod jednobrzmiącym tytułem „o służbie cywilnej”:

- z 5 lipca 1996 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 402, ze zm.);
 - z 18 grudnia 1998 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483, ze zm.);
 - z 24 sierpnia 2006 r. (Dz. U. Nr 170, poz. 1218, ze zm.)
- oraz obecnie obowiązująca z 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691).

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej jest Szef Służby Cywilnej, podlegający bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 10 ust. 1 i 2 u.s.c.). Jego obsługę zapewnia KPRM (art. 14 u.s.c.). Do obowiązków Szefa Służby Cywilnej, zgodnie z art. 15 ust. 1, należy realizacja zadań określonych w ustawie s.c., a w szczególności:

- czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej;
- kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
- gromadzenie informacji o korpusie służby cywilnej;
- przygotowanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej;
- monitorowanie i nadzór nad wykorzystaniem środków finansowych na wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej;
- planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej;
- upowszechnianie informacji o służbie cywilnej;
- zapewnienie warunków upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy;
- prowadzenie współpracy międzynarodowej w sprawach dotyczących służby cywilnej.

Szef Służby Cywilnej wyznacza osobę zastępującą go w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów (art. 10 ust. 5 u.s.c.). Zgodnie z art. 10 ust. 6 u.s.c. osoba zastępująca Szefa Służby Cywilnej, wykonuje jego zadania podczas nieobecności lub w razie nieobsadzenia stanowiska Szefa Służby Cywilnej (do czasu powołania Szefa S.C.).

Zwierzchnik korpusu służby cywilnej – **Prezes Rady Ministrów m.in.:** powołuje i odwołuje Szefa Służby Cywilnej (art. 10 ust. 3), członków Rady Służby Publicznej, w tym przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady (art. 20 ust. 2 i 3 u.s.c.), na wniosek Szefa Służby Cywilnej może przeprowadzać kontrole w urzędach administracji rządowej w zakresie realizacji ustawy o służbie cywilnej (art. 15 ust. 4 u.s.c.).

Działająca przy Prezesie Rady Ministrów, jako organ opiniodawczo-doradczy **Rada Służby Publicznej**, w szczególności wyraża opinie w sprawach: dotyczących służby cywilnej przedstawianych jej przez Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej oraz z własnej inicjatywy; projektu programu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej; projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej oraz corocznego wykonania budżetu państwa w tym zakresie; proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej; projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej; planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej; etyki korpusu służby cywilnej; projektu regulaminu określającego tryb pracy Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej; sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni (art. 19 ust. 1 i 2 u.s.c.).

Szef Służby Cywilnej realizuje zadania określone w ustawie o służbie cywilnej przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów (art. 17 ust. 1 u.s.c.). Warunki i tryb współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów określa zarządzenie nr 5 Szefa Służby Cywilnej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa Służby Cywilnej z Dyrektorami generalnymi urzędów.

Stanowisko **dyrektora generalnego urzędu** tworzy się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim. Dyrektor generalny urzędu podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu (art. 25 ust. 1 i 3 u.s.c.). Dyrektor generalny urzędu (art. 25 ust. 4 u.s.c.), m.in.:

- zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy (pkt 1);
- dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną (pkt 2), w szczególności przez:
 - przygotowywanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie;
 - dokonywanie czynności wynikających z nawiązania i trwania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej oraz czynności związanych z ustaniem stosunku pracy;
 - organizowanie naboru na wolne stanowiska urzędnicze;
 - dysponowanie funduszem nagród, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej;
 - administrowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w urzędzie.

Dyrektor generalny urzędu do końca stycznia każdego roku składa Szefowi Służby Cywilnej sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy za rok ubiegły (art. 25 ust. 5 u.s.c.).

Zgodnie z art. 6 ustawy o służbie cywilnej **nabór do służby cywilnej** jest otwarty i konkurencyjny, a każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, z wyłączeniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej. W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która: jest obywatelem polskim; korzysta z pełni praw publicznych; nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy; cieszy się nieposzlakowaną opinią (art. 4 u.s.c.). O zatrudnienie w służbie cywilnej mogą się również ubiegać obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium RP. Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada potwierdzoną odpowiednim dokumentem²⁸⁷ znajomość języka polskiego (art. 5 ust. 1 i 2 u.s.c.).

²⁸⁷ Określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 64, poz. 539).

Nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej organizuje dyrektor generalny urzędu. Nabór ten dotyczy również absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (art. 26 ust. 1 i 2 u.s.c.), przy czym absolwentom KSAP pierwsze stanowiska pracy przedstawione przez Szefa SC wskazywane są przez Prezesa Rady Ministrów (art. 39 u.s.c.). Dyrektor generalny urzędu ma obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP urzędu oraz w BIP KPRM (art. 28 ust. 1 u.s.c.). Ogłoszenie o naborze powinno zawierać m.in.: nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy; wymagania związane ze stanowiskiem pracy, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe; zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy; informację o warunkach pracy na danym stanowisku, termin i miejsce składania dokumentów (art. 28 ust. 2 u.s.c.).

Z przeprowadzonego naboru sporządzany jest protokół, zawierający: określenie stanowiska pracy, na które był prowadzony nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i adresy zamieszkania²⁸⁸ nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów wraz ze wskazaniem kandydatów niepełnosprawnych²⁸⁹; liczbę nadesłanych ofert, w tym liczbę ofert niespełniających wymogów formalnych; informację o zastosowanych metodach i technikach naboru; uzasadnienie dokonanego wyboru; skład komisji przeprowadzającej nabór (art. 29a i 30 u.s.c.). Metody i techniki naboru nie zostały doprecyzowane w ustawie o służbie cywilnej. Po przeprowadzonym naborze dyrektor generalny urzędu zobowiązany jest do niezwłocznego upowszechnienia informacji o wyniku naboru przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP urzędu oraz w BIP KPRM. Informacja ta powinna zawierać: nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy; imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania. Członkowie komisji zobowiązani są do zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych o kandydacie w trakcie naboru (art. 31 i 32 u.s.c.).

Stosunek pracy pracownika służby cywilnej (art. 35 ust. 1–3 u.s.c.) nawiązuje się na podstawie umowy o pracę:

- na czas określony wynoszący 12 miesięcy, w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej;
- na czas nieokreślony m.in. w przypadku osoby, która otrzymała pozytywną pierwszą ocenę w służbie cywilnej albo była zatrudniona w służbie cywilnej na podstawie umowy na czas nieokreślony lub na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o pracownikach urzędów państwowych.

²⁸⁸ Miejsce zamieszkania w rozumieniu Kodeksu cywilnego, tj. miejscowość w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu.

²⁸⁹ Kandydaci niepełnosprawni mają pierwszeństwo w zatrudnieniu, o ile wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w miesiącu poprzedzającym datę upowszechnienia ogłoszenia o naborze jest niższy niż 6% i znajdują się oni w grupie ww. pięciu najlepszych kandydatów.

Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej zobowiązane są do odbycia **służby przygotowawczej**, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, dyrektor generalny urzędu określa jej zakres i czas trwania na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony. Opinia dotyczy poziomu przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy. Służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż 4 miesiące i kończy się nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika. Służba przygotowawcza kończy się egzaminem. Zakres, sposób przeprowadzenia oraz warunki zaliczenia egzaminu określa dyrektor generalny urzędu.

Z obowiązku odbywania służby przygotowawczej zwolnieni są absolwenci KSAP. Na służbę przygotowawczą nie są również kierowane osoby zatrudniane na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Dyrektor generalny urzędu, na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, może zwolnić z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych. Zwolnienie przez dyrektora generalnego urzędu z obowiązku odbywania służby przygotowawczej nie zwalnia z egzaminu przeprowadzanego na zakończenie tej służby (art. 36 u.s.c.).

Osoba zatrudniona po raz pierwszy w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas określony podlega tzw. **pierwszej ocenie w służbie cywilnej**. Pierwszej ocenie w służbie cywilnej może podlegać osoba zatrudniona w celu zastępstwa nieobecnego członka służby cywilnej, ale nie podlegają jej absolwenci KSAP, którzy złożyli wniosek o mianowanie w służbie cywilnej (art. 37 u.s.c.). Ocena ta powinna być dokonana nie wcześniej niż po upływie ośmiu miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa (art. 38 ust. 1 u.s.c.). W przypadku przyznania oceny pozytywnej kierownik komórki organizacyjnej, w której zatrudniony jest oceniany pracownik, wnioskuje do dyrektora generalnego urzędu o zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony, zaś w przypadku oceny negatywnej – o niezawieranie takiej umowy albo o rozwiązanie umowy o pracę na czas określony (art. 38 ust. 3 u.s.c.). Szczegółowe warunki i sposób dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej zostały określone w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny w s.c.

W związku z wprowadzeniem, od 14 marca 2020 r., na terenie Polski stanu zagrożenia epidemicznego²⁹⁰ na podstawie art. 95 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2*²⁹¹ zawieszony został obowiązek dokony-

²⁹⁰ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 433, ze zm.).

²⁹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 301.

wania pierwszej oceny w służbie cywilnej. Stan zagrożenia epidemicznego na terenie Polski obowiązywał do 20 marca 2020 r.²⁹², a następnie ogłoszony został stan epidemii²⁹³, który obowiązywał do 16 maja 2022 r.²⁹⁴.

Obligatoryjne zawieszenie obowiązku dokonania pierwszej oceny obowiązywało do 16 maja 2020 r., a następnie zastąpiono je fakultatywną możliwością zawieszenia tego obowiązku do czasu ustania przeszkód uniemożliwiających wykonanie tych ocen. Jednocześnie w ustawie zobowiązano do niezwłocznego podjęcia wykonania zawieszonych obowiązków wykonania oceny członków korpusu służby cywilnej i jej wykonania w okresie nie dłuższym niż 30 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (art. 95 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2). W związku z brakiem możliwości przeprowadzenia ocen, w ustawie tej wskazano, że przedłużeniu ulegają umowy o pracę osób podejmujących pracę w służbie cywilnej po raz pierwszy do 90 dni od czasu ustania przeszkód uniemożliwiających dokonanie pierwszej oceny (art. 95 ust. 3 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym od 16 maja 2020 r.²⁹⁵).

Stosownie do art. 42 ust. 1 i 2 u.s.c. absolwenci KSAP ubiegający się o mianowanie w służbie cywilnej składają wniosek o mianowanie, a pracownicy służby cywilnej zgłoszenie do **postępowania kwalifikacyjnego**. Szczegółowe kwestie dotyczące składania zgłoszeń do postępowania kwalifikacyjnego określone zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej²⁹⁶.

O uzyskanie **mianowania** w służbie cywilnej może ubiegać się osoba, która m.in.: jest pracownikiem służby cywilnej; posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej; posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej. Postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej (z wyłączeniem absolwentów KSAP), ubiegających się o mianowanie prowadzi KSAP. W celu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego jest powoływany zespół sprawdzający. Mianowań dokonuje się w ramach limitu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 u.s.c. Osiągnięcie miejsca uprawniającego do mianowania oznacza uzyskanie w postępowaniu kwalifikacyjnym wyniku pozytywnego z sumą punktów pozwalającą na miano-

²⁹² Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 490).

²⁹³ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2022 r. poz. 340, ze zm.).

²⁹⁴ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2022 r. poz. 1027).

²⁹⁵ Ustęp 3 artykułu 95 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 został uchylony w art. 47 pkt 4 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.).

²⁹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 141.

wanie wszystkich osób, które uzyskały tę sumę punktów bez konieczności przekroczenia limitu, o którym mowa w art. 7 ust. 1. Ustalenie miejsca uprawniającego do mianowania następuje po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP. Z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania (art. 48 ust. 1 i 3–4 u.s.c.).

Szef Służby Cywilnej w ramach postępowania kwalifikacyjnego:

- określa i publikuje w BIP Kancelarii wzór zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie oraz wzór wniosku o mianowanie dla absolwentów KSAP (art. 41 ust. 1 u.s.c.);
- w terminie 14 dni od opublikowania ustawy budżetowej, podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w BIP Kancelarii maksymalną liczbę nowych mianowań w danym roku (art. 41 ust. 2 u.s.c.);
- sprawuje nadzór nad zgodnym z przepisami prawa przebiegiem postępowania kwalifikacyjnego, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu postępowania kwalifikacyjnego, Szef Służby Cywilnej nakazuje usunięcie naruszenia prawa (art. 44 u.s.c.);
- dokonuje w imieniu RP mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończył KSAP (art. 48 ust. 2 u.s.c.).

W terminie siedmiu dni od mianowania, dyrektor generalny urzędu przyznaje, na piśmie, najniższy stopień służbowy przysługujący od dnia mianowania (art. 51 u.s.c.). W skład wynagrodzenia urzędnika służby cywilnej wchodzi dodatek służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego (art. 85 ust. 2 u.s.c.). W ustawie przewidziano dziewięć stopni służbowych, którym przyporządkowano stawki dodatku służbowego (art. 86 u.s.c.). Otrzymanie kolejnego stopnia służbowego związane jest z dokonywaną oceną okresową i ma wymiar finansowy, bowiem wiąże się ze wzrostem wysokości dodatku służby cywilnej (art. 89 u.s.c.). Szczegółowe określenie m.in. stopni służbowych oraz dodatku służby cywilnej określone zostały w rozporządzeniu w sprawie stanowisk.

Wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są m.in. stanowiska: dyrektora generalnego urzędu; kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób (art. 52 pkt 1 i 2 u.s.c.).

Wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która: posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; posiada kompetencje kierownicze; spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych (art. 53 ust. 1 u.s.c.).

Ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw²⁹⁷ dokonano zmiany zasad zatrudniania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, wymienionych w art. 52 ustawy o służbie cywilnej. Od 23 stycznia 2016 r. obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej następuje w drodze powołania przez uprawnione organy (art. 53a ust. 1 i 2). Przed wejściem w życie tej nowelizacji obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następowało w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Zmiana ta miała umożliwić sprawne zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej osób spełniających wymagania przewidziane dla tych stanowisk w ustawie o służbie cywilnej, posiadających wykształcenie, umiejętności i predyspozycje dostosowane do aktualnych potrzeb urzędu. Urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej, który został powołany na wyższe stanowisko w służbie cywilnej dyrektor generalny urzędu udziela urlopu bezpłatnego (art. 53a ust. 6 i 7 u.s.c.). Osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie są objęte systemem ocen okresowych, ale nadal podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Osoby te mogą uczestniczyć w szkoleniach, ale nie jest dla nich ustalany indywidualny program rozwoju zawodowego (art. 106 i art. 108 ust. 1 u.s.c.).

Stosownie do art. 81 u.s.c. urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony podlega **ocenę okresowej** dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego. Ocena okresowa dotyczy wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy. Zasadą jest, że ocenę okresową sporządza się na piśmie co 24 miesiące, niezwłocznie zapoznaje z nią ocenionego i powinna ona zawierać wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Ocena okresowa sporządzana jest również w razie zmiany stanowiska pracy, wiążącej się z istotną zmianą zakresu obowiązków, jeżeli od dnia sporządzenia ostatniej oceny okresowej upłynęło więcej niż 6 miesięcy. W przypadku osób ocenianych po raz pierwszy, w sytuacji zmiany stanowiska pracy, ocenę sporządza się, jeżeli okres podlegający ocenie jest dłuższy niż sześć miesięcy. W razie usprawiedliwionej nieobecności ocenianego w pracy, trwającej dłużej niż miesiąc, termin oceny okresowej ulega przedłużeniu o czas tej nieobecności. Oceniający może zmienić termin oceny we wskazanych w u.s.c. przypadkach- jeżeli od dnia sporządzenia ostatniej oceny okresowej upłynęło więcej niż sześć miesięcy, a w przypadku osób ocenianych po raz pierwszy, jeżeli okres podlegający ocenie jest dłuższy niż sześć miesięcy. W razie uzyskania negatywnej oceny okresowej oceniany podlega ponownej ocenie po upływie sześć miesięcy od dnia zapoznania się z oceną. Oceny stanowią podstawę decyzji dotyczących dalszego zatrudnienia i rozwoju zawodowego członka korpusu, bowiem uzyskanie dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny okresowej stanowi, zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 1 u.s.c. przyczynę wypowiedzenia stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem, jak i umowy o pracę z pracownikiem służby cywilnej. Warunki i sposób przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej zostały określone w rozporządzeniu w sprawie ocen okresowych w s.c.

²⁹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 34.

Szkolenia w służbie cywilnej obejmują (art. 106 ust. 2 u.s.c.):

- szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez Szefa Służby Cywilnej;
- szkolenia powszechne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu;
- szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie członkiem korpusu służby cywilnej;
- szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu.

Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej ustala corocznie Szef Służby Cywilnej. Plan ten zawiera w szczególności: priorytety szkoleniowe wobec członków korpusu służby cywilnej; rodzaje szkoleń mających szczególne znaczenie w danym roku; inne zalecenia i informacje dla osób organizujących i nadzorujących szkolenia w służbie cywilnej. Przy ustalaniu programów szkoleń Szef Służby Cywilnej współdziała z KSAP (art. 107 u.s.c.).

Dla każdego członka korpusu służby cywilnej (z wyjątkiem osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej) bezpośredni przełożony ustala **indywidualny program rozwoju zawodowego**. Program ten stanowi podstawę do kierowania członka korpusu służby cywilnej na szkolenia. Indywidualny program rozwoju zawodowego ustalany jest w szczególności w oparciu o: wnioski zawarte w ocenie okresowej członka korpusu służby cywilnej; planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego członka korpusu służby cywilnej; plany i możliwości rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej; potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia. Program ten jest akceptowany przez osobę kierującą komórką organizacyjną i zatwierdzany przez dyrektora generalnego urzędu (art. 108 ust. 1 i 2 u.s.c.). Uczestnictwo członka korpusu s.c. w szkoleniach przewidzianych dla służby cywilnej jest traktowane na równi z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych (art. 109 ust. 1 u.s.c.).

Dyrektor generalny urzędu może skierować członka korpusu służby cywilnej mającego wykształcenie prawnicze na aplikację legislacyjną (art. 110 ust. 1 u.s.c.).

Koszty szkoleń w służbie cywilnej są pokrywane ze środków wyodrębnionych w budżetach poszczególnych urzędów dla finansowania szkoleń powszechnych, szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego urzędnika służby cywilnej oraz szkoleń specjalistycznych oraz z rezerwy budżetowej przeznaczonej na szkolenia członków korpusu służby cywilnej dla finansowania szkoleń centralnych (art. 111 u.s.c.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.s.c. Szef Służby Cywilnej ma obowiązek opracowania **strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej**. Strategia ta winna zawierać diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych i systemu realizacji oraz określenie ram finansowych.

Szef Służby Cywilnej zobowiązany również został (art. 15 ust. 9 u.s.c.) do określenia **standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej**. Pierwsze standardy zostały określone w zarządzeniu nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. i obowiązywały do 12 marca 2020 r. Standardy to zbiór fakultatywnych zaleceń oraz obligatoryjnych wytycznych. Mają wspierać pracowników urzędów i pomagać osobom na stanowiskach kierowniczych i koordynujących efektywnie zarządzać ludźmi.

Na podstawie ww. standardów dyrektor generalny urzędu zobowiązany był – w terminie jednego roku od wejścia w życie standardów – m.in. do przygotowania, programu zarządzania zasobami ludzkimi lub do uzupełnienia obowiązującego w urzędzie programu o następujące elementy: diagnozę, obszary, priorytety w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, cele roczne i harmonogram wdrożenia zarządzania zasobami ludzkimi (w okresie nie dłuższym niż trzy lata) oraz monitoring i ewaluację zarządzania zasobami ludzkimi; wprowadzenia procedur antymobbingowych w urzędzie (o ile dotychczas ich nie wprowadzono).

Zarządzeniem nr 6 z 12 marca 2020 r. Szef Służby Cywilnej określił nowe standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej²⁹⁸. Standardy określały m.in., że w urzędach zatrudniających powyżej 50 członków korpusu służby cywilnej program zarządzania zasobami ludzkimi, winien zawierać: diagnozę procesów kadrowych w urzędzie, priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, obszary zarządzania ludźmi (organizację, nabór i wprowadzeni do pracy, motywowanie, narzędzia work-life balance²⁹⁹, rozwój i szkolenia, rozwiązanie stosunku pracy), cele roczne i harmonogram działań na co najmniej trzy lata oraz monitoring i ewaluacje działań. W urzędach zatrudniających 50 członków korpusu służby cywilnej i mniej, program zarządzania zasobami ludzkimi miał zostać dostosowany do własnych potrzeb i możliwości, przy czym nie musiał zawierać wszystkich ww. elementów. W standardach tych zawarte zostały szczegółowe zalecenia i wytyczne dotyczące wszystkich ww. zagadnień, które miały znaleźć się w przygotowanych w urzędach programach. M.in. zobowiązano dyrektorów generalnych do określenia wewnętrznych procedur naboru, określenia zasad organizacji służby przygotowawczej, określenia zasad opracowania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego i opracowania rocznego planu szkoleń pracowników, odpowiadającego potrzebom urzędu i uwzględniającego indywidualne programy rozwoju zawodowego³⁰⁰.

Ponadto w ww. standardach określono wymagania w zakresie sprawdzenia kompetencji kierowniczych przed powołaniem osoby na wyższe stanowisko kierownicze. Poza sprawdzeniem spełniania wymagań zawartych w opisie stanowiska pracy, zobowiązano do sprawdzenia czy osoba, która

²⁹⁸ Zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (ze zm.).

²⁹⁹ *Work-life balance* to koncepcja zarządzania czasem, mająca na celu odnalezienie równowagi pomiędzy „pracą” a życiem prywatnym.

³⁰⁰ W urzędach, które zatrudniają 50 członków służby cywilnej i mniej określenie zasad i realizacji indywidualnych programów rozwoju oraz opracowania rocznych planów szkoleń z uwzględnieniem indywidualnych programów rozwoju nie jest obligatoryjne (jest zalecane).

obejmie stanowisko, na którym kieruje się pracownikami, posiada kompetencje kierownicze (przeprowadzając np. testy psychologiczne, testy umiejętności, zadania praktyczne, prezentacje, wywiady behawioralne, zadania z zakresu oceny zintegrowanej). Ocena kompetencji kierowniczych musi zostać udokumentowana. W zarządzeniu nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie standardów ZZL zawarto m.in. zalecenie, aby w przypadku braku kandydata na wyższe stanowisko w służbie cywilnej zorganizować konkurs na stanowisko i zamieścić informację o nim w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu i w BIP urzędu.

Na podstawie art. 15 ust. 10 u.s.c. Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 70 z dnia 6 października 2011 r. wprowadził **wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej**³⁰¹. W zarządzeniu zawarte zostały wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej (tj. zasady legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej; zasady ochrony praw człowieka i obywatela; zasady bezinteresowności; zasady jawności i przejrzystości; zasady dochowania tajemnicy ustawowo chronionej; zasady profesjonalizmu; zasady odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania; zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi; zasady otwartości i konkurencyjności naboru). Określono obowiązki, w zakresie przestrzegania tych zasad dla Szefa Służby Cywilnej, Rady Służby Publicznej oraz dyrektora generalnego urzędu lub kierownika urzędu wykonującego zadania określone w u.s.c. dla dyrektora generalnego i członków korpusu s.c. kierujących podległymi członkami korpusu s.c. W zarządzeniu zawarte zostały również zasady etyki korpusu s.c.

Projektowane zmiany ustawy s.c.

W październiku 2021 r. Szef Służby Cywilnej złożył projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw³⁰². Rada Ministrów 2 listopada 2022 r. przyjęła ww. projekt ustawy i w dniu 8 marca 2023 r. został on przedłożony do sejmu, 14 kwietnia 2023 r. ustawa została uchwalona, a 29 maja 2023 r. przekazano ją Prezydentowi RP do podpisu i 26 czerwca 2023 r. opublikowano³⁰³. Ustawa ta zakłada wprowadzenie zmian dotyczących odbiurokratyzowania i uelastycznienia naboru do służby cywilnej, zmian w systemach czasu pracy, uelastycznienia zasad tworzenia i funkcjonowania komisji dyscyplinarnych, ustanowienia Dnia Służby Cywilnej oraz odznaki honorowej „Za Zasługi dla Służby Cywilnej”.

W zakresie przeprowadzania naborów do służby cywilnej założono odbiurokratyzowanie i uelastycznienie tego procesu. Mają temu służyć w szczególności:

- umożliwienie składania dokumentów na wolne stanowisko pracy, poza przyjętą formą papierową, również w formie elektronicznej, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, który zostanie utwo-

³⁰¹ M.P. Nr 93, poz. 953.

³⁰² <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3090>

³⁰³ Dz. U. poz. 1195.

rzony przez Szefa S.C. i przez niego będzie prowadzony. Utworzony system ma być jednocześnie wykorzystywany do publikowania ogłoszeń o naborze i jego wyniku;

- zmiana zasad wyłaniania kandydatów przez komisję (obecnie komisja musi kierować się spełnianiem wymagań niezbędnych oraz w największym stopniu spełnianiem wymagań dodatkowych.) Proponowana zmiana polega na wyłonieniu nie więcej niż pięciu kandydatów spośród osób, które w wystarczającym stopniu spełniły wymagania niezbędne. Przy decydowaniu o tym, które z tych osób zostaną wyłonione komisja powinna brać pod uwagę zarówno stopień spełniania wymagań niezbędnych, jak i dodatkowych;
- umożliwienie komisji wyłonienie więcej niż pięciu kandydatów – proporcjonalnie do liczby stanowisk, na które prowadzony jest nabór (tym samym zniesione zostanie ograniczenie liczby stanowisk, na które można ogłosić i prowadzić jeden nabór);
- uproszczenie możliwości ogłaszania naboru na stanowisko, o które może się ubiegać także cudzoziemiec.

W projekcie tym zaplanowano również uelastycznienie czasu pracy, które ma na celu usprawnienie wykonywania zadań ważnych społecznie. Zaproponowane rozwiązania dotyczą możliwości stosowania szerszego katalogu systemów i rozkładów czasu pracy.

Ponadto w skierowanym do Sejmu projekcie, w wyniku uwagi zgłoszonej przez Ministra SWiA, wprowadzono przepisy uniemożliwiające zatrudnienie w korpusie służby cywilnej oraz w urzędach państwowych, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, osób, które w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pracowały lub pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub były współpracownikami tych organów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów³⁰⁴. Powyższe przepisy oznaczają niemożność kontynuowania stosunków pracy osób już zatrudnionych, wypełniających powyższe przesłanki oraz wykluczają zatrudnienie takich osób w przyszłości. Ponadto wskazana wyżej zmiana w konsekwencji wymusza zmianę przepisów ustawy lustracyjnej i poszerza w ww. projekcie katalog osób pełniących funkcje publiczne, których dotyczy obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, o członków korpusu służby cywilnej oraz urzędników państwowych i innych pracowników, o których mowa w ustawie o pracownikach państwowych. Uzasadnieniem dla tej zmiany jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, szczególnie w sytuacji podwyższonego zagrożenia w związku z trwającym konfliktem zbrojnym wywołanym atakiem wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy.

³⁰⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 342, dalej: ustawa lustracyjna.

Ustawa o służbie zagranicznej

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie ustawy o służbie zagranicznej:

- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej³⁰⁵, obowiązująca od 10 maja 2002 r.³⁰⁶ do 16 czerwca 2021 r.;
- ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej³⁰⁷ obowiązująca od 16 czerwca 2021 r.³⁰⁸.

Zarówno stara, jak i nowa ustawa o służbie zagranicznej określa organizację i funkcjonowanie służby zagranicznej, a także szczególne prawa i obowiązki osób wchodzących w jej skład. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce obowiązywały dwa stany prawne najważniejsze regulacje zawarte w ww. ustawach przedstawione zostały oddzielnie.

Zgodnie ze starą ustawą o służbie zagranicznej, w **skład służby zagranicznej** (art. 2 ust. 1) wchodził: członkowie korpusu s.c. zatrudnieni w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, nie będące członkami korpusu s.c. osoby zatrudnione w służbie zagranicznej, pełnomocni przedstawiciele RP w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej, oraz od 29 lutego 2020 r. osoby wykonujące zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej³⁰⁹.

Do 29 lutego 2020 r. w skład służby zagranicznej wchodził również członkowie służby zagranicznej przeniesieni na stanowiska w komórkach organizacyjnych ministerstwa zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej.

W skład służby zagranicznej nie wchodziły: osoby zatrudnione w placówce zagranicznej RP na podstawie umowy o pracę zawartej zgodnie z prawem państwa przyjmującego, osoby zatrudnione w placówce zagranicznej RP na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony – wykonywania funkcji na placówce przez członka rodziny – chyba że są one członkami korpusu służby cywilnej, a także – konsul honorowy. Ponadto do dnia 29 lutego 2020 r. w skład służby cywilnej nie wchodził również członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w ministerstwie, w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej (art. 2 ust. 2 starej u.s.z.).

Według nowej ustawy o służbie zagranicznej, osoby wchodzące w skład służby zagranicznej to: członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsu-

³⁰⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1854.

³⁰⁶ Ustawa weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia z zastrzeżeniem art. 42 (w zakresie w jakim dotyczył on utworzenia środka specjalnego w celu wsparcia inwestycji i utrzymania placówek zagranicznych) oraz art. 43 (dotyczącego wymogu uzyskania przez placówkę zagraniczną zgody dyrektora generalnego służby zagranicznej na udzielanie zamówień publicznych o wartości od ponad 3,0 tys. euro do 200,0 tys. euro).

³⁰⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 406.

³⁰⁸ Ustawa weszła w życie po upływie trzech miesięcy od dnia jej ogłoszenia, tj. od 15 marca 2021 r.

³⁰⁹ Grupa osób wchodzących w skład służby zagranicznej dodana przez art. 25 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284).

larny; pełnomocni przedstawiciele RP w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej; pracownicy zagraniczni zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego; pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi (art. 3 ust. 1 nowej u.s.z.).

W skład służby zagranicznej nie wchodzi natomiast: niebędące członkami korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych; osoby zatrudnione w placówce zagranicznej RP na podstawie umowy o pracę zawartej zgodnie z prawem państwa przyjmującego; osoby zatrudnione w placówce zagranicznej RP na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy³¹⁰, w tym osoby zatrudnione na czas wykonywania funkcji w placówce przez członka rodziny; konsulowie honorowi, o których mowa w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne³¹¹ (dalej: prawo konsularne); osoby wyznaczone przez innych niż minister właściwy do spraw zagranicznych ministrów lub kierowników jednostek sektora finansów publicznych, które wykonują zadania w placówkach zagranicznych na rzecz tych ministrów lub tych kierowników (art. 3 ust. 2 nowej u.s.z.).

Zarówno w nowej u.s.z., jak i w starej u.s.z. określono, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do osób wchodzących w skład służby zagranicznej, zwanych dalej "członkami służby zagranicznej", z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych, stosuje się przepisy ustawy o służbie cywilnej (art. 3 starej ustawy s.z. oraz art. 6 nowej ustawy s.z.).

Zgodnie ze starą ustawą s.z. (art. 5 ust. 1 i 2) i nową ustawą s.z. (art. 8) minister właściwy do spraw zagranicznych kieruje służbą zagraniczną, która działa w ministerstwie/urzędzie obsługującym tego ministra i w placówkach zagranicznych.

Zgodnie z art. 6 starej ustawy s.z. w służbie zagranicznej utworzone zostało stanowisko dyrektora generalnego służby zagranicznej. **Dyrektor generalny służby zagranicznej** jest dyrektorem generalnym urzędu w rozumieniu przepisów ustawy o służbie cywilnej, wykonującym także zadania określone w ustawie. Dyrektor generalny służby zagranicznej wykonuje zadania dyrektora generalnego urzędu wobec członków służby zagranicznej oraz członków korpusu służby cywilnej, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1³¹² i 3 starej u.s.z. Dyrektorem generalnym służby zagranicznej mogła zostać osoba posiadająca stopień dyplomatyczny, określony w art. 8 tej ustawy.

³¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.

³¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 199, ze zm.

³¹² Do 29 lutego 2020 r. także wobec członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej.

Podobne regulacje zawiera nowa ustawa s.z. (art. 12), z tą różnicą, że osoba powołana na stanowisko dyrektora generalnego służby zagranicznej, od 16 czerwca 2021 r. nie musi posiadać stopnia dyplomatycznego oraz wykonuje zadania dyrektora generalnego urzędu wobec członków służby zagranicznej będących członkami korpusu służby cywilnej oraz czynności z zakresu prawa pracy w odniesieniu do członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

Nową ustawą o służbie zagranicznej utworzono dodatkowe stanowisko **Szefa Służby Zagranicznej** (art. 9 ust. 1). Szefa S.Z. powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 11 ust. 3). Szefem S.Z. może zostać osoba, spełniająca warunki określone w art. 11 ust. 1 nowej u.s.z. Szef Służby Zagranicznej niezwłocznie wyznacza, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, zastępującą go osobę, która musi spełniać takie same warunki do powołania jak Szef S.Z. (art. 11 ust. 4 i 5). Obsługę Szefa S.Z. zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 11 ust. 6).

Do zadań Szefa S.Z. (art. 9 ust. 2 nowej u.s.z.) należy:

- koordynacja procesu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej;
- planowanie i organizacja szkoleń w służbie zagranicznej;
- kierowanie Akademią Dyplomatyczną;
- upowszechnianie informacji o służbie zagranicznej;
- przetwarzanie danych osobowych członków służby zagranicznej oraz zbieranie, wykorzystywanie i przetwarzanie innych informacji w celu realizacji ustawowych zadań;
- zbieranie i przetwarzanie szczegółowych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków służby zagranicznej;
- przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, do 15 marca każdego roku, sprawozdania o stanie służby zagranicznej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni;
- określanie, w drodze zarządzenia, standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej.

W celu i w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w ustawie Szef S.Z. może żądać od dyrektora generalnego urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych, informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych, a dyrektor generalny urzędu udostępnia żądane przez niego materiały (art. 10 nowej u.s.z.).

Zgodnie z art. 2 nowej ustawy s.z., służba zagraniczna chroni interesy RP w relacjach z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi i innymi podmiotami zagranicznymi oraz chroni interesy obywateli polskich za granicą na zasadach określonych w prawie konsularne. W starej ustawie s.z. zadania służby zagranicznej nie były wprost określone.

Stara ustawa s.z. określała, że zadania służby zagranicznej wykonują: personel dyplomatyczno-konsularny, który stanowili członkowie służby zagranicznej posiadający stopień dyplomatyczny; personel pomocniczy; personel obsługi. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor generalny

służby zagranicznej mógł powierzyć obowiązki członka personelu dyplomatyczno-konsularnego na czas określony osobie, która spełniała wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 2–5 starej u.s.z., oddelegowanej lub wyznaczonej, za zgodą dyrektora generalnego służby zagranicznej, w trybie określonym w odrębnych przepisach, do służby zagranicznej – zatrudniając ją na podstawie umowy o pracę i nadając jej odpowiedni stopień dyplomatyczny (art. 7 starej u.s.z.).

Zgodnie z nową ustawą s.z. zadania służby zagranicznej wykonują: ambasadorowie; personel dyplomatyczno-konsularny, który stanowią: dyplomaci zawodowi, pracownicy zagraniczni, którym Szef Służby Zagranicznej nadał stopień dyplomatyczny na czas pełnienia obowiązków w placówce zagranicznej, dyplomaci delegowani; personel pomocniczy; personel obsługi (art. 13).

Nabory na wolne stanowiska oraz **służba przygotowawcza** w MSZ, organizowane są zgodnie z ustawą o służbie cywilnej. Nabór kandydatów do służby zagranicznej przeprowadza Dyrektor generalny służby zagranicznej. Nabór ten – zgodnie z art. 6 u.s.c. – jest otwarty i konkurencyjny, a każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy. Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie zagranicznej zobowiązane są do odbycia służby przygotowawczej, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków. Szczegółowy opis zasad obowiązujących w ramach naboru na wolne stanowiska oraz zasady organizacji służby przygotowawczej przeprowadzanej zgodnie z ustawą o służbie cywilnej przedstawiono wyżej w ramach opisu ustawy o służbie cywilnej.

Osoby, które ubiegają się o zaliczenie do **korpusu dyplomatyczno-konsularnego** muszą ukończyć aplikację dyplomatyczno-konsularną i zdać stosowny egzamin. Zgodnie z art. 38 ust. 1 starej ustawy o służbie zagranicznej w celu przygotowania do służby zagranicznej osób nieposiadających stopnia dyplomatycznego niezbędne było ukończenie trwającej rok aplikacji dyplomatyczno-konsularnej i zdanie stosownego egzaminu.

W rozporządzeniu w sprawie konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną, obowiązującym do 28 stycznia 2022 r., określono szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną, w tym sprawdzenia: poziomu wiedzy ogólnej osoby ubiegającej się o przyjęcie na tę aplikację, stopnia znajomości języka obcego przez kandydata oraz predyspozycji kandydata i jego przydatności do pracy w służbie zagranicznej. Realizacja zadań określonych w tym rozporządzeniu należała do Dyrektora generalnego służby zagranicznej.

W związku ze zmianą dokonaną w nowej ustawie s.z. i powołaniem Szefa Służby Zagranicznej, od 28 stycznia 2022 r. weszło w życie nowe rozporządzenie w sprawie naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną określające szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną, przeprowadzania testów, w tym testów psychologicznych oraz treść i formę wniosku o przyjęcie na aplikację dyplomatyczno-konsularną. Realizacja zadań w ramach tego rozporządzenia należała do Szefa S.Z.

Aplikacja dyplomatyczno-konsularna to roczny cykl szkoleń przygotowujących do wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego organizowany przez Akademię Dyplomatyczną działającą w ramach MSZ³¹³. Aplikacja ma na celu merytoryczne przygotowanie kandydatów do wykonywania zadań służby zagranicznej oraz włączenie ich w poczet dyplomatów zawodowych przez nadanie im stopnia dyplomatycznego (art. 43 nowej u.s.z.).

Zgodnie ze starą ustawą s.z. aplikantem mogła być osoba, która znała co najmniej dwa języki obce, posiadała tytuł magistra lub równorzędny i wykazywała się odpowiednim stanem zdrowia psychicznego i fizycznego (art. 39 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 pkt 3–5 starej u.s.z.). Dyrektor generalny służby zagranicznej mógł skrócić okres aplikacji dyplomatyczno-konsularnej lub zwolnić z obowiązku jej odbywania osobę spełniającą warunki (art. 12 ust. 1 pkt 3–5 starej u.s.z.), której doświadczenie zawodowe w sferze stosunków zagranicznych gwarantowało fachowe wykonywanie obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego służby zagranicznej (art. 40 ust. 2 starej u.s.z.). Absolwent KSAP oraz urzędnik służby cywilnej, spełniający wymogi do zostania aplikantem, a także osoba, o której mowa w art. 40 ust. 2, mogły przystąpić do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego bez konieczności odbycia aplikacji dyplomatyczno-konsularnej.

W nowej ustawie o służbie zagranicznej określono, że aplikantem może być osoba, która poza posiadaniem tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego (jak było w starej ustawie s.z.) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie, posiada zdolność fizyczną i psychiczną do długotrwałej służby w placówkach zagranicznych w warunkach wymagających szczególnej dyscypliny i dyspozycyjności, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, wykazuje gotowość do podjęcia zadań w dowolnej placówce zagranicznej RP, w dowolnym kraju i w dowolnym czasie. Ponadto w nowej ustawie s.z. zmniejszono wymóg znajomości co najmniej dwóch języków obcych do co najmniej jednego języka obcego, w tym języka angielskiego (art. 44 ust. 1 oraz 31 ust. 1 pkt 1 i 5–8 nowej ustawy s.z.).

W rozporządzeniu w sprawie organizacji aplikacji określono szczegółowe zasady i tryb dopuszczenia do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego jego zakres i sposób przeprowadzania, sposób powoływania członków komisji egzaminacyjnej i wysokość ich wynagrodzenia oraz sposób dokumentowania znajomości języków obcych.

Dniem rozpoczęcia aplikacji jest dzień określony w umowie o pracę na czas określony aplikanta dyplomatyczno-konsularnego. Aplikacja rozpoczyna się nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia ustalenia wyników konkursu na aplikację. Termin rozpoczęcia aplikacji może być przesunięty, nie dłużej jednak niż o kolejne trzy miesiące (§ 2 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji).

³¹³ Zgodnie z zarządzeniem Nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ z 2020 r. poz. 72, ze zm.) Akademia Dyplomatyczna MSZ od 1 września 2016 r. jest komórką organizacyjną MSZ, którą kieruje dyrektor.

Aplikacja składa się:

- części teoretycznej obejmującej szkolenie specjalistyczne przygotowujące aplikanta do wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego oraz program służby przygotowawczej, w rozumieniu przepisów o służbie cywilnej, oraz
- z części praktycznej mającej na celu przygotowanie aplikanta do właściwego wykonywania zadań w służbie zagranicznej, obejmującej staż w komórkach organizacyjnych Ministerstwa w kraju oraz na placówkach za granicą (§ 3–§ 5 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji).

Aplikantom umożliwia się również uczestniczenie w szkoleniach i kursach języków obcych organizowanych dla członków służby zagranicznej. Ponadto na wniosek aplikanta, dyrektor generalny służby zagranicznej może skierować go do odbycia szkolenia poza ministerstwem (§ 7 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji).

Po zakończeniu aplikacji jej uczestnicy przystępują do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego. Aplikanci dopuszczani są do egzaminu na podstawie ocen wystawionych przez patronów po zakończeniu aplikacji w komórce organizacyjnej lub w placówce zagranicznej oraz oceny z pracy pisemnej sporządzonej w języku obcym, którego znajomość potwierdzają dokumenty dołączone przez aplikanta do wniosku o przyjęcie na aplikację (§ 8 ust. 6, § 9 i § 12 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji). Egzamin przeprowadzany jest w terminach wyznaczonych przez dyrektora generalnego służby zagranicznej a składa się on z części pisemnej (test wyboru oraz zadanie praktyczne) i ustnej (w formie rozmowy z komisją). Do części ustnej egzaminu dopuszczane są osoby, które uzyskały co najmniej 60 pkt z części pisemnej (co najmniej 10 pkt z zadania praktycznego i 50 pkt z testu wyboru³¹⁴) W przypadku uzyskania wyniku pozytywnego nadawany jest im pierwszy stopień w służbie zagranicznej.

Z chwilą rozpoczęcia aplikacji jej uczestnicy są zatrudnieni w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na okres roku, ze wszystkimi wynikającymi z tego uprawnieniami, jak i obowiązkami. Nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania z członkiem służby zagranicznej, który ukończył aplikację dyplomatyczno-konsularną, następuje po spełnieniu wymagania określonego w art. 31 ust. 1 pkt 4 nowej u.s.z. – znajomości co najmniej dwóch języków obcych oraz złożeniu z wynikiem pozytywnym egzaminu (art. 44 ust. 3 nowej u.s.z.).

Zgodnie z art. 44 ust. 5 nowej ustawy s.z. z aplikantem dyplomatyczno-konsularnym, który nie złożył egzaminu dyplomatyczno-konsularnego z wynikiem pozytywnym, umowę o pracę na czas określony przedłuża się na okres umożliwiający złożenie egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, jednak nie dłuższy niż okres jednego roku.

Pracownik służby zagranicznej zatrudniony po raz pierwszy na podstawie umowy o pracę na czas określony podlega tzw. **pierwszej ocenie**, tak jak pracownik korpusu służby cywilnej (szczegółowy opis przedstawiono wyżej w ramach opisu ustawy o służbie cywilnej).

³¹⁴ Maksymalna liczba punktów możliwa do uzyskania z egzaminu to 80 pkt z testu wyboru i 20 pkt za zadanie praktyczne.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 starej ustawy o służbie zagranicznej **stopnie dyplomatyczne** posiadali członkowie służby zagranicznej będący personelem dyplomatyczno-konsularnym. Z wyjątkiem stopnia ambasadora tytularnego, były one nadawane przez dyrektora generalnego służby zagranicznej (art. 11 ust. 1 starej u.s.z.). Stopień ambasadora tytularnego, na wniosek dyrektora generalnego służby zagranicznej, nadawał minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 11 ust. 2 starej u.s.z.).

Stopnie dyplomatyczne były jednocześnie stanowiskami pracy, a w placówkach zagranicznych funkcjami, w ramach których członek personelu dyplomatyczno-konsularnego wykonywał czynności służbowe. Zatrudnienie członka personelu dyplomatyczno-konsularnego na stanowisku kierowniczym w służbie zagranicznej, porównywalnym ze stanowiskiem w służbie cywilnej, nie powodowało zmiany posiadanego stopnia dyplomatycznego (art. 9 ust. 1 i 2 starej u.s.z.).

W szczególnie uzasadnionych przypadkach członkowi służby zagranicznej niespełniającemu wymagań określonych w art. 12 ust. 1 pkt 1–4 starej u.s.z., w związku z wykonywaniem zadań w placówce zagranicznej, można było nadać stopień dyplomatyczny na czas niezbędny do wykonywania tych zadań (art. 12 ust. 2 starej u.s.z.).

Nadanie kolejnego, wyższego stopnia dyplomatycznego członkowi personelu dyplomatyczno-konsularnego w ramach starej u.s.c. następowało stosownie do przebiegu służby, posiadanych kwalifikacji zawodowych i oceny służbowej na wniosek lub po zasięgnięciu opinii kierującego placówką zagraniczną – w stosunku do członka personelu dyplomatyczno-konsularnego wykonującego zadania w placówce zagranicznej, na wniosek bezpośredniego przełożonego po uzyskaniu pozytywnej oceny służbowej – w stosunku do członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, innych niż wymienieni powyżej.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach członkowi personelu dyplomatyczno-konsularnego, który otrzymał pozytywną ocenę służbową, można było nadać wyższy stopień dyplomatyczny na czas określony, nie dłuższy niż rok, z pominięciem kolejności nadawanych stopni i z zawieszeniem na ten czas dotychczasowego stopnia (art. 13 starej u.s.z.).

Zgodnie z art. 29 nowej u.s.z. stopnie dyplomatyczne są funkcjami w placówkach zagranicznych, na których ambasadorowie, dyplomaci zawodowi, pracownicy zagraniczni oraz dyplomaci delegowani wykonują czynności służbowe. Nowa ustawa s.z. przewiduje dziewięć stopni dyplomatycznych (art. 28 nowej u.s.z.), które mogą być nadane członkom korpusu służby cywilnej zatrudnionym w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo mianowania w służbie cywilnej (art. 31 ust. 1 nowej u.s.z.) oraz pracownikowi zagranicznemu na czas powołania w celu wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego w placówce zagranicznej (art. 32 ust. 1 nowej u.s.z.).

Stopnie dyplomatyczne, z wyjątkiem stopnia ambasadora, nadawane są przez Szefa Służby Zagranicznej (art. 30 ust. 1 nowej u.s.z.). Stopień

ambasadora nadaje minister właściwy do spraw zagranicznych, a jego nadanie następuje po podpisaniu przez Prezydenta RP aktu mianowania (art. 30 ust. 2 nowej u.s.z.). Stopnie dyplomatyczne są nadawane stosownie do stażu w służbie zagranicznej, jej przebiegu oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych członka służby zagranicznej, w tym dyplomaty zawodowego, przy czym stopień ambasadora nadaje się na czas pełnienia funkcji osobie mianowanej pełnomocnym przedstawicielem RP w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej (art. 30 ust. 3 nowej u.s.z.). Szczegółowe zasady nadawania członkom służby zagranicznej stopni dyplomatycznych, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad nadawania członkom służby zagranicznej stopni dyplomatycznych³¹⁵.

Stanowiskami kierowniczymi w służbie zagranicznej, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie określenia stanowisk oraz mnożników do ustalenia składników wynagrodzenia w służbie zagranicznej³¹⁶, były stanowiska:

- dyrektora generalnego służby zagranicznej,
- dyrektora departamentu (komórki równorzędnej),
- zastępcy dyrektora departamentu (komórki równorzędnej),
- kierownika placówki zagranicznej,
- zastępcy kierownika placówki zagranicznej,
- kierownika wydziału w placówce zagranicznej.

Zgodnie z art. 28a starej ustawy s.z. (w brzmieniu obowiązującym od 23 stycznia 2016 r.³¹⁷) na kierownicze stanowisko w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, będące wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, mógł zostać powołany członek personelu dyplomatyczno-konsularnego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 2–5 starej u.s.z., oraz dodatkowo wymagania określone w art. 53 u.s.c. Na stanowisko zastępcy dyrektora biura, dyrektorów biur do spraw budżetu i finansów, administracyjnych i majątkowych placówek zagranicznych, audytu wewnętrznego, a także informatyki w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych mógł zostać powołany także członek personelu pomocniczego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5 starej u.s.z., którzy spełniali dodatkowo wymagania określone w art. 53 u.s.c. (art. 28a ust. 2 i 3 starej u.s.z.).

Obsadzanie kierowniczych stanowisk w placówkach zagranicznych następowało w trybie wyznaczenia stanowiska w służbie zagranicznej przez dyrektora generalnego służby zagranicznej lub w przypadku ambasadora, który przed mianowaniem nie był członkiem służby zagranicznej, dyrektor generalny nawiązywał z nim stosunek pracy na podstawie powołania, na czas pełnienia funkcji ambasadora, nadając mu na ten czas

³¹⁵ Dz. U. poz. 1649, ze zm.

³¹⁶ Dz. U. Nr 40 poz. 324. Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 31 marca 2023 r.

³¹⁷ Zmiana treści artykułu dokonana w art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34).

stopień dyplomatyczny (art. 28b starej u.s.z.). Obsadzenie kierowniczego stanowiska w służbie zagranicznej następowało w trybie określonym w ustawie o służbie cywilnej.

Zgodnie z art. 47 nowej u.s.z. na kierownicze stanowisko w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, będące wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, może zostać powołany dyplomata zawodowy lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 31 ust. 1 nowej u.s.z., oraz która spełnia wymagania określone w art. 53 u.s.c.

Na stanowisko zastępcy dyrektora w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, będące wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, może zostać powołany także członek personelu pomocniczego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 31 ust. 1 pkt 4–7 nowej u.s.z., oraz spełnia wymagania określone w art. 53 u.s.c.

Na stanowisko kierownicze w komórce organizacyjnej w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, o której mowa w art. 39 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³¹⁸, tj. biur – do realizacji zadań w zakresie obsługi ministerstwa oraz sekretariatów – do obsługi ministra oraz komitetów, rad i zespołów może zostać powołany także członek personelu pomocniczego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 31 ust. 1 pkt 5–7 nowej u.s.z., oraz spełnia wymagania określone w art. 53 u.s.c.

Na stanowisko zastępcy dyrektora w komórce organizacyjnej w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych może zostać powołany także członek personelu pomocniczego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 31 ust. 1 pkt 5–7 nowej u.s.z., oraz spełnia wymagania określone w art. 53 u.s.c.

Przed wejściem w życie nowej ustawy o służbie zagranicznej **oceny okresowe** dokonywane były na zasadach określonych w ustawie o służbie cywilnej.

Stosownie do art. 48 ust. 3 nowej u.s.z. członek służby zagranicznej, podlega ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego pod kątem jego predyspozycji i przydatności do pracy w służbie zagranicznej. Przepisy art. 81 i 83 u. s.c. stosuje się odpowiednio.

Dla każdego członka korpusu służby zagranicznej bezpośredni przełożony ustala **indywidualny program rozwoju zawodowego**. Program ten stanowi podstawę do kierowania pracownika na szkolenia. Indywidualny program rozwoju zawodowego ustalany jest w szczególności w oparciu o: wnioski zawarte w ocenie okresowej; planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego; plany i możliwości rozwoju zawodowego; potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia. Powyższe zagadnienie zostało szerzej omówione w opisie dotyczącym ustawy o służbie cywilnej.

Do szkoleń oraz ścieżki rozwoju w służbie zagranicznej **zalicza się również aplikację dyplomatyczno-konsularną**.

³¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

Poza aplikacją dyplomatyczno-konsularną, Akademia Dyplomatyczna MSZ prowadzi **seminarium dyplomatyczno-konsularne**, przygotowujące do wykonywania zadań służby zagranicznej członków służby zagranicznej nieposiadających stopnia dyplomatycznego, zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo mianowania w służbie cywilnej, oraz zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego w placówce zagranicznej (art. 45 ust. 1 i 2 nowej u. s.z.). Na seminarium kieruje Szef Służby Zagranicznej, na wniosek ww. osoby. Uczestnikiem seminarium dyplomatyczno-konsularnego może być osoba, która spełnia wymagania określone w art. 31 ust. 1 pkt 1 i 5–8 nowej u.s.z.

Administracja publiczna zajmująca się budownictwem działa w dwóch obszarach:

Prawo budowlane

- administracji architektoniczno-budowlanej,
- nadzoru budowlanego.

Natomiast w układzie poziomym administracja publiczna w budownictwie wykonywana jest na szczeblach:

- powiatowym, odpowiednio przez: starostę (w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej) i powiatowego inspektora nadzoru budowlanego – PINB (w zakresie nadzoru budowlanego);
- wojewódzkim, odpowiednio przez: wojewodę (w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej) i wojewodę przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego – WINB (w zakresie nadzoru budowlanego);
- centralnym, przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego – GINB, łączącego w sobie funkcje organu administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego.

Ustawa Prawo budowlane, w rozdziale 8 **Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego**, zawiera przepisy określające zadania i obowiązki, właściwość tych organów oraz zasady ich współdziałania.

Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy Prawo budowlane zadania nadzoru budowlanego, wykonują:

- 1) powiatowy inspektor nadzoru budowlanego,
- 2) wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej,
- 3) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest powoływany przez starostę (art. 86 ust. 1 ustawy Prawo budowlane). PINB wykonuje swoje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, w uzasadnionych przypadkach może obejmować więcej niż jeden powiat. W takim

przypadku wojewoda, na wniosek właściwych starostów może rozszerzyć zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na więcej niż jeden powiat (art. 86 ust. 3–3b ustawy Prawo budowlane).

Zgodnie z art. 33a ust. 2 i 3 oraz art. 33b pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³¹⁹, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego stanowią aparat pomocniczy kierowników powiatowych inspekcji i są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Jednostki te stanowią część powiatowej administracji zespolonej. Na realizację zadań wykonywanych przez powiatową inspekcję nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³²⁰, powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację.

Stosownie do art. 83 ustawy Prawo budowlane, do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji należą m.in. następujące zadania i kompetencje:

- samowole budowlane (budowa, rozbiórka, wykonanie robót budowlanych, zmiana sposobu użytkowania bez pozwolenia właściwego organu) - ich likwidacja i legalizacja, wstrzymywanie robót budowlanych, wykonywanych bez pozwolenia na budowę lub niezgodnie z pozwoleniem lub przepisami, nakaz wykonania określonych czynności przez inwestora w celu zalegalizowania robót budowlanych, pozwolenie na wznowienie wstrzymanych robót, ale także nakaz rozbiórki obiektu lub jego części w razie niepodporządkowania się wcześniej wydanym nakazom (art. 37 ust. 3, art. 40 ust. 2, art. 48–51, art. 71a ustawy Prawo budowlane),
- wydawanie pozwoleń na użytkowanie i przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania wybudowanych obiektów (art. 54–55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59 ustawy Prawo budowlane),
- nakładanie kar za niezgodne z pozwoleniem wykonanie robót budowlanych (art. 59g ust. 1 ustawy Prawo budowlane),
- nakaz przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego lub jego części (art. 59a, art. 59c ust.1, art. 59d ust. 1 ustawy Prawo budowlane),
- kontrola utrzymania obiektu budowlanego (art. 62 ust. 1 pkt 3 i ust. 3, art. 65, art. 70 ust. 2 ustawy Prawo budowlane),
- prowadzenie postępowań wyjaśniających i składanie wniosków o ukaranie z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie (art. 97 ust. 1 ustawy Prawo budowlane).

Organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest **wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego** (art. 83 ust. 2 ustawy Prawo budowlane).

Wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 87 ustawy Prawo budowlane, powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Wojewódzki inspektor nadzoru budow-

³¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.

³²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267.

lanego wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego, którego organizację określa regulamin ustalony przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego i zatwierdzony przez wojewodę. Zgodnie z art. 83 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, do właściwości wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje określone w art. 83 ust. 1 ww. ustawy, w sprawach, o których mowa w art. 82 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (GINB) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, jest także organem właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów ustawy Prawo budowlane (art. 88 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane). GINB powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Na wniosek GINB powoływani są przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, zastępcy GINB (art. 88 ust. 9 ustawy Prawo budowlane). Do sposobu przeprowadzenia naboru na stanowiska zastępcy stosuje się odpowiednio przepisy jak przy powołaniu GINB, przy czym zespół przeprowadzający nabór powoływany jest przez GINB (art. 88 ust. 10 i 11 ustawy Prawo budowlane).

Stosownie do przepisów ustawy Prawo budowlane GINB wykonuje zadania w określone w tej ustawie, a w szczególności:

- pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością,
- kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (art. 88b ust. 1 ustawy Prawo budowlane).

Do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane oraz wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych w ustawie Prawo budowlane mogą dokonywać czynności kontrolnych. Ustalenia dokonane w toku tych czynności, zawarte w protokole, stanowią podstawę do wydania decy-

zji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w ustawie Prawo budowlane (art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane). Czynności kontrolne, związane z wykonywaniem uprawnień organów nadzoru budowlanego, przeprowadza się w obecności inwestora, kierownika budowy lub robót, kierownika zakładu pracy lub wyznaczonego pracownika, bądź osób przez nich upoważnionych albo w obecności właściciela lub zarządcy obiektu, a w lokalu mieszkalnym w obecności pełnoletniego domownika i przedstawiciela administracji lub zarządcy budynku (art. 81a ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane).

Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy Prawo budowlane do zadań organów nadzoru budowlanego należy m.in.: kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo budowlane, kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Organy nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów ustawy Prawo budowlane badają prawidłowość postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej, oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień oraz sprawdzają wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie ustawy Prawo budowlane (art. 84a ust. 2 ustawy – Prawo budowlane).

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest podmiotem uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 20 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³²¹, jest on organem egzekucyjnym dla egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko określa zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocen oddziaływania na środowisko, transgranicznego oddziaływania na środowisko oraz zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska (art. 1 pkt 1 ustawy u.i.ś).

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej (art. 121 ust. 1 u.i.ś) powołanym do realizacji zadań, o których mowa w art. 127 ust. 1 u.i.ś, tj. m.in. do:

- współudziału w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego;
- kontroli odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku;
- gromadzenia danych i sporządzanie informacji o sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;

³²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wykonuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, która jest państwową jednostką budżetową. Jej organizację określa statut, nadany na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska w drodze rozporządzenia, przez Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2008 r. w sprawie nadania statutu *Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*³²² (art. 122 ust. 1 i 2 u.i.ś).

Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, powołuje Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska powołuje zastępców Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, spośród osób wyłonionych również w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 126 ust. 1 i 2 u.i.ś).

Regionalnych dyrektorów ochrony środowiska powołuje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, spośród osób posiadających dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku dającym kwalifikacje do wykonywania zadań określonych w ustawie oraz posiadających co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym w zakresie ochrony środowiska. Na wniosek regionalnego dyrektora ochrony środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska powołuje zastępców regionalnego dyrektora spośród osób posiadających dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku dającym kwalifikacje do wykonywania zadań określonych w ustawie oraz posiadających co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym w zakresie ochrony środowiska (art. 130 ust. 1 i 2 u.i.ś).

Do zadań regionalnego dyrektora należy m.in.: udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach (art. 131 ust.1 u.i.ś).

Konieczność ograniczania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, uzasadniała wdrożenie rozwiązań zapobiegających, przeciwdziałających i zwalczających COVID-19³²³. Stan zagrożenia epidemicznego³²⁴, a następnie stan epidemii (w okresie od 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r.)³²⁵, spowodował wprowadzenie kolejnych nakazów i zakazów uniemożliwia-

Regulacje dotyczące ograniczeń w funkcjonowaniu administracji publicznej w związku z ustanowieniem stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19

³²² Dz. U. z 2015 r. poz. 1350, ze zm.

³²³ Wprowadzonych m.in. przepisami ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

³²⁴ Wprowadzony na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.; obowiązywało do dnia 20 marca 2020 r.)

³²⁵ Wprowadzony na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 340, weszło w życie z dniem 20 marca 2020 r.). Odwołany na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027, weszło w życie z dniem 16 maja 2022 r.).

jących rozprzestrzenianie się koronawirusa. Dotyczyły one również funkcjonowania organów administracji publicznej, m.in. zapewnienia obsługi obywateli przy zachowaniu środków bezpieczeństwa.

Z dniem 8 marca 2020 r. w celu przeciwdziałania COVID-19, umożliwiono pracodawcy polecenia pracownikowi pracy zdalnej, tj. wykonywanie przez czas oznaczony pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania³²⁶. Przy czym od 24 czerwca 2020 r. doprecyzowano, że wykonywanie pracy zdalnej może zostać polecone, jeżeli pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy.

Z zakresu pracy zdalnej mogą być wyłączeni pracownicy realizujący zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu lub jednostki, jeżeli nie jest możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej³²⁷. Natomiast z dniem 29 listopada 2020 r. oraz 5 grudnia 2020 r. wprowadzono za zgodą pracodawcy możliwość odpowiednio: świadczenia pracy zdalnej przez osoby poddane obowiązkowej kwarantannie (art. 4h ustawy o zapobieganiu COVID-19) oraz przez osoby poddane obowiązkowej izolacji w warunkach domowych (art. 4ha ustawy o zapobieganiu COVID-19).

Raporty i rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów KSAP

Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w listopadzie 2019 r. opublikowało dokument *Służba Cywilna. Rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*³²⁸, który został przekazany Prezesowi Rady Ministrów. Stowarzyszenie rekomendowało w nim zmiany w służbie cywilnej w kilku głównych blokach tematycznych. W zakresie *naborów w służbie cywilnej*, Stowarzyszenie uważa, że konieczne są zmiany w procedurze naboru do służby cywilnej, w tym na wyższe stanowiska, poprzez prowadzenie naboru w ramach wyselekcjonowanej uprzednio grupy kandydatów spełniających wcześniej ustalone kryteria, gwarantujące wysoki poziom merytoryczny urzędników oraz osób kierujących komórkami organizacyjnymi urzędów. W obszarze *rozwój zawodowy w służbie cywilnej* Stowarzyszenie zauważa, że członkowie korpusu służby cywilnej powinni mieć zagwarantowane optymalne warunki do rozwoju zawodowego. Należy wprowadzić tzw. korpusy specjalistyczne, pozwalające na specjalizację i wymianę wiedzy w danym obszarze. Szkolenia w służbie cywilnej muszą być na najwyższym poziomie. Warto rozważyć kadencyjność funkcji dyrektorskich. Jeśli chodzi o *Szefa Służby Cywilnej*, to zdaniem Stowarzyszenia służba cywilna musi być efektywnie koordynowana i dlatego instytucja Szefa Służby Cywilnej wymaga znaczącego wzmocnienia. Szef Służby Cywilnej powinien dysponować własnym urzędem i częścią budżetową. Powinien też bezpośrednio kierować pracą dyrektorów generalnych i za ich pośrednictwem dbać o harmonijny rozwój korpusu. Stowarzyszenie odniosło się również do *Krajowej*

³²⁶ Art. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19 w brzmieniu obowiązującym do 24 czerwca 2020 r.

³²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1931) oraz kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

³²⁸ <http://www.saksap.pl/wp-content/uploads/2019/11/rekomendacje-SAKSAP.pdf>

Szkoły Administracji Publicznej, która wymaga wzmocnienia, dzięki któremu będzie wprowadzała do administracji absolwentów spełniających wysokie oczekiwania.

W lipcu 2020 r. Stowarzyszenie złożyło do dyrektorów generalnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i ministerstw wnioski o udostępnienie informacji w zakresie podstawy zatrudnienia, zasad wynagradzania i płac pracowników zatrudnionych w najważniejszych urzędach administracji rządowej. Wniosek obejmował zestaw 5 pytań. Jedynie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego odmówił udostępnienia informacji publicznej. Pozostałe urzędy przesłały pełne lub częściowe odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku. Wynikiem analizy otrzymanych materiałów mają być raporty problemowe dotyczące poszczególnych pytań lub ich grup – publikowane sukcesywnie, a w przyszłości – raport zbiorczy dotyczący całości przedmiotu zapytania. Stowarzyszenie opublikowało w marcu 2021 r. raport *Ile jest służby cywilnej w ministerstwach*³²⁹, w którym podano m.in., że ponad 80% pracowników ministerstw oraz KPRM stanowią członkowie korpusu służby cywilnej, natomiast urzędnicy zatrudnieni na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych to 12% wszystkich zatrudnionych. W latach 2015-2019 zaobserwować można było nieznaczną tendencję do zwiększenia zatrudnienia pracowników na podstawie *ustawy o pracownikach urzędów państwowych* kosztem pracowników korpusu służby cywilnej. Przepisy *ustawy o pracownikach urzędów państwowych* nie nakładają na pracodawcę obowiązku organizowania otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska pracy. Zdaniem Stowarzyszenia rezygnacja z takiego naboru ogranicza krąg kandydatów, tym samym ograniczając możliwość dokonania najlepszego wyboru w oparciu o jasne i określone kryteria, a to budzi istotne wątpliwości co do kompetencji i bezstronności ostatecznie zatrudnionych osób. Zatrudnianie pracowników na podstawie dwóch różnych podstaw ustawowych rodzi wątpliwości związane z nierównością warunków zatrudnienia oraz generuje wyzwania organizacyjne dla urzędu.

Stowarzyszenie opublikowało w lipcu 2021 r. kolejny raport problemowy *Zróznicowanie wynagrodzeń w służbie cywilnej i jego uwarunkowania*³³⁰. Według Stowarzyszenia przekazane dane nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, czy w urzędach od początku 2018 r. do dnia 30 czerwca 2020 r. podejmowano działania w celu zapewnienia równego wynagrodzenia za jednakową pracę lub pracę o jednakowej wartości (art. 183c Kodeksu pracy), za wyjątkiem jednego konkretnego działania, polegającego na zbadaniu równości wynagrodzeń między kobietami i mężczyznami. Działanie to nie odnosi się jednak do dbałości o równe wynagrodzenie na równorzędnych stanowiskach. Natomiast analiza mnożników przyznawanych w 2019 i 2020 r. jednoznacznie wskazuje na rozbieżności, czasem dość znaczące, które w wypadku osób nowozatrudnionych zaledwie w odstępnie roku (bądź mniej) mogą świadczyć o niejednolitym systemie wynagradzania. Zdaniem

³²⁹ <http://www.saksap.pl/wp-content/uploads/2021/03/Ile-jest-s%C5%82u%C5%BCby-cywilnej-w-ministerstwach.pdf>

³³⁰ <https://www.saksap.pl/raport-saksap-zroznicowanie-wynagrodzen-w-sluzbie-cywilnej-i-jego-uwarunkowania/>

Stowarzyszenia podobnie brak jest szczegółowych informacji na temat zasad awansowania i przeszerogowania pracowników. Powołanie się na przepisy i oceny służby cywilnej jest o tyle trudne do analizy, że awans czy przeszerogowanie w stopniu służbowym urzędnika służby cywilnej nie musi, a raczej nawet często nie ma związku z awansem czy przeszerogowaniem na stanowisku pracy. Sprawia to, podobnie jak w wypadku wynagrodzeń, wrażenie dużej uznaniowości. Zdaniem Stowarzyszenia kwestia ta wymaga bardziej jednolitego i systemowego podejścia co najmniej na poziomie urzędu, jeśli nie służby cywilnej jako całości.

Raporty
Fundacji Batorego

W raporcie Fundacji Batorego z 2019 r. Dla państwa i obywateli. Diagnostyka i propozycje reformy służby cywilnej³³¹ zawarto ocenę, że polska służba cywilna nie jest systemem, stanowi natomiast źle zorganizowaną i zarządzaną, niedowartościowaną grupę pracowników sektora publicznego. Polska służba cywilna nie nadąża za standardami funkcjonowania swoich zachodnich odpowiedników i jest zbyt podatna na bezpośrednie wpływy partyjne. Dotychczasowe osiągnięcia w zakresie tworzenia służby cywilnej nie zadowolają. W służbie cywilnej pracują tysiące dobrze wykształconych, kompetentnych, profesjonalnych urzędników. Niestety, ubywa ich z każdym wstrząsem i zwrotem politycznym. Z kolei chętnych, żeby ich zastąpić, wyraźnie brakuje. Reforma służby cywilnej nie powinna zatem przyczyniać się do kolejnych fal odejść ze służby cywilnej. Zdaniem autorów publikacji zmiany należałoby wprowadzać stopniowo. Powinno się podjąć próby utrwalenia podstawowych, uniwersalnych założeń tradycyjnego modelu administracji publicznej, szczególnie gwarantujących profesjonalizm i neutralność polityczną. Na poziomie zarządzania trzeba konsekwentnie wdrożyć najważniejsze postulaty nowego publicznego zarządzania, takie jak zarządzanie przez cele czy uelastycznienie i spłaszczenie stosunków pracy. Powoli należy również przesuwać służbę cywilną ku modelowi otwartej administracji. Autorzy publikacji podkreślają, że służba cywilna jest równie istotna z punktu widzenia demokracji i rządów prawa, co inne kluczowe instytucje państwa – takie jak sądownictwo czy prokuratura. Wyrazem tego jest nie tylko art. 153 Konstytucji RP, opisujący podstawowe zasady służby cywilnej, ale także art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³³², formułujący prawo do dobrej administracji. Obywatele mają prawo do dobrej służby cywilnej, tak samo jak do sprawiedliwego procesu przed sądem.

W opublikowanym w 2020 r. raporcie *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*³³³ autorzy publikacji oceniają, że znaczące ograniczenie autonomii służby cywilnej zakłóca równowagę między zasadą neutralności politycznej a zasadą lojalności wobec rządu. Korpus służby cywilnej traktowany jest jak własność polityków i system łupów przypadających rządzącym. Postulują powołanie stałej podkomisji sejmowej, która zajmowałaby się problemami służby i proponują by szefem

³³¹ https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Dla%20panstwa%20i%20obywateli_Makowski.pdf

³³² Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 391.

³³³ <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/09/Sluzba-cywilna-dzis-i-jutro.pdf>

Rady Służby Publicznej był przedstawiciel opozycji. W raporcie pojawia się też stwierdzenie o tzw. fragmentaryczności, rozproszeniu kompetencji i regulacji wynikających z wielości rodzajów administracji publicznej (państwowa, rządowa i samorządowa). Jest mowa również o niskim społecznym prestiżu urzędników, co przekłada się na malejące zainteresowanie pracą w służbie cywilnej. Jako kolejną bolączkę korpusu w raporcie wskazano rozmycie nadzoru, pojawił się postulat powrotu do utworzenia urzędu służby cywilnej.

Centrum Badania Opinii Społecznej, które najdłużej i systematycznie bada opinię Polaków m.in. na temat: *jak kształtuje się zaufanie w sferze publicznej, czy Polacy mają zaufanie do różnych instytucji i organizacji*, w opublikowanym w 2020 r. komunikacie z badań³³⁴ podało, że mniej więcej sześciu na dziesięciu ankietowanych ufa urzędnikom administracji publicznej (61%). W roku 2018 odsetek ten wynosił 54%. Kolejne badanie³³⁵ opublikowane w 2022 r. wykazało większą nieufność do wszystkich instytucji, w tym już tylko ponad połowa ankietowanych darzyła zaufaniem urzędników i administrację publiczną (53%).

Badanie CBOS

³³⁴ Komunikat z badań Nr 43/2020 *Zaufanie społeczne*.

³³⁵ Komunikat z badań Nr 37/2022 *Zaufanie społeczne*.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691).
5. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1854).
6. Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 406).
7. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 765).
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 2023 r. poz. 682, ze zm.).
11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2024).
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 141).
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz. U. poz. 470).
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. poz. 1144).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. poz. 960).

16. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną (Dz. U. poz. 1175).
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 stycznia 2022 r. w sprawie naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną (Dz. U. poz. 191).
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1962, ze zm.)
19. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad nadawania członkom służby zagranicznej stopni dyplomatycznych (Dz. U. poz. 1649, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm., uchylone z dniem 20 marca 2020 r.)
22. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490).
23. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 340)
24. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027).
25. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii:
 - z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 566, ze zm., uchylone z dniem 10 kwietnia 2020 r.);
 - z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 658, ze zm., uchylone z dniem 19 kwietnia 2020 r.);
 - z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 697, ze zm., uchylone z dniem 2 maja 2020 r.);
 - z dnia 2 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 792, ze zm., uchylone z dniem 16 maja 2020 r.);
 - z dnia 16 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 878, ze zm., uchylone z dniem 30 maja 2020 r.);
 - z dnia 29 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 964, ze zm., uchylone z dniem 20 czerwca 2020 r.);

ZAŁĄCZNIKI

- z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz. 1066, ze zm., uchylone z dniem 8 sierpnia 2020 r.);
 - z dnia 7 sierpnia 2020 r. (Dz. U. poz. 1356, ze zm., uchylone z dniem 10 października 2020 r.);
 - z dnia 9 października 2020 r. (Dz.U. poz. 1758, ze zm. uchylone z dniem 28 listopada 2020 r.);
 - z dnia 26 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2091, uchylone z dniem 2 grudnia 2020 r.);
 - z dnia 1 grudnia 2020 r. (Dz. U. poz. 2132, uchylone z dniem 28 grudnia 2020 r.);
 - z dnia 21 grudnia 2020 r. (Dz. U. poz. 2316, ze zm., uchylone z dniem 27 lutego 2021 r.);
 - z dnia 26 lutego 2021 r. (Dz. U. poz. 447, ze zm., uchylone z dniem 20 marca 2021 r.);
 - z dnia 19 marca 2021 r. (Dz. U. poz. 512, ze zm., uchylone z dniem 8 maja 2021 r.);
 - z dnia 6 maja 2021 r. (Dz. U. poz. 861, ze zm., uchylone z dniem 28 lutego 2022 r.);
 - z dnia 25 lutego 2022 r. (Dz. U. poz. 473, uchylone z dniem 28 marca 2022 r.);
 - z dnia 25 marca 2022 r. (Dz. U. poz. 679, ze zm.).
26. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm., uchylone z dniem 22 stycznia 2022 r.).
27. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144, ze zm.).
28. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).
29. Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11).
30. Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

6.4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite według grup jednostek i grup stanowisk w poszczególnych latach objętych kontrolą (w zł, brutto)

Tabela nr 1

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite w objętych kontrolą jednostkach według grup jednostek i grup stanowisk w poszczególnych latach objętych kontrolą (w zł, brutto)

Wyszczególnienie	KPRM i Ministerstwa			Urzędy Centralne			Urzędy Wojewódzkie			RDOŚ			WINB			PINB								
	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.					
wyższe stanowiskach w s.c.	15 700	16 951	18 705	21 951	13 267	15 719	15 259	16 569	13 326	14 490	15 715	15 865	x	x	x	x	x	x	x	x				
stanowiska średniego szczebla zarządzania	13 920	14 180	16 753	16 053	13 479	12 583	14 018	15 429	10 557	11 937	11 817	12 110	8 016	8 992	12 784	12 282	x	8 312	12 400	x	5 350	5 611		
stanowiska koordynujące	10 072	10 164	11 372	12 020	9 767	10 761	10 914	10 078	7 850	8 868	9 277	9 503	8 561	9 880	9 981	10 605	9 512	10 154	10 662	11 078	4 786	3 896	2 480*	2 653*
stanowiska samodzielne	8 085	8 953	9 413	10 061	8 303	8 700	8 953	7 881	5 571	6 254	6 532	6 851	6 639	6 674	8 119	8 279	7 131	8 432	8 969	9 630	7 883	6 780	8 917	8 434
stanowiska specjalistyczne	6 436	6 431	7 802	7 991	5 825	6 023	6 375	6 307	4 450	4 999	5 179	5 415	4 561	4 795	5 595	6 154	5 858	6 259	6 924	7 326	5 292	5 888	6 097	7 302
stanowiska wspomagające	5 818	6 578	7 178	7 606	5 172	5 404	5 276	5 089	4 449	5 156	5 553	5 059	3 581	3 245	3 316	4 417	4 723	5 932	6 546	6 575	4 181	4 902	4 995	4 907

Kolorem wyróżniono przeciętne miesięczne wynagrodzenia niższe od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (2019 r. – 4918,17 zł; 2020 r. – 5167,47 zł; 2021 r. – 5662,53 zł; 2022 r. 6346,15 zł).

Znak „x” oznacza, że w danej kategorii urzędu nie istnieją stanowiska z danej grupy

* W związku ze zmianą z dnia 1 sierpnia 2021 r. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2024) osoby zatrudnione w latach 2019–2020 na stanowiskach koordynujących (Główna Księgowa PINB i zastępca Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego) od 2021 roku znalazły się w grupie stanowisk średniego szczebla zarządzania; to samo dotyczy stanowiska eksperta w grupie stanowisk samodzielnych (wcześniej stanowisko specjalistyczne).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w ramach kontroli.

Lp.	Przeciętne wynagrodzenie całkowite	2019 r.				2020 r.				2021 r.			
		najwyższe		najniższe		najwyższe		najniższe		najwyższe		najniższe	
		kwota	jednostka	kwota	jednostka	kwota	jednostka	kwota	jednostka	kwota	jednostka	kwota	jednostka
1.1.	wyższe stanowiskach w s.c.**	14 570,50	Mazowiecki	12 307,36	Podlaski	16 196,92	Mazowiecki	13 359,00	Warmińsko-Mazurski	17 065,76	Mazowiecki	14 784,83	Podlaski
1.2.	stanowiska średniego szczebla zarządzania	12 511,83	Mazowiecki	8 544,00	Warmińsko-Mazurski	15 218,10	Mazowiecki	10 242,00	Warmińsko-Mazurski	12 904,16	Mazowiecki	10 183,00	Warmińsko-Mazurski
1.3.	stanowiska koordynujące	8 222,43	Wielkopolski	7 270,61	Podlaski	9 713,90	Mazowiecki	8 450,87	Podlaski	10 014,65	Mazowiecki	8 626,00	Warmińsko-Mazurski
1.4.	stanowiska samodzielne	6 038,01	Wielkopolski	4 909,57	Podlaski	6 662,91	Mazowiecki	5 526,96	Podlaski	6 896,76	Wielkopolski	6 069,05	Podlaski
1.5.	stanowiska specjalistyczne	4 692,29	Wielkopolski	4 116,00	Warmińsko-Mazurski	5 123,13	Podlaski	4 645,00	Warmińsko-Mazurski	5 592,94	Podlaski	4 544,34	Mazowiecki
1.6.	stanowiska wspomagające	4 624,35	Wielkopolski	4 150,00	Warmińsko-Mazurski	5 295,65	Mazowiecki	5 069,00	Warmińsko-Mazurski	6 470,62	Mazowiecki	4 935,87	Wielkopolski
1.1.	wyższe stanowiskach w s.c.**	-		-		-		-		-		-	
1.2.	stanowiska średniego szczebla zarządzania***	-		-		-		-		15 851,67	Olsztyn	9 394,54	Białystok
1.3.	stanowiska koordynujące	9 638,01	Warszawa	7 772,69	Białystok	11 247,47	Warszawa	8 886,45	Białystok	12 130,31	Warszawa	8 490,95	Poznań
1.4.	stanowiska samodzielne	7 984,90	Warszawa	5 972,00	Białystok	7 164,63	Olsztyn	5 744,86	Białystok	9 198,53	Warszawa	7 560,88	Białystok
1.5.	stanowiska specjalistyczne	4 778,28	Białystok	4 438,05	Warszawa	5 032,58	Olsztyn	4 444,00	Poznań	6 352,90	Warszawa	5 091,97	Poznań
1.6.	stanowiska wspomagające	4 407,63	Białystok	2 843,75	Olsztyn	3 880,27	Białystok	2 817,00	Poznań	4 804,40	Białystok	1 285,83	Olsztyn

Lp.	grupa jednostek	Przeciętne wynagrodzenie całkowite	2019 r.				2020 r.				2021 r.				
			najwyższe		najniższe		najwyższe		najniższe		najwyższe		najniższe		
			kwota	jednostka	kwota	jednostka	kwota	jednostka	kwota	jednostka	kwota	jednostka	kwota	jednostka	
1.1.		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.2.		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8 311,98	Warszawa
1.3.	WINB	11 948,17	Warszawa	8 066,49	Poznań	10 988,57	Warszawa	9 377,00	Olsztyn	11 713,12	Warszawa	9 994,00	Olsztyn	9 994,00	Olsztyn
1.4.		7 577,49	Warszawa	6 328,71	Poznań	9 422,98	Warszawa	7 263,23	Poznań	10 647,04	Białystok	7 817,00	Olsztyn	7 817,00	Olsztyn
1.5.		6 571,33	Białystok	5 272,30	Warszawa	7 017,76	Białystok	5 607,00	Olsztyn	7 724,07	Białystok	6 520,60	Warszawa	6 520,60	Warszawa
1.6.		5 350,00	Olsztyn	4 112,62	Białystok	7 255,72	Warszawa	4 573,08	Warszawa	7 914,93	Warszawa	5 247,75	Białystok	5 247,75	Białystok
1	PINB	5 466,23	Białystok	4 243,61	Ostrów Wlkp	6 357,00	Szczytno	5 048,22	Ostrów Wlkp	7 003,32	Białystok	4 580,00	Szczytno	4 580,00	Szczytno

* stanowiska średniego szczebla zarządzania wystąpiły tylko w GDOŚ.

** zgodnie z katalogiem wyższych stanowisk w służbie cywilnej zawartym w art. 52 u.s.c. w objętych kontrolą 22 urzędach stanowiska te wystąpiły w 10 urzędach, tj. w KPRM, Ministerstwach (MKiŚ, MRiT, MSZ), dwóch urzędach centralnych (GDOŚ i GUNB) oraz w czterech kontrolowanych urzędach wojewódzkich.

*** w danym okresie stanowiska te nie wystąpiły w poszczególnych jednostkach.

**** w PINB, w związku ze zmianą w sierpniu 2021 r.³³⁶ rozporządzenia w sprawie stanowisk, osoby zatrudnione w latach 2019–2020 na stanowiskach koordynujących (Główna Księgowa PINB i zastępca Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego) od 2021 roku znalazły się w grupie stanowisk średniego szczebla zarządzania; to samo dotyczyło stanowiska eksperta w grupie stanowisk samodzielnych (wcześniej stanowisko specjalistyczne), stąd przeciętne wynagrodzenie w poszczególnych latach w poszczególnych grupach stanowisk jest nieporównywalne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w ramach kontroli.

³³⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. poz. 797).

6.6. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite według grup wchodzących w skład służby zagranicznej w poszczególnych latach objętych kontrolą (w zł, brutto)

Tabela nr 3

Przeciętne wynagrodzenie całkowite w służbie zagranicznej (brutto) w podziale na grupy osób wchodzące w skład służby zagranicznej (w zł, brutto)

Lp.	Przeciętne wynagrodzenie całkowite	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r. (do 30 czerwca)
1	2	3	4	5	6
1.	Służba zagraniczna ogółem:	9 157,42	9 309,75	10 269,74	9 944,73
1.1	w tym w podziale na grupy osób wchodzących w skład służby zagranicznej:	x	x	x	x
1.1.1	członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym:	9 919,98	9 739,82	10 881,35	10 695,21
1.1.1.1	dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny*	-	-	12 652,80	10 813,73
1.1.1.2	pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi*	-	-	6 226,69	5 722,75
1.1.1.3	pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej	14 320,50	15 884,61	20 269,59	17 999,52
1.1.1.4	pracownicy zagraniczni zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego*	-	-	10 668,61	9 456,17
1.1.1.5	niebędące członkami korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione w służbie zagranicznej	9 415,16	9 555,13	10 006,03	10 788,53
1.1.1.6	osoby wykonujące zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej	8 166,63	8 094,80	8 868,39	8 491,32

* Grupy członków służby zagranicznej ustanowione na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, funkcjonujące od 16 czerwca 2021 r., tj. daty wejścia w życie nowej u.s.z.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w ramach kontroli.

6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Szef Służby Cywilnej
6. Szef Służby Zagranicznej
7. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Minister Finansów
11. Minister Klimatu i Środowiska
12. Minister Rozwoju i Technologii
13. Minister Spraw Zagranicznych
14. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
15. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
16. Wojewoda Mazowiecki
17. Wojewoda Podlaski
18. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
19. Wojewoda Wielkopolski
20. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
21. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
22. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
23. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej

6.8. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



**Szef
Służby Cywilnej**

Dobrosław Dowiak-Urbański

DSC.WKO.1740.3.2023
Warszawa, 25 sierpnia 2023 r.

**Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej swoje stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/22/005 pn. *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej.*

Zanim przejdę do tez i ocen zawartych w Informacji o wynikach kontroli chciałbym zwrócić uwagę na zakres podmiotowy przeprowadzonej kontroli. Urzędy objęte kontrolą (22) stanowią zaledwie 1,3% wszystkich urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej, a zatrudnienie w tych urzędach stanowi 7,2% ogólnego zatrudnienia w służbie cywilnej. Co więcej w kontroli nie uwzględniono wielu typów urzędów funkcjonujących w służbie cywilnej jak: archiwa państwowe, graniczne inspektoraty weterynarii, komendy powiatowe (miejskie) i wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej, komendy powiatowe (miejskie) i wojewódzkie Policji, Krajowa Administracja Skarbowa (zatrudniająca ponad 1/3 wszystkich członków korpusu służby cywilnej), kuratoria oświaty, oddziały Straży Granicznej, okręgowe urzędy miar, powiatowe inspektoraty weterynarii, urzędy morskie, urzędy statystyczne, urzędy żeglugi śródlądowej, wojewódzkie urzędy ochrony zabytków oraz wojewódzkie inspektoraty: farmaceutyczne, inspekcji handlowej, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, ochrony roślin i nasiennictwa, ochrony środowiska, transportu drogowego oraz weterynarii. W związku z tym formułowanie ocen dotyczących funkcjonowania całej służby cywilnej na podstawie niewielkiego jej wycinka – nawet zawierającego tak istotne urzędy jak te ujęte w kontroli – może być czasami zbyt daleko idące.

W ocenie ogólnej Informacji o wynikach kontroli Najwyższa Izba kontroli wskazuje na kilka kwestii do których chciałbym się odnieść.

Jednym z takich obszarów jest kwestia braku określania celów strategicznych dla służby cywilnej określonych w strategii zarządzania zasobami ludzkimi oraz określenia ich przez

Szeffa Służby Cywilnej samodzielnie w sprawozdaniach o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok ubiegły. Sugeruje to co najmniej brak skutecznego nadzoru i wpływu na kierunki rozwoju służby cywilnej przez jej konstytucyjnego zwierzchnika jakim jest Prezes Rady Ministrów. Tymczasem sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok ubiegły były corocznie akceptowane przez Prezesa Rady Ministrów. Za każdym razem otrzymywały także pozytywną opinię ustawowego organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów jakim jest Rada Służby Publicznej. Warto podkreślić, że cele określone przez Szefa Służby Cywilnej wpisywały się w inne dokumenty o charakterze rozwojowym, przede wszystkim w strategię średniookresową rozwoju. Pozwoliło to zarówno wypracowywać i egzekwować realizację celów wskazanych na poszczególne lata, ale również umożliwiło szybką reakcję na pojawiające się przed polską administracją wyzwania.

Z takimi, szczególnymi wyzwaniami mieliśmy do czynienia w okresie objętym kontrolą. W 2020 roku na sposób funkcjonowania służby cywilnej wpłynęła przede wszystkim pandemia COVID-19. W bardzo krótkim czasie, nie przerywając realizacji bieżących zadań, znaczna część z członków korpusu musiała przejść na tryb pracy zdalnej. Wiązało się to z koniecznością wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie organizacji pracy oraz dostosowania infrastruktury teleinformatycznej urzędów do nowych potrzeb.

Kolejnym, szczególnym wyzwaniem w okresie kontrolowanym była wojna za naszą wschodnią granicą. W krótkim okresie nasz kraj stał się schronieniem dla milionów uciekinierów z Ukrainy. Administracja rządowa, w tym służba cywilna, wykazała się znaczną elastycznością i umiejętnością mobilizacji swoich sił w tej kryzysowej sytuacji. Ze względu na napływ kilku milionów ludzi wymagających wszechstronnej pomocy urzędniczej – w tym członkowie korpusu – musieli często realizować dodatkowe zadania, które wynikały z tych tragicznych okoliczności, bez szkody dla swoich podstawowych obowiązków.

Dowodzi to wysokiej jakości instytucji naszego państwa oraz ich odporności na sytuacje kryzysowe, ale także – a może przede wszystkim – wysokich kwalifikacji i ogromnego zaangażowania jego pracowników i funkcjonariuszy. Pozwala również stwierdzić, że organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej, w tym w okresie epidemii COVID-19, zapewniały prawidłowe wykonanie zadań państwa.

W ocenie ogólnej Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na kwestię fluktuacji w służbie cywilnej. Warto zauważyć, że o ile do 2021 r. faktycznie można było uznać poziom fluktuacji za podwyższony (na co Szef Służby Cywilnej zwracał uwagę w swoim Sprawozdaniu), jednak od 2022 r. trend w zakresie fluktuacji należy uznać za stabilny z tendencją spadkową (fluktuacja spadła bowiem 2 rok z rzędu). Również odnoszenie danych

2

z kontrolowanych jednostek do całości służby cywilnej można uznać za nieuzasadnione. Np. choć kontrolowany Mazowiecki Urząd Wojewódzki miał w 2022 r. fluktuację na podwyższonym poziomie 13,4%, to przeciętne w urzędach wojewódzkich kształtowała się ona na poziomie 9,1%, a w jednym z tych urzędów osiągnęła wartość 3,4%.

W ocenie ogólnej informacji o wynikach kontroli zawarto tezę, że w okresie kontrolowanym Szef Służby Cywilnej nie prowadził aktywnych działań w zakresie czuwania nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej oraz monitorowania wdrażania standardów zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) z 2020 roku. Ocena ta nie oddaje skali działań, które Szef Służby Cywilnej podejmował w tym zakresie, a biorąc je pod uwagę teza NIK, że Szef Służby Cywilnej opiera swój obraz przestrzegania zasad służby cywilnej głównie na bezpośrednio do niego zgłoszonych sygnałach o nieprawidłowościach wydaje się co najmniej wątpliwa. Działania w zakresie czuwania nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej dotyczyły między innymi intensywnej promocji wartości i zasad wśród członków korpusu, ciągłego monitoringu przestrzegania zasad w korpusie, reagowania w przypadku informacji o możliwym naruszeniu zasad przez członków korpusu. Te dotyczące monitorowania wdrażania standardów ZZL z 2020 roku obejmowały upowszechnianie i promocję tych standardów, oraz aktywność w zakresie wdrażania tych standardów. Szczegółowo opisuję te działania w dalszej części swojego stanowiska.

Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej podniosła również kwestię limitów mianowań oraz uzyskiwania przez pracowników służby cywilnej statusu urzędnika mianowanego. Zgadzam się z tezą zawartą w informacji, że uzyskanie takiego statusu stanowi jeden z istotnych czynników służących budowaniu zawodowego, profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej. Jeden z istotnych czynników, ale nie jedyny. Dlatego nie mogę już zgodzić się ze stwierdzeniem, że decyzja Rady Ministrów o zmniejszeniu limitów mianowań przyczyniła się do regresu profesjonalizacji służby cywilnej w kontrolowanym okresie. Na jakość administracji wpływ mają również inne czynniki, m.in. takie jak szkolenia w służbie cywilnej czy wzmocnienie jej finansowania, co ma bezpośrednie przełożenie na utrzymanie fachowców, którzy już pracują w administracji i przyciągnięcie nowych. Biorąc to pod uwagę Rada Ministrów w każdym roku objętym kontrolą przeznaczała dodatkowe środki na zwiększenie wynagrodzeń w administracji, pomimo ogromnych nakładów finansowych przeznaczanych na walkę z pandemią COVID i jej skutkami. Warto wspomnieć chociażby 2019 rok gdy podwyżka ta była pierwszą od 2009 roku, czy 2022 rok gdy wzrost kwoty bazowej był najwyższy od 19 lat. Niezależnie od systemowych wzrostów wynagrodzeń dla całej służby cywilnej realizowane są również programy modernizacyjne, skierowane do konkretnych obszarów działania, w których funkcjonuje

3

służba cywilna. Ze względu na swoją specyfikę programy te były kierowane do Krajowej Administracji Skarbowej, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej.

Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej podniosła także zarzut, że zadania zrealizowane przez Szefa Służby Cywilnej nie wpłynęły na osiągnięcie założonych przez Szefa Służby Cywilnej w swoich sprawozdaniach i zaakceptowanych Prezesa Rady Ministrów celów strategicznych. Warto mieć na uwadze, że część zadań, których osiągnięcie służyło realizacji założonych celów w momencie kontroli było i dalej jest w trakcie realizacji. Tak jest chociażby z kluczowym – jak to określił Szef Służby Cywilnej w swoim sprawozdaniu za 2022 rok – zadaniu jakim jest wejście życie znowelizowanych przepisów dotyczących naboru i powiązane z tym oddanie do użytku serwisu rekrutacje.gov.pl. Nie sposób oceniać realizacji całego celu nie biorąc pod uwagę tak ważnego jego elementu.

W ocenie ogólnej Informacji o wynikach kontroli zwrócono również uwagę na praktykę zatrudniania pracowników „ekspertów” na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych i powierzania im tożsamy lub podobnych zakresów obowiązków do przypisanych pracownikom zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych na podstawie ustawy o służbie cywilnej. Miałyby to – według NIK – prowadzić do zachwiania konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej oraz zasady apolityczności i profesjonalizmu służby cywilnej, które są gwarancją prawidłowego wypełniania zadań państwa. Chciałbym wskazać, że administracja jest złożoną strukturą, w ramach której funkcjonują różne grupy pracownicze realizujące określone zadania. Nawet w ramach pojedynczej jednostki mogą funkcjonować obok siebie różne statusy zatrudnienia (osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, członkowie korpusu służby cywilnej, żołnierze i funkcjonariusze, pracownicy zatrudniani na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych czy też osoby delegowane na podstawie odrębnych przepisów). To, co wymaga jednak podkreślenia to fakt, że struktura zatrudnienia z uwzględnieniem statusów pracowniczych w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej pozostaje niemal niezmienna od 2010 r. W ramach tych urzędów członkowie korpusu służby cywilnej od 2010 r. stanowią około 40% zatrudnienia¹. Na udział zatrudnienia na poziomie 60% pracowników innych niż członkowie korpusu służby cywilnej wpływa przede wszystkim fakt, że znaczną część w ramach urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej stanowią urzędy, w których zasadniczym statusem zatrudnienia są żołnierze i funkcjonariusze. Powyższe dane pokazują, że struktura zatrudnienia w tym zakresie jest

¹ 2010 r. – 40,6%, 2012 r. – 40,9%, 2014 r. – 40,0%, 2016 r. – 39,4%, 2018 r. – 39,9%, 2020 r. – 40,6%.

stabilna i sygnalizowane przez NIK obawy dotyczące zjawiska zatrudnienia ekspertów, nie prowadzą do powstawania alternatywnej wobec służby cywilnej grupy pracowniczej.

W dalszej części mojego stanowiska chciałbym odnieść się szczegółowo do ważniejszych wyników kontroli.

I. Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

W wyjaśnieniach, które przekazałem kontrolerom NIK – a które zostały częściowo przywołane w informacji o wynikach kontroli – wskazałem dlaczego w okresie kontrolowanym nie przedstawiłem Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Podjęcie prac nad strategią ZZL bez znajomości kluczowych wytycznych wynikających z nadrzędnej, sektorowej strategii rozwoju nie było racjonalne i mogło być skazane na niepowodzenie, co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze mogło się okazać, że przyjęte w Strategii ZZL kierunki rozwoju lub mechanizmy ich osiągnięcia będą niezgodne, z uchwaloną później nadrzędną strategią. A biorąc pod uwagę, że zadaniem strategii jest wytyczenie celów i kierunków rozwoju w wieloletniej perspektywie może to destabilizować system służby cywilnej. Po drugie, bardzo prawdopodobny był scenariusz, w którym Rada Ministrów odstąpi od przyjęcia Strategii ZZL do czasu przyjęcia strategii nadrzędnej. Podobna sytuacja miała już miejsce w 2014 r. i dotyczyła projektu strategii z 2013 r.

Należy zauważyć, że w ustawie o służbie cywilnej nie wskazano harmonogramu opracowania i terminu przedstawienia Radzie Ministrów projektu strategii. Wobec tego, na podstawie ww. art. 13 ust. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nie podejmowałem prac nad Strategią ZZL do czasu uchwalenia nadrzędnej strategii rozwoju, ponieważ nie miałem możliwości zapewnienia spójności tych dokumentów.

II. Czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej

W informacji o wynikach kontroli wskazano, że Szef Służby Cywilnej ograniczył monitoring przestrzegania zasad służby cywilnej do reagowania na bieżące sygnały dotyczące podejrzeń o naruszeni zasad s.c. i zasad etyki korpusu przez członków korpusu. Biorąc pod uwagę stan faktyczny nie sposób zgodzić się z taką tezą. Przeczy niej również informacja zawarta kilka stron dalej², gdzie Najwyższa Izba Kontroli przywołuje, że Szef Służby Cywilnej, w ramach monitoringu zasad służby cywilnej:

² Strona 38 Informacji o wynikach kontroli P/22/005

- analizował roczne sprawozdania dyrektorów generalnych/kierowników urzędów przekazywane w trybie art. 25 ust. 5 u.s.c.,
- prowadził monitoring ogłoszeń o pracę w s.c. w ramach systemu teleinformatycznego,
- w 2022 r. zlecił badanie „Diagnoza poziomu kultury uczciwości w służbie cywilnej”³.

Warto do tego dodać szereg innych działań, które w kontrolowanym okresie miały miejsce.

W kwestii czuwania i przestrzegania nad zasadami służby cywilnej Szef Służby Cywilnej w okresie kontrolowanym prowadził aktywne działania w trzech obszarach:

1. Prewencji, czyli promocji wartości i zasad. W czasie objętym kontrolą: zorganizowano w sumie 33 spotkania/szkolenia/kursy, zainicjowano prace 2 zespołów zadaniowych, opracowano i upowszechniono w Serwisie Służby Cywilnej 2 zalecenia w zakresie standardów pracy doradców ds. etyki i aktywności członków korpusu w internecie, przeprowadzono 9 innych inicjatyw w celu zwiększania świadomości etycznej w korpusie.
2. Monitoringu przestrzegania zasad w korpusie. W ramach tego działania wyjaśniano wątpliwości związane z właściwym rozumieniem obowiązków i zasad w korpusie, analizowano roczne sprawozdania dyrektorów generalnych/kierowników urzędów w zakresie działań prewencyjnych i dyscyplinujących w korpusie, zlecono przeprowadzenie badania kultury uczciwości w służbie cywilnej, w którym uczestniczyło blisko 5000 członków korpusu, a także prowadzono monitoring ogłoszeń o pracę w służbie cywilnej).
3. Reagowania w przypadku informacji o ich możliwym naruszeniu. Odpowiadano na pisma nadawcy albo – w sprawach, w których nie był właściwy – występowano do właściwych podmiotów o odniesienie się do stawianych zarzutów i ewentualnie informację na temat podjętych przez nie działań).

Wszystkie te trzy obszary są niezbędne do budowania i wzmacniania kultury uczciwości w służbie cywilnej, a tym samym wzmacniania zaufania obywateli do profesjonalnej, rzetelnej, politycznie neutralnej i bezstronnej służby cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli opisuje również nieprawidłowość, której w okresie kontrolowanym miał się dopuścić Szef Służby Cywilnej. W opisanej przez Najwyższą Izbę Kontroli sprawie podjąłem działania związane z jej wyjaśnieniem – skierowałem stosowne pismo do MRiRW, a następnie oczekiwałem na podjęcie działań przez ministerstwo i przekazanie informacji

³ W badaniu tym – czego nie przywołano w Informacji o wynikach kontroli – wzięło udział blisko 5000 członków korpusu służby cywilnej.

o wynikach tych działań. Nie wysyłałem we wskazanym okresie ponaglenia, ponieważ na podstawie korespondencji e-mailowej oraz informacji telefonicznych uzyskanych przez pracowników merytorycznych DSC wiedziałem, że MRiRW przygotowuje czynności kontrolne. Miałem pełną podstawę uznać, że „ponaglenie” MRiRW w tej sprawie byłoby zarówno przedwczesne, jak i nieskuteczne, dlatego nie przekazałem kolejnego monitu. Ponadto, miałem prawo zakładać, że informacja o wynikach kontroli zostanie przekazana mi niezwłocznie.

Wskazanego w opisie NIK okresu od 26 października 2021 r. do grudnia 2022 nie można uznać za czas mojej beczynności, ponieważ z przedstawionej kontroli NIK dokumentacji stanu faktycznego ewidentnie wynikało, że w tym okresie inicjatywa podjęcia działań spoczywała na MRiRW.

III. Współdziałanie Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów oraz Zespoły jako organy opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zakresu działania Szefa S.C.

Obraz współpracy Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów oparty na stwierdzeniu, że ograniczyła się ona do 5 spotkań z cyklu Zarządzania i Przywództwo oraz do wymiany korespondencji papierowej i elektronicznej nie oddaje w pełni rzeczywistego wymiaru tej współpracy. Jej rzeczywistą skalę pokazuje dopiero przywołanie wszystkich wspólnych inicjatyw, którą podejmował Szef Służby Cywilnej oraz dyrektorzy generalni. Opierała się ona przede wszystkim na wspólnych pracach w ramach zespołów, które funkcjonowały w kontrolowanym okresie z inicjatywy służby cywilnej:

1. W kontrolowanym okresie odbyło się 8 spotkań utworzonego przez Szefa Służby Cywilnej zespołu doradców ds. etyki, którzy pełnią swoje funkcje w KPRM, ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich. Członkowie tego zespołu w trakcie spotkań wymieniają się wiedzą, doświadczeniem i dobrymi praktykami w zakresie budowy i promocji kultury uczciwości w służbie cywilnej, a także pogłębiają swoją wiedzę i doskonałą kompetencje poprzez udział w warsztatach i spotkaniach z ekspertami z dziedziny m.in. psychologii, mediacji, postępowania dyscyplinarnego i kompetencji miękkich. Zespół jest także autorem projektów i pierwszym konsultantem narzędzi opracowywanych z inicjatywy Szefa Służby Cywilnej, by promować kulturę uczciwości w służbie cywilnej i zwiększyć zaufanie do administracji.

2. Szef Służby Cywilnej współdziała z dyrektorami generalnymi również poprzez współpracę z ich przedstawicielami w ramach sieci liderów prostego języka w służbie cywilnej. W kontrolowanym okresie odbyły się 4 spotkania tego zespołu oraz 2 warsztaty z zakresu prostego języka. Głównym efektem prac zespołu było wypracowanie i przedstawienie Szefowi Służby cywilnej projektu Zalecenia Szefa Służby Cywilnej ws. upowszechniania prostego języka. Dokument ten – który był konsultowany również bezpośrednio z dyrektorami generalnymi – Szef Służby Cywilnej podpisał w grudniu 2020 roku.
3. Szef Służby Cywilnej wspiera również działalność grupy asesorów w służbie cywilnej. Tworzą ją członkowie korpusu służby cywilnej oraz pracownicy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, którzy chcą rozwijać swoje umiejętności w obszarze AC (assessment center) oraz DC (development center). W latach objętych kontrolą asesorzy wzięli udział w 5 projektach realizowanych dla KSAP (w których łącznie odbyło się 27 sesji) oraz jednym projekcie realizowanym dla jednego z ministerstw.
4. W okresie kontrolnym trwały również prace, które miały zainicjować Forum HR-owców. Forum rozpoczęło działalność w 2023 roku i skupia się wokół spraw związanych z tzw. „miękkim HR-em” pracowników komórek kadrowych, głównie HR-owych. Celem spotkań jest wymiana wiedzy i współpraca między urzędami, dzięki czemu możliwe będzie rozwijanie i ujednolicanie aktualnie stosowanych rozwiązań.

Warto również wspomnieć o niezwykle aktywnej i wzmożonej współpracy Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi przy okazji obchodów 100-lecia służby cywilnej. W trakcie przygotowań do nich wyłącznie od lipca 2019 roku do stycznia 2020 roku odbyło się 5 spotkań przedstawicieli Szefa Służby Cywilnej z przedstawicielami dyrektorów generalnych. W trakcie tych spotkań wymieniano się pomysłami na uczczenie obchodów, prezentowano swoje inicjatywy a także wspólnie decydowano o kształcie obchodów 100-lecia jak np. jej identyfikacji wizualnej. W trakcie samych obchodów Szef Służby Cywilnej wziął udział w szeregu spotkań w urzędach, a także zorganizował w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Konferencja z okazji 100-lecia służby cywilnej „W służbie państwu i obywatelom”, na którą zaprosił wszystkich dyrektorów generalnych.

Ważnym elementem współpracy Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi były również cykliczne Dni otwarte dla służby cywilnej. W 2019 roku odbył się taki Dzień w formie stacjonarnej, a w 2021 roku – ze względu na pandemię – zorganizowany został Tydzień otwarty w formie zdalnej. W trakcie tych wydarzeń ich uczestnicy mieli okazję

indywidualnie porozmawiać z m.in. z ekspertami z Departamentu Służby Cywilnej KPRM oraz wziąć udział w warsztatach.

Przywołane powyżej informacje wskazują na to, że w okresie kontrolowanym Szef Służby Cywilnej zidentyfikował szereg zadań i inicjatyw przy realizacji których zaprosił do współpracy dyrektorów generalnych lub ich przedstawicieli, w tym takich zadań, które realizują w sposób ciągły zespoły.

IV. Limity mianowań oraz profesjonalizacja kadr

W tej części znalazła się informacja powielona również w ocenie ogólnej, że decyzje Rady Ministrów dotyczące zmniejszenia limitów mianowań w służbie cywilnej przyczyniły się do regresu profesjonalizacji w służbie cywilnej. Na profesjonalizację służby cywilnej składa się wiele elementów. Zostały one ujęte w kilka zadań przypisanych do Celu II: Wzmocnienie nowoczesnego zarządzania w służbie cywilnej i zwiększenie profesjonalizmu członków korpusu służby cywilnej. Obejmują one – poza zagadnieniami związanymi z mianowaniem w służbie cywilnej – takie obszary, jak zarządzanie ludźmi, kultura uczciwości, dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami czy kwestie prostego języka. Trudno zatem uznać za trafny wniosek o regresie w profesjonalizacji służby cywilnej, który bazuje wyłącznie na jednym z ww. elementów, tj. spadku udziału urzędników służby cywilnej w ogóle członków korpusu tej służby.

Profesjonalizacja służby cywilnej to również podnoszenie kompetencji poprzez udział w szkoleniach. W kontrolowanym okresie, poza organizowaniem szkoleń centralnych, nadzorowany przez Szefa Służby Cywilnej Departament Służby Cywilnej KPRM zrealizował również szkolenia w ramach projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej z zagadnień dotyczących konsultacji publicznych oraz dostępności. Łącznie w tych szkoleniach uczestniczyło 2 910 członków korpusu służby cywilnej. Ponadto kilkaset osób mogło rozwijać kompetencje podczas warsztatów i spotkań doradczych z zakresu zarządzania i podwyższenia poziomu dostępności urzędów w ramach 2 projektów.

Dodatkowo dla członków korpusu służby cywilnej dostępny jest system e-learningowy, z którego obecnie korzysta ponad 87 tys. użytkowników. Dostęp do systemu jest łatwy (funkcjonuje w internecie, przez całą dobę) i bezpłatny. W systemie publikujemy ponad 50 kursów z tematyki dotyczącej członków korpusu (w podziale na kategorie: prawo i administracja, ekonomia i finanse, zarządzanie, interpersonalne, informatyczne, analityczne). Kursy są aktualizowane na bieżąco, ich zakres tematyczny jest stale poszerzany,

a system operacyjny – unowocześniany. W okresie pandemii (objętym okresem kontroli) członkowie korpusu korzystali z kursów elearningowych szczególnie chętnie.

Zarówno o szkoleniach realizowanych w ramach projektów unijnych, jak i o Systemie elearningowym służby cywilnej informowałem szczegółowo w corocznych sprawozdaniach ze stanu służby. Informacja NIK całkowicie pomija te aspekty rozwoju zawodowego członków korpusu.

V. Monitorowanie wdrażania standardów ZZL

W okresie objętym kontrolą, jak również wcześniej i później, Szef Służby Cywilnej podejmował również liczne działania, które miały na celu ułatwić urzędom proces wdrażania standardów ZZL. Obejmowały one następujące aktywności:

1. Upowszechnianie i promocja standardów ZZL – m.in.:
 - konkurs na najlepsze praktyki work-life balance w służbie cywilnej w 2021 r.,
 - upowszechnienie 16 różnych narzędzi work-life balance w Serwisie Służby Cywilnej,
 - uwzględnienie tematyki standardów ZZL w 5 szkoleniach centralnych.
2. Działania w zakresie wdrażania standardów ZZL – m.in.:
 - cykl 6 spotkań przedstawicielami urzędów terenowych administracji zespolonej i niezespolonej odpowiedzialnymi za prowadzenie naborów i weryfikację kompetencji miękkich,
 - spotkania z przedstawicielami urzędów w ramach „Dnia otwartego dla s.c.” w 2019 r. oraz „Tygodnia otwartego dla s.c.” w 2021 r.

Zagadnienia związane z wdrażaniem standardów ZZL były również przedmiotem analiz w sprawozdaniach dyrektorów generalnych i kierowników urzędów, które ci mają obowiązek złożyć do Szefa Służby Cywilnej do końca stycznia każdego roku. W okresie kontrolowanym trwały również przygotowania do przeprowadzenia zakrojonego na szeroką skalę monitoringu wdrażania standardów ZZL z 2020 roku. Monitoring rozpoczął się planowo w pierwszym kwartale 2023 r.

VI. Indywidualne Programy Rozwoju Zawodowego

Przepis ustawy o służbie cywilnej jednoznacznie wskazuje na obowiązek ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego (IPRZ) dla każdego członka korpusu służby cywilnej, z wyjątkiem osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Za sposób

10

sporządzania w danym urzędzie IPRZ odpowiada dyrektor generalny (kierownik) urzędu. Prezes Rady Ministrów nie skorzystał z ustawowej delegacji i pozostawił w tej kwestii swobodę decyzyjną kierującym urzędami. Brak szczegółowych wytycznych daje łatwość w opracowaniu i wprowadzaniu rozwiązań w różnych urzędach. Wprowadzenie sztywnych regulacji zarządzeniem może doprowadzić do sytuacji, że aktualne, dobrze funkcjonujące i sprawdzone już w urzędach rozwiązania – często dopasowane do całego elektronicznego systemu zsz – będą wymagały zmiany. A to powoduje nakłady czasu, pracy i generuje koszty. Ponadto IPRZ są ściśle związane z możliwościami finansowymi urzędów w zakresie rozwoju zawodowego pracowników, które są różne w poszczególnych urzędach.

Szef Służby Cywilnej, zarządzeniem nr 6 z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów ZZL w służbie, wskazał dyrektorom generalnym urzędów, w urzędach zatrudniających powyżej 50 członków korpusu służby cywilnej, na obowiązek określenia zasad opracowywania i realizacji IPRZ. Urzędom, które zatrudniają 50 członków korpusu służby cywilnej i mniej, Szef Służby Cywilnej zalecił natomiast wprowadzenie tego rozwiązania.

Szef Służby Cywilnej nie pozostawił jednak urzędów bez wsparcia w tym zakresie. Brak regulacji prawnych nie oznaczał braku rozwiązań, z których urzędy mogłyby korzystać lub czerpać inspirację. W Serwisie Służby Cywilnej dostępna jest kompleksowa metodologia tworzenia IPRZ członków korpusu służby cywilnej. Urzędy nie mają obowiązku jej wdrożenia, mogą jednak z niej korzystać, a także dowolnie ją modyfikować, zgodnie z własnymi potrzebami i możliwościami. Z przeprowadzonego w 2018 monitoringu wynikało, że połowa urzędów skorzystała z tego rozwiązania, co stanowi bardzo wysoki wynik.

VII. Prawdliwość przeprowadzania naborów

W informacji o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli postawiła tezę, że „Złożenie stosownych oświadczeń przez członków komisji pozwoliłoby na udokumentowanie spełnienia ustawowych wymogów w tym zakresie. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że art. 32 u.s.c. wskazuje na zachowanie w tajemnicy informacji o kandydatach, a nie tylko danych osobowych.⁴”

Źródłem obowiązku zachowania w tajemnicy informacji o kandydatach uzyskanych w trakcie naboru jest sama ustawa (art. 32 ustawy o służbie cywilnej), a nie oświadczenie czy „zobowiązanie się” osoby, która ma być członkiem komisji rekrutacyjnej. Zobowiązanie na mocy oświadczenia osoby, która ma być powołana na członka komisji rekrutacyjnej, do zachowania tej tajemnicy nie jest zatem warunkiem do powołania jej w skład tej komisji.

⁴ Strona 54 Informacji o wynikach kontroli P/22/005.

Z tego powodu złożenie oświadczenia o zachowaniu w tajemnicy informacji o kandydatach uzyskanych w trakcie naboru w żaden sposób nie wpływa na właściwe udokumentowanie spełnianie wymagań ustawowych względem członków komisji rekrutacyjnej.

Przechodząc do końca swojego stanowiska chciałbym podkreślić, że każda kontrola stanowi źródło cennych informacji o wykonywanej pracy. Również Informacja o wynikach kontroli nr P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej posłuży dalszemu doskonaleniu sposobu organizacji i funkcjonowania służby cywilnej i służby zagranicznej w Polsce.

Z wyrazami szacunku

Dobrosław Dowiat-Urbański
Szef Służby Cywilnej
/dokument podpisany elektronicznie/

6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MARIAN BANAŚ

KAP.430.002.2023

Warszawa, 11 września 2023 r.

Opinia

do stanowiska Szefa Służby Cywilnej z dnia 25 sierpnia 2023 r. w sprawie *Informacji o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej”*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Szefa Służby Cywilnej (dalej: Szef S.C.) w sprawie *Informacji o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej”* (zwanej dalej: Informacją).

Najwyższa Izba Kontroli dziękuje za szczegółowe stanowisko do *Informacji*. NIK podtrzymuje wszystkie ustalenia i oceny w zawarte w *Informacji*, które stanowią odzwierciedlenie wyników kontroli w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą, zgodnie z treścią prawomocnych wystąpień pokontrolnych po rozpatrzeniu zastrzeżeń kierowników kontrolowanych jednostek. Niemniej jednak konieczne jest ustosunkowanie się NIK do niektórych uwag Szefa S.C., dotyczących ustaleń i ocen kontroli.

W szczególności, niezasadny jest podniesiony w ww. stanowisku zarzut, że „zbyt daleko idące może być formułowanie przez NIK ocen dotyczących funkcjonowania całej służby cywilnej na podstawie niewielkiego jej wycinka”, na podstawie wyników kontroli w zaledwie 1,3% wszystkich urzędów. Kontrole NIK przeprowadzane są z reguły na próbie, a nie we wszystkich urzędach i służą nie tylko ujawnieniu nieprawidłowości, lecz także zidentyfikowaniu problemów istotnych dla sprawnego funkcjonowania i realizacji zadań państwa. Kontrola funkcjonowania służby cywilnej i służby zagranicznej została przeprowadzona w 22 urzędach różnego szczebla. Doboru jednostek do kontroli dokonano w taki sposób, aby badana próba była zróżnicowana pod kątem rodzajów urzędów, w których funkcjonuje służba cywilna, tj. kontrolą objęto: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów jako urząd centralny i urząd obsługujący Szefa S.C., MSZ jako ministerstwo i urząd obsługujący Szefa Służby Zagranicznej, wybrane ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie i urzędy obsługujące organy zespolonej i niezespolonej administracji rządowej (w grupie urzędów wojewódzkich, regionalnych dyrekcji ochrony środowiska oraz wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego kontrolą objęto 25% jednostek). Badana próba urzędów była zatem wystarczająca i różnorodna, co pokazują wyniki kontroli NIK wskazujące na występowanie niektórych problemów we wszystkich badanych urzędach oraz na istotne problemy dotyczące niektórych rodzajów urzędów, np. powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, czy urzędów wojewódzkich. W *Informacji* przedstawiono także jakie problemy zauważają kierownicy urzędów.

Szef S.C. w stanowisku do *Informacji* ponownie podniósł, że nie przygotował i nie przedstawił Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej z powodu prawdopodobnego – w jego opinii – odstąpienia przez Radę Ministrów od przyjęcia tej strategii do czasu przyjęcia nadrzędnej strategii rozwoju. Kwestia niezrealizowania przez Szefa S.C. obowiązku opracowania strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, wynikającego wprost z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej², była przedmiotem zastrzeżenia Szefa S.C. do wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenie to zostało prawomocnie oddalone przez Kolegium NIK, które nie podzieliło argumentacji Szefa S.C. Przedstawione w stanowisku Szefa S.C. uwagi do ustaleń dotyczących monitorowania przestrzegania zasad służby cywilnej oraz monitorowania wdrażania standardów zarządzania zasobami ludzkimi, były przedmiotem zastrzeżeń Szefa S.C. i także zostały prawomocnie rozstrzygnięte przez Kolegium NIK.

Nie podzielam stanowiska Szefa S.C., który nie uważa za problem praktyki zatrudniania w niektórych urzędach pracowników „ekspertów” na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, ze zm.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 765, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

i powierzania im tożsamych lub podobnych zakresów obowiązków do obowiązków przypisanych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych na podstawie ustawy o służbie cywilnej. NIK nie kwestionuje, że administracja jest złożoną strukturą, w ramach której funkcjonują różne grupy pracownicze realizujące określone zadania, lecz chodzi o przypadki zatrudniania na tożsamych lub zbliżonych stanowiskach urzędniczych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a nie na podstawie ustawy o służbie cywilnej. W *Informacji* NIK precyzyjnie wskazała, których urzędów i których stanowisk dotyczy ta kwestia.

Podzielam opinię Szefa S.C. zawartą w ostatnim akapicie stanowiska, że każda kontrola stanowi źródło cennych informacji o wykonywanej pracy. Wyrażam nadzieję, że *Informacja* o wynikach kontroli nr P/22/005 *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej* posłuży dalszemu doskonaleniu sposobu organizacji i funkcjonowania służby cywilnej oraz służby zagranicznej dla zapewnienia sprawnego wykonywania zadań dla dobra państwa.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś