



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz**

Warszawa, dnia **15** grudnia 2011 r.

**Pan
Tomasz Arabski
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**

KAP-4101-05-06/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, (zwanej dalej „ustawą o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zwanej dalej „Kancelarią” lub „KPRM”) kontrolę w zakresie funkcjonowania służby cywilnej w okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. w ramach obowiązujących regulacji prawnych.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia realizację przez Dyrektora Generalnego Kancelarii zadań z zakresu funkcjonowania służby cywilnej w KPRM.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- określenie i wdrożenie wewnętrznych regulacji w zakresie organizacji naboru i wprowadzenia do pracy w służbie cywilnej, wynagradzania oraz szkolenia i rozwoju zawodowego pracowników służby cywilnej,
- przeprowadzanie naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej² (zwanej dalej „ustawą”),
- przestrzeganie obowiązku kierowania pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej do odbycia służby przygotowawczej oraz złożenia egzaminu z tej

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.

służby, obowiązku dokonywania pierwszej oceny pracowników w służbie cywilnej oraz dokonywania ocen okresowych pracowników korpusu służby cywilnej,

- przeprowadzenie szkoleń pracowników zgodnie z zasadami określonymi w ustawie i w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów³,
- przestrzeganie przepisów ustawy dotyczących uzyskiwania kolejnych stopni służbowych przez urzędników służby cywilnej.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

- niedotrzymania obowiązku niezwłocznego upowszechnienia informacji o wynikach naboru na stanowisko dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, co stanowiło naruszenie art. 31 ustawy,
 - niedotrzymania, w odniesieniu do czterech pracowników służby cywilnej, terminu złożenia egzaminu ze służby przygotowawczej nie później niż w ósmym miesiącu od podjęcia pracy w służbie cywilnej, co naruszało przepis art. 36 ust. 4 ustawy,
 - niedotrzymania, w dwóch przypadkach, terminu zapoznania pracownika z zasadami dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej, co było niezgodne z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej⁴,
 - przekroczenia, w odniesieniu do dwóch ocenianych pracowników, terminu dokonania pierwszej oceny w służbie cywilnej określonego w art. 38 ust. 1 ustawy,
 - nieprzestrzegania przy sporządzaniu ocen okresowych obowiązku odnotowania, w dwóch przypadkach, w arkuszu oceny daty przeprowadzenia z ocenianym rozmowy przed sporządzeniem oceny na piśmie, co było niezgodne z § 9 rozporządzenia z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej⁵.
1. Działania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w KPRM określały zarządzenia Dyrektora Generalnego KPRM w zakresie dotyczącym organizacji naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej, w tym naboru kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz obsadzania wyższych stanowisk w drodze przeniesienia; organizacji służby przygotowawczej; organizacji szkolenia i rozwoju zawodowego pracowników służby

³ W okresie objętym kontrolą obowiązywało (do dnia 28 października 2010 r.) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 76, poz. 507), a następnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 190, poz. 1274).

⁴ Dz. U. Nr 94, poz. 772.

⁵ Dz. U. Nr 74, poz. 633.

cywilnej oraz przyznawania nagród pracownikom KPRM za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Od lipca 2011 r. w ramach projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego realizowanego przez Szefa Służby Cywilnej, Kancelaria rozpoczęła współpracę z firmą Deloitte Business Consulting S. A., której celem jest doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi. W ramach wspólnych prac przewidywane jest wprowadzenie przejrzystej struktury procesów kadrowo – szkoleniowych w Kancelarii; opracowanie i wdrożenie procedur rekrutacji wewnętrznej oraz opracowanie i wdrożenie modelu kompetencyjnego.

2. Stan zatrudnienia w KPRM na 30 czerwca 2011 r. wynosił ogółem 500 członków korpusu służby cywilnej⁶ (bez zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej), z tego: 386 pracowników służby cywilnej i 114 urzędników służby cywilnej. W porównaniu do stanu na dzień 31 marca 2009 r. zatrudnienie zmniejszyło się o cztery etaty, tj. o 0,8%.

W okresie objętym kontrolą w Kancelarii przeprowadzono 74 nabory na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, z czego - w wyniku 46 procedur naborów zakończonych wyłonieniem kandydata - obsadzono ogółem 44 stanowiska pracy⁷, w tym dwa w celu zastępstwa za nieobecnego członka korpusu służby cywilnej.

Szczegółowe badania dokumentacji z 15 naborów potwierdziły zgodność ich przeprowadzenia z przepisami ustawy i regulacjami wewnętrznymi⁸. Zapewniono jawność postępowania zarówno na etapie ogłoszeń o naborach jak i informowania o ich wynikach. Wyboru kandydatów dokonywały powoływane do każdego naboru komisje. Protokoły z przeprowadzonych naborów zostały sporządzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi wymogami. Dyrektor Generalny każdorazowo zatrudniał osoby wskazane przez komisję.

3. Na 30 czerwca 2011 r. w KPRM zatrudnione były 43 osoby na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (bez Dyrektora Generalnego KPRM), z tego 16 osób kierujących departamentem (komórką równorzędną) oraz 27 zastępców kierujących departamentem.

W okresie objętym kontrolą w KPRM obsadzono 14 wyższych stanowisk w służbie cywilnej, z tego osiem w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru i sześć na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy, tj. w drodze awansu wewnętrznego.

⁶ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁷ W dwóch przypadkach nie doszło do obsadzenia stanowiska w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c., ponieważ jedna osoba zrezygnowała z zatrudnienia, a jedna nie uzyskała zgody dyrektora generalnego swojego urzędu na czasowe przeniesienie do KPRM.

⁸ Zrządzenie nr 4 Dyrektora Generalnego z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie organizacji naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ze zm.

Szczegółowe badanie dokumentacji dotyczącej wszystkich naborów oraz obsadzenia sześciu stanowisk w drodze awansu wewnętrznego wykazało, że w przypadku naboru na stanowisko dyrektora Biura Dyrektora Generalnego⁹, pomimo wyłonienia w październiku 2010 r. dwóch najlepszych kandydatów, Zastępujący Dyrektora Generalnego KPRM, nie podjął decyzji, co do wyboru jednego z nich w celu obsadzenia tego stanowiska. Wyboru kandydata dokonał w czerwcu 2011 r. (po ośmiu miesiącach od dnia wskazania kandydatów przez Zespół konkursowy) nowo powołany Dyrektor Generalny KPRM. Ogłoszenie o wyniku naboru ukazało się w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM 13 czerwca 2011 r. Nie zostały więc spełnione wymagania określone w art. 31 i 59 ust. 2 ustawy stanowiącym m.in., iż ogłoszenie o wyniku naboru i wybór kandydata następują niezwłocznie po przeprowadzonym naborze.

Zdaniem NIK, złożone przez byłego Zastępującego Dyrektora Generalnego KPRM wyjaśnienia, iż pozostawił decyzję o wyborze kandydata Dyrektorowi Generalnemu KPRM pełniącemu tę funkcję dopiero od 8 czerwca 2011 r., nie znajdują uzasadnienia dla tak długiej zwłoki w rozstrzygnięciu wyniku naboru i obsadzeniu stanowiska.

W pozostałym zakresie obsadzenie wspomnianych wyżej stanowisk było zgodne z wymogami określonymi w ustawie i z zasadami wynikającymi z wewnętrznych regulacji¹⁰. W kontrolowanym okresie, wywiązywano się z obowiązku publikowania ogłoszeń o naborach oraz o ich wynikach. Z przeprowadzonych postępowań sporządzano protokoły zawierające informacje wskazane w ustawie. Na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej zostały zatrudnione osoby wskazane przez zespoły powołane do przeprowadzenia naboru, a w przypadku pracowników przeniesionych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w drodze awansu wewnętrznego – kandydaci spełniający wymagania określone w przepisach.

4. W okresie objętym kontrolą do odbycia służby przygotowawczej w służbie cywilnej skierowano łącznie 12 osób podejmujących po raz pierwszy prace w służbie cywilnej, a 38 osób zostało zwolnionych przez Dyrektora Generalnego z jej odbycia. Do 30 czerwca 2011 r. do egzaminu przystąpiły 42 osoby¹¹.

Szczegółowe badanie dokumentacji dotyczącej przebiegu służby przygotowawczej 20 pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej potwierdziło, że Dyrektor Generalny zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy określał zakres i czas trwania służby

⁹ Ogłoszonego 17 lipca 2010 r.

¹⁰ Zarządzenie Nr 24 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 8 lipca 2009 r. w sprawie organizacji naboru kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

¹¹ Pozostałym ośmiu osobom nie upłynął termin złożenia egzaminu.

przygotowawczej na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony, a zwolnienie z jej odbycia, zgodnie z art. 35 ust. 7 ustawy, poprzedzone zostało umotywowanym wnioskiem. Wszystkich 20 pracowników przystąpiło do egzaminu.

Stwierdzono jednakże, iż w czterech przypadkach pracownicy zwolnieni z odbywania służby przygotowawczej złożyli egzamin w dziewiątym miesiącu od dnia nawiązania stosunku pracy, co naruszało przepis art. 36 ust. 4 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem służba przygotowawcza kończy się nie później niż przed upływem ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika. Przekroczenia terminu ośmiu miesięcy wyniosły od trzech do 20 dni kalendarzowych. Jak wyjaśniono przekroczenie wspomnianego terminu było spowodowane głównie koniecznością realizacji priorytetów służbowych.

5. W kontrolowanym okresie pierwszej ocenie w służbie cywilnej podlegało ogółem 66 pracowników. Procedury oceny zakończono w odniesieniu do 39 osób. W sześciu przypadkach ocena ta została dokonana z przekroczeniem określonego w art. 38 ust. 1 ustawy terminu¹².

Szczegółowe badanie dokumentacji 20 ocenianych pracowników wykazało, że w dwóch przypadkach przekroczenie terminu dokonania oceny wyniosło 16 i 30 dni i jak wyjaśniono było to spowodowane spiętrzeniem obowiązków służbowych oceniających. W dwóch przypadkach przekroczono termin¹³ (o trzy i 14 dni kalendarzowych) zapoznania pracownika z zasadami dokonywania pierwszej oceny w s.c., co naruszało przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej. Było to spowodowane w pierwszym przypadku koniecznością realizacji priorytetowych zadań służbowych, a w drugim przypadku błędnie przyjętą przez oceniającego datą rozpoczynającą bieg terminu, w którym powinna być przygotowana pierwsza ocena. W czterech z 20 badanych dokumentacji w aktach osobowych ocenianego pracownika pierwsza strona arkusza oceny była kopią niepotwierdzoną za zgodność z oryginałem, co naruszało zasadę określoną w § 8 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia, zgodnie z którym do akt osobowych ocenianego włącza się oryginał arkusza oceny.

¹² Pierwsza ocena w służbie cywilnej powinna być dokonana nie wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę ocenianego.

¹³ Rozmowa dotycząca zapoznania ocenianego pracownika ze sposobem dokonywania pierwszej oceny winna się odbyć w terminie 21 dni od dnia nawiązania stosunku pracy.

W pozostałym zakresie, pierwsze oceny w służbie cywilnej zostały dokonane zgodnie z ustawą i powołanym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów. Sporządzone były na obowiązujących arkuszach, w których zawarto wymagane uzasadnienie oraz wnioski dotyczące rozwoju zawodowego ocenianego pracownika.

6. W okresie objętym kontrolą ocenie okresowej poddano 390 członków korpusu służby cywilnej, z tego: 282 pracowników i 108 urzędników służby cywilnej.

Badanie dokumentacji w zakresie prawidłowości dokonywania ocen okresowych 30 członków korpusu służby cywilnej wykazało, że w dwóch arkuszach oceny nie odnotowano daty przeprowadzenia z ocenianym rozmowy przed sporządzeniem oceny na piśmie, co naruszało przepis § 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej¹⁴.

W pozostałym zakresie oceny okresowe były dokonywane zgodnie z postanowieniami ustawy oraz z zasadami określonymi w powołanym wyżej rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów.

7. Od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. Dyrektor Generalny Urzędu był organizatorem 1378 szkoleń dla członków korpusu służby cywilnej, z tego 332 szkoleń powszechnych, 365 szkoleń specjalistycznych oraz 681 szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego. W latach 2009 – 2011 przeszkolono odpowiednio 358, 350 i 386 osób.

Badanie dokumentów dotyczących wybranych 15 szkoleń potwierdziło, że były one przeprowadzane zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach. Organizowano je zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi KPRM, każdorazowo określano szacunkowe koszty szkolenia, a podmioty, którym powierzano prowadzenie szkoleń oraz umowy z nimi zawarte spełniały wymagane przepisami warunki.

8. Na dzień 30 czerwca 2011 r. w Kancelarii zatrudnionych było łącznie 120 urzędników służby cywilnej, z których najliczniejszą grupę stanowiły osoby posiadające I i III stopień służbowy (po 38 osób, tj. 63,3% ogółu urzędników). Najwyższy w KPRM V stopień służbowy posiadało trzech urzędników (2,5% ogółu urzędników).

¹⁴ Dz. U. Nr 74, poz. 633.

Analiza przebiegu kariery zawodowej 24 urzędników służby cywilnej¹⁵, z których 11 uzyskało mianowanie będąc zatrudnionymi w KPRM, a 13 zostało mianowanych przed ich zatrudnieniem w Kancelarii wykazała, że w Kancelarii zapewniono prawidłowe warunki rozwoju zawodowego i awansu oraz wykorzystania w praktyce zdobytej wiedzy i umiejętności.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie przez Pana Ministra działań w celu wyeliminowania uchybień naruszających obowiązujące przepisy, w szczególności dotyczące terminów upowszechniania informacji o wynikach naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, terminów przeprowadzania egzaminów w służbie przygotowawczej oraz dokonywania pierwszej oceny i ocen okresowych pracowników korpusu służby cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartego w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium.

¹⁵ W badanej próbie na dzień 30 czerwca 2011 r. po trzech pracowników posiadało I i V stopień służbowy, 12 posiadało III stopień służbowy i sześciu IV stopień służbowy. Ośmiu z nich zajmowało wyższe stanowiska w s.c., dwóch stanowiska koordynujące, a 14 zajmowało samodzielne stanowiska w s.c.