



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-04-00/2013
P/13/016

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/016 – Nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Agnieszka Bernaś-Coşkun, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85462 z 11 lipca 2013 r. 2. Beata Liberadzka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85463 z 11 lipca 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Zagranicznych (zwane dalej MSZ lub Ministerstwo); Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych ¹ (zwany dalej Ministrem) ²
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. (w zakresie analizy ścieżek rozwoju zawodowego członków służby zagranicznej od 1 stycznia 2000 r.).
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Nabór na wolne stanowiska pracy w służbie zagranicznej. 2. Nadawanie stopni dyplomatycznych. 3. Obsadzanie kierowniczych stanowisk w służbie zagranicznej. 4. Weryfikowanie przez pracodawcę wywiązywania się członków służby zagranicznej z obowiązków ustawowych w zakresie podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych. 5. Ścieżki rozwoju zawodowego członków służby zagranicznej w celu dokonania oceny wykorzystania ich potencjału. 6. Organizowanie i prowadzenie aplikacji dyplomatyczno-konsularnej.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- przeprowadzenie większości (30 z 42) objętych szczegółowym badaniem naborów na stanowiska w służbie zagranicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej⁴ (zwanej dalej u.s.z.) oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵ (zwanej dalej u.s.c.);

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. nr 1131-17-2011 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. Nr 102, poz. 1027).

² Zgodnie z art. 25 ust. 4 pkt 2 u.s.c., Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną.

³ W kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

⁴ Dz. U. Nr 128, poz. 1403 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

- obsadzenie kierowniczych stanowisk w służbie zagranicznej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru oraz w drodze awansu wewnętrznego, zgodnie z zasadami określonymi w ww. ustawach;
- przestrzeganie terminu i procedury dokonywania pierwszej oceny członków służby zagranicznej, będących w korpusie służby cywilnej, określonych w art. 38 u.s.c. i w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej⁶ (zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie pierwszej oceny);
- nadanie stopni dyplomatycznych na czas nieokreślony osobom spełniającym wymagania określone w art. 12 ust. 1 oraz 54 ust. 1 u.s.z.;
- dokonanie ocen okresowych członków korpusu służby zagranicznej, będących członkami korpusu służby cywilnej zgodnie z zasadami określonymi w art. 81 u.s.c. oraz w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej⁷ (zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie ocen okresowych);
- zorganizowanie naboru na aplikacje dyplomatyczno-konsularne oraz przeprowadzenie aplikacji dyplomatyczno-konsularnych i egzaminów dyplomatyczno-konsularnych, w terminach i na zasadach określonych w art. 38-41 u.s.z. oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną⁸ (zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie konkursu na aplikację) i w rozporządzeniu 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-konsularnego⁹ (zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie aplikacji).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały głównie na:

- nieopublikowaniu siedmiu z 42 ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy w służbie zagranicznej, w tym na placówkach zagranicznych, w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz 42 ogłoszeń w wyżej wymienionych sprawach w miejscu powszechnie dostępnym w urzędzie – szczegółowy opis w pkt III.1 oraz III.3 niniejszego wystąpienia;
- obsadzeniu sześciu stanowisk w służbie zagranicznej na placówkach zagranicznych bez przeprowadzenia naborów określonych w u.s.c. – szczegółowy opis w pkt III.1 niniejszego wystąpienia;
- określaniu przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej bez zasięgnięcia opinii bezpośrednich przełożonych pracowników, w odniesieniu do wszystkich (10) objętych szczegółowym badaniem osób, niezgodnie z art. 36 u.s.c. – szczegółowy opis w pkt III.1 niniejszego wystąpienia;
- przekroczeniu (w 13 na 20 przypadków) terminu wyboru kryteriów stanowiących podstawę dokonania oceny okresowej oraz (w 10 na 20 przypadków) terminu przeprowadzenia ocen okresowych pracowników - szczegółowy opis w pkt III.5 niniejszego wystąpienia;
- zatwierdzeniu programu wszystkich (trzech) objętych szczegółowym badaniem aplikacji dyplomatyczno-konsularnych bez zasięgnięcia opinii Szefa Służby Cywilnej, niezgodnie z art. 38 ust. 2 u.s.z. - szczegółowy opis w pkt III.6 niniejszego wystąpienia.

⁶ Dz. U. Nr 94, poz. 772.

⁷ Dz. U. Nr 74, poz. 633.

⁸ Dz. U. Nr 121, poz. 1041 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 121, poz. 1042 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nabór na wolne stanowiska pracy w służbie zagranicznej (z wyłączeniem stanowisk kierowniczych)

Stan prawny

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. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.s.c., dyrektor generalny ma obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych (BIP MSZ) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (BIP KPRM). Ogłoszenie o naborze powinno zawierać elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c.

Zgodnie z art. 30 u.s.c., z przeprowadzonego naboru powinien zostać sporządzony protokół zawierający m.in.: określenie stanowiska pracy, na które był prowadzony nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i adresy nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów. Po przeprowadzonym naborze dyrektor generalny zobowiązany jest do upowszechnienia informacji o wyniku naboru przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP MSZ oraz w BIP KPRM. Informacja ta winna zawierać: nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy; imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania.

W przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie zagranicznej stosunek pracy pracownika służby zagranicznej nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas określony. Zgodnie z art. 33 u.s.c., jeżeli w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru zaistnieje konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy, dyrektor generalny urzędu może zatrudnić na tym stanowisku kolejną osobę spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokole tego naboru.

Zgodnie z art. 36 u.s.c., 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 kończy się egzaminem, którego zakres, sposób przeprowadzenia oraz warunki zaliczenia określa dyrektor generalny urzędu.

Członek korpusu służby zagranicznej zatrudniony po raz pierwszy w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas określony podlega tzw. pierwszej ocenie. 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. 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 u.s.c.). Szczegółowe warunki i sposób dokonywania pierwszej oceny zostały określone w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny.

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej (zwany dalej DGSZ), opracował *Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi w MSZ (PZZL)*, zgodnie z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a u.s.c. W programie określono cel główny i cele strategiczne PZZL oraz przedstawiono działania operacyjne Biura Spraw Osobowych w MSZ, tj. syntetyczne zestawienie kluczowych działań do podjęcia w ramach realizacji danego celu operacyjnego. Opracowano również *Harmonogramem wdrażania PZZL*, w którym określono obszary, cele strategiczne, miary

efektywności, działania oraz terminy ich rozpoczęcia i zakończenia, w podziale na kwartały. Zakończenie ostatnich działań planowane jest na IV kwartał 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 448-463, 1710)

W MSZ opracowano również Zarządzenie Nr 5 DGSZ z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie organizacji naboru na stanowiska w służbie cywilnej w MSZ i na stanowiska w służbie zagranicznej w placówkach zagranicznych¹⁰, w którym określono zasady naboru.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 74-115, 464-466, 662-701, 1710)

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. stan zatrudnienia w służbie zagranicznej wyniósł 2 769,78 etatów, w tym: 1 459,48 etatów w MSZ i 1 310,3 etatów na placówkach zagranicznych.

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. MSZ ogłosiło 168 naborów na 198,5 wolnych etatów w służbie zagranicznej. W wyniku ogłoszonych naborów obsadzono 161,5 etatów w służbie zagranicznej.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 36-37, 46-48,)

Szczegółowe badanie dokumentacji 35¹¹ naborów na wolne stanowiska w służbie zagranicznej, wybranych w sposób losowy, w tym 30 naborów na stanowiska w MSZ i pięciu naborów na stanowiska w placówkach zagranicznych (będące również stanowiskami w służbie cywilnej), wykazało, że:

- DGSZ upowszechnił informacje o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w BIP MSZ (35 naborów) oraz w BIP KPRM (30 naborów do MSZ). Ogłoszenia o pięciu naborach na stanowiska w placówkach zagranicznych nie zostały umieszczone w BIP KPRM (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia, w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).
- Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej nie opublikował ogłoszeń o naborach na wolne stanowiska oraz informacji o wynikach tych naborów w miejscu powszechnie dostępnym w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Na tablicach ogłoszeniowych na terenie MSZ, tj. w miejscu powszechnie dostępnym w Ministerstwie, zamieszczono informację o następującej treści: *Wszelkie informacje o naborach zewnętrznych na wolne stanowiska w służbie cywilnej (w tym ich wynikach) dostępne są w Wydziale Naboru BSO (...)* (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia, w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).
- Wszystkie elementy wymagane art. 28 ust. 2 u.s.c. zawierały 33 z 35 ogłoszeń o naborach. W dwóch ogłoszeniach¹² nie zawarto informacji, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6% (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia, w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).
- Terminy do składania dokumentów zostały określone w ogłoszeniach o naborze, zgodnie z art. 28 ust. 3 u.s.c., tj. nie były krótsze niż 10 dni, a dla ogłoszenia o naborze

¹⁰ Poprzednio obowiązywały następujące akty wewnętrzne: Zarządzenie nr 8 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów, zasad i trybu obsady rotacyjnej stanowisk w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz w placówkach zagranicznych, Instrukcja nr 6 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 24 sierpnia 2007 r. w sprawie organizacji naboru kandydatów do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Decyzja nr 57 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 12 października 2009 w sprawie powołania Zespołu do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego na stanowiska do spraw kultury w polskich placówkach zagranicznych.

¹¹ Nabór na stanowiska w MSZ nr: 12/2013, 6/2013, 1/2013, 69/2012, 63/2012, 56/2012, 52/2012, 45/2012, 39/2012, 33/2012, 27/2012, 21/2012, 15/2012, 9/2012, 4/2012, 36/2011, 31/2011, 26/2011, 22/2011, 16/2011, 11/2011, 6/2011, 42/2010, 38/2010, 32/2010, 27/2010, 24/2010, 17/2010, 12/2010, 7/2010 oraz na placówki zagraniczne nr: 4/2012 (Ambasada RP w Londynie), 9/2012 (Ambasada RP w Ottawie), 1/2013 (Ambasada RP w Hanoi), 6/2013 (Ambasada RP w Bagdadzie) oraz 11/2013 (Ambasada RP w Brukseli).

¹² 4/2012 (Ambasada RP w Londynie), 9/2012 (Ambasada RP w Ottawie).

w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej - 5 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w BIP KPRM.

- Z wyjątkiem sześciu przypadków, w skład komisji do przeprowadzania naborów wchodziły osoby wskazane w zarządzeniu nr 5 DGSZ z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie organizacji naboru na stanowiska w służbie cywilnej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i na stanowiska w służbie zagranicznej w placówkach zagranicznych oraz w Instrukcji Nr 6 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 24 sierpnia 2007 r. w sprawie organizacji naboru kandydatów do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W sześciu naborach skład komisji/zespołów był niezgodny z § 4 ww. zarządzenia lub z § 3 ust. 3 ww. instrukcji (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia, w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).
- Ze wszystkich naborów sporządzono protokoły z ich przeprowadzenia, które zawierały elementy wymagane art. 30 ust. 2 u.s.c. Członkowie komisji rekrutacyjnej podpisywali oświadczenie o obowiązku zachowania w tajemnicy, uzyskanych w trakcie naboru, informacji o kandydatach.
- W siedmiu z 35 naborów¹³ Komisje/Zespoły odstąpiły od wskazania kandydata na stanowisko, na które był przeprowadzany nabór, gdyż żaden z kandydatów biorących udział w procesie naboru nie spełniał wymagań przewidzianych dla tego stanowiska.
- W wyniku zakończenia 26 naborów DGSZ zatrudnił osobę wskazaną przez komisję konkursową, w tym w jednym przypadku (27/2012), w wyniku rezygnacji pierwszego kandydata, zatrudnił na tym samym stanowisku kolejną wybraną osobę. W dwóch naborach¹⁴ wskazane przez komisje osoby zrezygnowały z zatrudnienia i ogłoszono ponowny nabór.

(dowód: akta kontroli str. 33-35, 179-220, 362-441, 467-661, 1710)

DGSZ niezwłocznie po przeprowadzonym naborze upowszechniał informacje o wyniku naboru przez umieszczenie ich w BIP MSZ (35 naborów) oraz w BIP KPRM (30 naborów). Informacje o wynikach pięciu naborów na placówki zagraniczne nie zostały opublikowane w BIP KPRM.

Informacje o wynikach 32 naborów zawierały: nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy; imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania. Informacje z trzech naborów¹⁵ nie zawierały miejsca zamieszkania kandydatów.

(dowód: akta kontroli str. 179-220, 467-661, 1710)

Kontrola¹⁶ wykazała również, że DGSZ zatrudnił sześć osób na podstawie umów na czas określony¹⁷, na stanowiskach w placówkach zagranicznych, z pominięciem otwartego i konkurencyjnego naboru (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 221-293, 299-361, 442-447, 1710)

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. do odbycia służby przygotowawczej skierowano 194 osoby. Do egzaminu przystąpiło 157 osób¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 38, 73)

Szczegółowym badaniem w zakresie zgodności odbycia służby przygotowawczej z przepisami u.s.c. objęta została dokumentacja 10¹⁹ pracowników służby zagranicznej, będących w korpusie służby cywilnej.

¹³ Nabory nr: 69/2012, 56/2012, 45/2012, 9/2012 (Ambasada RP w Ottawie), 21/2012, 17/2010, 36/2011.

¹⁴ Nabory nr 27/2010 i 11/2013 (Ambasada RP w Brukseli).

¹⁵ Nabory nr: 1/2013 (Ambasada RP w Hanoi), 6/2013 (Ambasada RP w Bagdadzie), 11/2013 (Ambasada RP w Brukseli).

¹⁶ Kontrola w zakresie nadawania stopni dyplomatycznych oraz analizy ścieżek karier pracowników, którą objęto 38 osób będących w służbie zagranicznej.

¹⁷ Umowy o pracę na czas określony, od dnia podjęcia wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej do dnia odwołania, z którym stosunek pracy ulega rozwiązaniu.

¹⁸ Od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. nie zorganizowano egzaminu.

Kontrola wykazała, że wszystkie osoby posiadały zaświadczenia o odbyciu/ukończeniu służby przygotowawczej. Stwierdzono również, że osoby kierujące komórkami organizacyjnymi, w której pracownicy byli zatrudnieni nie przedstawiały opinii dotyczących poziomu przygotowania pracowników do wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanych stanowisk pracy, na podstawie której DGSZ miał określić zakres i czas trwania służby.

Na stronie Intranetu MSZ upubliczniano informacje o terminie rozpoczęcia kolejnej edycji szkoleń w ramach służby przygotowawczej, w której podawano m.in. datę rozpoczęcia, daty kolejnych zajęć, szczegółowy harmonogram przebiegu służby oraz informacje kto jest zobowiązany do udziału w zajęciach.

(dowód: akta kontroli str. 179-220, 702-748, 1710)

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. pierwszej ocenie w służbie zagranicznej zostały poddane 244 osoby, w tym 241 osób otrzymało ocenę pozytywną, a trzy osoby ocenę negatywną.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 24-25, 749)

Szczegółowym badaniem objęta została dokumentacja 10²⁰ pracowników służby zagranicznej, będących w korpusie służby cywilnej, w zakresie zgodności przeprowadzenia pierwszej oceny z u.s.c.

Badanie wykazało, że:

- Pierwsze oceny w służbie cywilnej zostały dokonane w terminie określonym w u.s.c., tj. 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.
- Bezpośredni przełożeni ocenianych, w terminie 21 dni od nawiązania z ocenianymi stosunków pracy, przeprowadzali z nimi rozmowę, podczas której: zapoznali ocenianych ze sposobem dokonywania pierwszej oceny oraz wyznaczyli terminy na złożenie przez ocenianych sprawozdań dotyczących zadań realizowanych przez ocenianych. W dwóch przypadkach rozmowa odbyła się po upływie 21-dniowego terminu, tj. niezgodnie z § 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny oraz § 7 ust. 1 zarządzenia Nr 19 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie zasad dokonywania ocen pracowniczych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w placówkach zagranicznych.
- Wszyscy pracownicy złożyli sprawozdania w wyznaczonych terminach, wg wzoru zamieszczonego w ww. rozporządzeniu. Sprawozdania obejmowały przepracowany przez ocenianego okres nie krótszy niż 7 miesięcy i zawierały m.in.: dominujące zadania z opisu stanowiska pracy i inne istotne zadania, które wykonywał w trakcie przepracowanego okresu.
- Pierwsze oceny polegały na: przeprowadzeniu z ocenianym rozmowy (podczas której bezpośredni przełożony omawiał m.in.: postawę ocenianego, postępy w pracy i terminowość wykonywania zadań oraz kierunki dalszego rozwoju zawodowego), przyznaniu ocen częściowych, ustaleniu oceny łącznej, przyznaniu oceny za postępy w pracy i terminowość wykonywania zadań oraz przyznaniu pozytywnej lub negatywnej pierwszej oceny.
- Wszystkie ww. rozmowy, bezpośredni przełożeni przeprowadzili niezwłocznie po upływie terminu wyznaczonego na złożenie sprawozdania (tj. od 1 do 30 dni od dnia złożenia sprawozdania). Bezpośredni przełożeni w porozumieniu z kierującymi

¹⁹ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

²⁰ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

komórkami organizacyjnymi, w których oceniani byli zatrudnieni, sporządzili w arkuszu pierwszej oceny wnioski dotyczące rozwoju zawodowego ocenianego. Wszystkie poddane pierwszej ocenie osoby otrzymały ocenę pozytywną. Oceniani potwierdzili własnoręcznym podpisem fakt zapoznania z oceną.

(dowód: akta kontroli str. 179-220, 750-780, 1710)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sześciu przypadkach²¹ na stanowiskach w służbie zagranicznej w placówkach zagranicznych DGSZ zatrudnił osoby bez przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów, co było niezgodne z art. 6 u.s.c.

DGSZ wyjaśnił m.in., że w przypadku braku kandydatów wewnątrz Ministerstwa, spełniających wymagania i deklarujących chęć wyjazdu na placówkę, DGSZ może zdecydować o ogłoszeniu naboru na zewnątrz lub też może skorzystać z resortowej rezerwy kadrowej, tj. bazy kandydatów, którzy zgłosili gotowość do wyjazdu na placówkę zagraniczną (ofertę pracy). Osoby te zostały wyłonione spośród kandydatów, którzy zgłosili się do MSZ z ofertą pracy, a ich kwalifikacje zostały uznane za godne wykorzystania w służbie zagranicznej.

(dowód: akta kontroli str. 221-293, 299-361)

W myśl art. 3 u.s.z., do osób wchodzących w skład służby zagranicznej (zwanych dalej członkami służby zagranicznej), w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, istnieje obowiązek stosowania przepisów u.s.c. Przepis ten dotyczy niewątpliwie również członków służby zagranicznej zatrudnionych w placówkach zagranicznych, z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych.

NIK zwraca uwagę na fakt, że służba zagraniczna jest częścią korpusu służby cywilnej – szczególną częścią służby cywilnej, co wyraźnie zaznaczono w uzasadnieniu do projektu u.s.z.²². Odmienności związane ze specyfiką i charakterem zadań służby zagranicznej uzasadniały uregulowanie ich w odrębnej ustawie. Natomiast w pozostałym zakresie do służby zagranicznej mają zastosowanie wprost przepisy u.s.c.

Stanowisko to jest zgodne z opinią Szefa Służby Cywilnej²³, który poinformował m.in., że normatywne rozróżnienie, która z osób zatrudnionych w Ministerstwie i w placówkach zagranicznych jest członkiem korpusu służby cywilnej, a która nie jest członkiem korpusu służby zagranicznej, zawierają przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie określenia stanowisk oraz mnożników do ustalenia składników wynagrodzenia w służbie zagranicznej²⁴. Określają one (przez zastosowanie w tabeli podtytułów *członkowie korpusu służby cywilnej* oraz *osoby niebędące członkami korpusu służby cywilnej*), które stanowiska w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych i w placówkach zagranicznych są stanowiskami, na których są zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej, a które stanowiska są stanowiskami, na których nie są zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej. Ten podział rozstrzyga zatem pośrednio również o tym, które stanowiska są związane z obowiązkiem prowadzenia naborów w przypadku zaistnienia wakatów, zgodnie z odpowiednimi przepisami u.s.c. Ponadto poinformował, że do osób zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych i w placówkach zagranicznych nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych

²¹ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

²² Uzasadnienie do projektu u.s.z. Druk sejmowy nr 3185, wpływ do Sejmu w dniu 17.07.2001 r.

²³ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

²⁴ Dz. U. Nr 40, poz. 324.

urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

NIK podziela stanowisko Szefa Służby Cywilnej, zgodnie z którym nabory na wolne stanowiska w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych i w placówkach zagranicznych prowadzi się z zastosowaniem odpowiednich przepisów u.s.c., a o tym czy danego stanowiska dotyczą te przepisy przesądzają przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie określenia stanowisk oraz mnożników do ustalenia składników wynagrodzenia w służbie zagranicznej.

Stwierdzić zatem trzeba, że skoro w u.s.z. nie została uregulowana problematyka prowadzenia naborów na stanowiska w służbie zagranicznej, w tym na stanowiska personelu dyplomatyczno-konsularnego, do prowadzenia naborów na wolne stanowiska w MSZ i w placówkach zagranicznych należy stosować przepisy u.s.c.

W ocenie NIK, przepisy u.s.c. stanowią gwarancję realizacji zasady otwartości, publiczności i konkurencyjności naboru obowiązującej w służbie cywilnej oraz w służbie zagranicznej.

Dodać również należy, że zarządzenie nr 5 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie organizacji naboru na stanowiska w służbie cywilnej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i na stanowiska w służbie zagranicznej w placówkach zagranicznych, na które powołuje się Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej w złożonych wyjaśnieniach, nie może stanowić samodzielnej podstawy naboru zewnętrznego na stanowiska w służbie zagranicznej w placówkach zagranicznych. Powyższe zarządzenie nie może wyłączać stosowania przepisów u.s.c. dotyczących naborów. Nie może też zmieniać zasad naborów w zakresie uregulowanym w powołanej ustawie. Jest to akt wewnętrzny o charakterze organizacyjnym zawierający szczegółowe zasady organizacji i procedurę naboru. Stanowi on jednak realizację zadania dyrektora generalnego urzędu polegającego na organizowaniu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na stanowiska w służbie cywilnej (art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. c u.s.c.).

(dowód: akta kontroli str. 1711-1729)

2. DGSZ nie opublikował ogłoszeń o naborach na wolne stanowiska oraz informacji o wynikach tych naborów w miejscu powszechnie dostępnym w Ministerstwie we wszystkich zbadanych 35 naborach na stanowiska w służbie cywilnej, które były stanowiskami w służbie zagranicznej. Na tablicach ogłoszeniowych na terenie MSZ (wejście B i wejście C), tj. w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie MSZ nie zamieszczono ogłoszeń o wolnych miejscach pracy. Zamieszczono na nich informację o następującej treści: *Wszelkie informacje o naborach zewnętrznych na wolne stanowiska w służbie cywilnej (w tym ich wynikach) dostępne są w Wydziale Naboru BSO pod numerami telefonów: /022/523 84 38 – Naczelnik Wydziału /022/523 96 90; /022/523 81 33 – nabory zewnętrzne na stanowiska w służbie cywilnej /022/523 89 17 – nabory na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.*

DGSZ wyjaśnił, że: (...) *W celu realizacji wymogu wynikającego z ustawy o służbie cywilnej dla udostępnienia jak największej liczbie odbiorców informacji o naborach do służby cywilnej w Ministerstwie, a także służby zagranicznej w placówkach zagranicznych, informacje te zamieszczane były również na tablicy ogłoszeń znajdującej się przy wejściu B od ul. Litewskiej. Z uwagi jednak na dużą ilość rocznie i obszerność ogłoszeń naborowych w zestawieniu z ograniczoną przestrzenią dostępną na tablicy ogłoszeń, umieszczono na niej komunikat stanowiący iż, „wszelkie informacje o naborach zewnętrznych na wolne stanowiska w służbie cywilnej (w tym ich wynikach) oraz na stanowiska w placówkach zagranicznych dostępne są w Wydziale Naboru BSO pod numerami telefonów (...)”. W przypadku kierowania zapytań, Wydział Naboru BSO każdorazowo przekazuje informacje telefonicznie lub osobiście, a jeśli zachodzi taka potrzeba, przekazuje treść ogłoszeń i innych informacji,*

o które jest proszony. Należy podkreślić, iż bezpośrednio przy tablicy ogłoszeń znajduje się telefon, z którego można dokonać połączenia z pracownikami Wydziału Naboru BSO.

Zdaniem NIK, umieszczenie na tablicach ogłoszeń w Ministerstwie, komunikatu, że wszelkie informacje o naborach (wynikach naborów) dostępne są w Wydziale Naborów Biura Spraw Osobowych, jest niewystarczające i nie spełnia wymogu określonego w art. 28 ust. 1 oraz w art. 31 ust. 1 u.s.c. W ocenie NIK, brak zamieszczenia informacji o naborach na tablicy ogłoszeń w urzędzie nie gwarantuje powszechnego dostępu do informacji dla każdego zainteresowanego.

(dowód: akta kontroli str. 179-220, 468-661)

3. Ogłoszenia o naborach na placówki zagraniczne i informacje o wynikach tych naborów, opublikowane przez DGSZ, nie spełniały wymogów określonych w u.s.c. I tak:

- wszystkie (pięć) ogłoszenia o naborach na placówki zagraniczne²⁵ nie zostały opublikowane w BIP KPRM. W biuletynie tym nie zostały też opublikowane informacje o wynikach tych naborów. Było to niezgodne z art. 28 ust. 1 i art. 31 ust. 1 u.s.c.,
- w ogłoszeniach o naborach na placówki zagraniczne: nr 4/2012 (Ambasada RP w Londynie) oraz 9/2012 (Ambasada RP w Ottawie) nie podano wymaganej w art. 28 ust. 2 pkt 4b u.s.c., informacji, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%,
- w informacji o wynikach naborów na placówki zagraniczne nr 1/2013 (Ambasada RP w Hanoi), 6/2013 (Ambasada RP w Bagdadzie) oraz 11/2013 (Ambasada RP w Brukseli) podano wyłącznie imiona i nazwiska wybranych kandydatów, bez ich miejsca zamieszkania, wymaganego w art. 31 ust. 2 pkt 3 u.s.c.

DGSZ, wyjaśnił, że: (...) *ustawa o służbie zagranicznej nie określa zasad przeprowadzania naborów na wolne stanowiska w służbie zagranicznej w placówkach zagranicznych. W ogłoszeniach o naborze nr 4/2012 (Amb. RP w Londynie) oraz 9/2012 (Amb. RP w Ottawie) nie stosowano zapisu dotyczącego wskaźnika osób niepełnosprawnych zatrudnionych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej. Ww. zapis stosowany jest w ogłoszeniach o naborze na stanowiska w służbie cywilnej w Ministerstwie SZ (zgodnie z ustawą o służbie cywilnej). Wyniki naboru na stanowiska w placówkach zagranicznych nr 1/2013 (Amb. RP w Hanoi), nr 6/2013 (Amb. RP w Bagdadzie) oraz nr 11/2013 (Amb. RP w Brukseli) nie zawierały informacji odnośnie do miejsca zamieszkania osób wyróżnionych w toku przeprowadzonych naborów na stanowiska we wskazanych wyżej placówkach zagranicznych, ponieważ te wymogi stosuje się również do naborów do służby cywilnej w Ministerstwie. Jednocześnie informuję, że informacja o naborach na wolne stanowiska w służbie zagranicznej w placówkach zagranicznych dostępna była na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a pracownicy Wydziału Naboru BSO byli gotowi udzielać informacji o tych naborach również osobom, które kierowały pytania osobiście lub telefonicznie w związku z umieszczeniem informacji na tablicy ogłoszeń w gmachu MSZ (...). Biuletyn Informacji Publicznej KPRM dostosowany jest do wprowadzania ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej i dlatego też ww. ogłoszenia, jak również informacje o wynikach naborów nie były zamieszczane na stronie BIP KPRM.*

(dowód: akta kontroli str. 179-220, 468-661)

4. Składy sześciu Komisji/Zespołów kwalifikacyjnych, zatwierdzone przez DGSZ, były niezgodne z wymogami § 4 pkt 1a i 1b zarządzenia nr 5 w sprawie organizacji naboru na stanowiska w służbie cywilnej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i na

²⁵ Nabory nr: 4/2012 (Ambasada RP w Londynie), 9/2012 (Ambasada RP w Ottawie), 1/2013 (Ambasada RP w Hanoi), 6/2013 (Ambasada RP w Bagdadzie) oraz 11/2013 (Ambasada RP w Brukseli).

stanowiska w służbie zagranicznej w placówkach zagranicznych oraz § 3 ust. 3 instrukcji nr 6 w sprawie organizacji naboru kandydatów do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Dotyczy to następujących naborów:

- nr 6/2013 – w składzie Komisji nie było członka korpusu służby cywilnej, którego wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszego kandydata na stanowisko w służbie cywilnej, wyznaczonego przez dyrektora komórki organizacyjnej, do której prowadzony jest nabór (niezgodne z § 4 pkt 1b drugi tiret ww. zarządzenia);
- nr 63/2012 – w składzie Komisji nie było właściwego przewodniczącego, tj. dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach osobowych lub pisemnie wyznaczonego przez niego zastępcy dyrektora oraz dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach bezpieczeństwa osobowego oceniającego w zakresie swojej właściwości (niezgodne z § 4 pkt 1a oraz pkt 1b trzeci tiret ww. zarządzenia);
- nr 52/2012 - w składzie Komisji nie było dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach bezpieczeństwa osobowego oceniającego w zakresie swojej właściwości (niezgodne z § 4 pkt 1b trzeci tiret ww. zarządzenia);
- nr 45/2012 - w składzie Komisji nie znalazły się: właściwy przewodniczący, tj. dyrektor komórki organizacyjnej właściwej w sprawach osobowych lub pisemnie wyznaczony przez niego zastępca dyrektora (przewodniczącym został wyznaczony dyrektor Biura Informatyki i Telekomunikacji) oraz dyrektor komórki organizacyjnej właściwej w sprawach bezpieczeństwa osobowego oceniający w zakresie swojej właściwości (niezgodne z § 4 pkt 1a oraz pkt 1b trzeci tiret ww. zarządzenia);
- nr 6/2011 oraz nr 38/2010 - Zespół nie składał się z pięciu członków, tj. brak było jednej z dwóch osób wskazanych przez przewodniczącego zespołu (niezgodne z § 3 ust. 3 ww. Instrukcji).

DGSZ wyjaśnił, że: *W przypadku naboru na stanowisko specjalisty ds. wsparcia na rynkach WNP – Rosja w Departamencie Współpracy Ekonomicznej (ogłoszenie nr DWE 6/2013) skład Komisji obejmował: przewodniczącego, którym był zastępca dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach osobowych, członka Komisji, którym był zastępca dyrektora komórki, do której prowadzony był nabór (Departament Współpracy Ekonomicznej), dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach bezpieczeństwa osobowego oraz sekretarza Komisji. Czynności Komisji były ważne, bowiem dla ważności czynności wykonanych przez Komisję wymagany jest udział co najmniej trzech członków Komisji (...). Brak w składzie Komisji członka korpusu służby cywilnej, którego wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszego kandydata na stanowisko w służbie cywilnej, nie wpłynął na standard i jakość przeprowadzenia konkursu oraz wybór najlepszego kandydata. Członkowie Komisji posiadali wiedzę merytoryczną oraz predyspozycje do wyłonienia najlepszego kandydata. W skład Komisji na stanowisko eksperta ds. finansowania placówek zagranicznych w Biurze Finansów (ogłoszenie nr BF 63/2012) zgodnie z wnioskiem o wszczęcie postępowania rekrutacyjnego powołani zostali: zastępca dyrektora Biura Spraw Osobowych w roli przewodniczącego, członkowie: dyrektor Biura Finansów, naczelnik wydziału w BF oraz sekretarz Komisji. W protokole z przeprowadzonego naboru pracownik wydziału naboru, w roli sekretarza, zawarł informacje odnośnie do osób, które faktycznie przeprowadziły ten nabór. W przypadku naboru na stanowisko starszego specjalisty ds. planowania i ewaluacji w Ministerstwie i placówkach zagranicznych w Biurze Spraw Osobowych (ogłoszenie nr BSO 52/2012) dyrektor komórki organizacyjnej właściwej w sprawach bezpieczeństwa osobowego, nie brał udziału w postępowaniu, ale zgodnie z zapisami ww. zarządzenia, wyraził pisemną opinię o kandydatach biorących udział w procesie naboru w zakresie swojej właściwości. W odniesieniu do naboru na stanowisko specjalisty do spraw analizy i projektowania systemów konsularnych w Biurze Informatyki i Telekomunikacji (ogłoszenie BIT 45/2012) w skład Komisji powołani zostali zastępca dyrektora Biura Spraw Osobowych w roli przewodniczącego, członkowie: dyrektor Biura Informatyki i Telekomunikacji, naczelnik wydziału w BIT oraz sekretarz Komisji (...).*

Wyjaśnił również, że: *(...) W odniesieniu do naboru nr 6/2011 na stanowisko ds. polityki europejskiej w zakresie energii, w tym energii jądrowej, skład Zespołu*

został określony we wniosku o wszczęcie postępowania rekrutacyjnego. W protokole z przeprowadzonego naboru pracownik wydziału naboru, w roli sekretarza, zawarł informacje odnośnie do osób, które faktycznie przeprowadziły ten nabór. W przypadku naboru nr 38/2010 na stanowisko ds. tłumaczeń pisemnych – język rosyjski w Biurze Archiwum i Zarządzania Informacją, uprzejmie informuję, że postępowanie rekrutacyjne zostało przeprowadzone, zgodnie z ww. instrukcją, przez co najmniej trzech członków Zespołu w tym przewodniczącego, członka oraz sekretarza. Podobnie jak w powyższych przypadkach, zgodnie z par. 5 ust. 2 ww. instrukcji, dla ważności czynności podjętych przez zespół wymagana jest obecność co najmniej trzech członków zespołu. Wymóg ten został spełniony.

NIK zwraca uwagę, że we wnioskach o wszczęcie naborów nr 6/2011 oraz 38/2010 nie wypełniono danych (imienia i nazwiska) osób wchodzących w skład zespołów rekrutacyjnych. Wnioski te, zgodnie z wzorem określonym w załączniku do Instrukcji, zawierają proponowany skład zespołów, bez wskazania konkretnych osób, np. przedstawicieli wskazanych przez przewodniczącego. Dyrektor komórki organizacyjnej składającej wniosek oraz dyrektor komórki organizacyjnej w sprawach osobowych, zgodnie z informacją zawartą we wzorze wniosku, powinni przed jego złożeniem do DGSZ wskazać konkretne osoby w celu ich akceptacji przez DGSZ, jak miało to miejsce w pozostałych naborach.

Dodatkowo, zdaniem NIK, możliwość wyrażenia pisemnej opinii o kandydatach biorących udział w procesie naboru w zakresie swojej właściwości przez dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach bezpieczeństwa osobowego jest dopuszczalna wyłącznie w przypadku braku możliwości uczestniczenia przez niego w pracach Komisji (§ 8 ust. 4 zarządzenia nr 5), a nie w przypadku niepowołania ww. dyrektora w skład tejże komisji.

(dowód: akta kontroli str. 179-220, 468-661)

5. We wszystkich (10) badanych przypadkach DGSZ nie określał zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, co było niezgodne z art. 36 ust. 3 u.s.c.

DGSZ wyjaśnił, że: *Zakres i czas trwania służby przygotowawczej dla każdego nowo zatrudnionego pracownika był analogiczny, pracownicy odbywali te same szkolenia w ramach bloku szkoleń służby przygotowawczej. Należy podkreślić, że zakres szkolenia w ramach służby przygotowawczej tak został ustalony, aby w jak najwyższym stopniu dostosować go do profilu nowo zatrudnionego pracownika MSZ. Szkolenie to w dużym stopniu miało charakter uniwersalny, tak aby mógł je odbywać każdy nowo przyjęty do służby cywilnej, bez konieczności indywidualizowania. W związku z dynamicznym rozwojem służby cywilnej i zagranicznej w MSZ obecnie planowane jest wdrożenie wewnętrznych regulacji Dyrektora Generalnego SZ w sprawie zasad organizacji służby przygotowawczej w służbie cywilnej w MSZ, które zakładają zindywidualizowanie zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej (również poprzez sporządzanie przez kierujących komórkami organizacyjnymi opinii dotyczących poziomu przygotowania pracowników do wykonywania obowiązków wynikających z opisów zajmowanych stanowisk pracy).*

(dowód: akta kontroli str. 179-220, 702-709)

6. W dwóch na 10 zbadanych przypadków rozmowa bezpośredniego przełożonego z ocenianym nastąpiła z przekroczeniem 21 dniowego terminu, tj.: ocena Pani Magdaleny M. – rozmowa przeprowadzona z opóźnieniem 4 dni oraz ocena Pana Piotra Ch. - rozmowa przeprowadzona z opóźnieniem 9 dni.

Odpowiedzialny za przeprowadzenie pierwszych ocen DGSZ wyjaśnił, że: *Pan Piotr Ch (...) do dnia 03.01.2011 r. był uczestnikiem aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, a następnie w dniu 04.01.2011 r. podpisał umowę o pracę na czas określony i tak, jak pozostali uczestnicy tej edycji aplikacji, został skierowany, (...) na stanowisko w placówce zagranicznej w ramach wsparcia Przewodnictwa Polski w Radzie UE*

w 2011 r. Po dopełnieniu wszystkich formalności, Pan P. Ch (...) został skierowany od dnia 01.02.2011 r. do Stałego Przedstawicielstwa RP przy Biurze NZ w Genewie. Po przyjeździe na placówkę, bezpośredni przełożony dokonał niezwłocznie (tj. w dniu 03.02.2011 r.) rozmowy z Panem P. Ch (...), w trakcie której wyznaczył termin oceny oraz termin złożenia sprawozdania. Wcześniejsze przeprowadzenie rozmowy z ocenianym nie było możliwe ze względu na fakt, że Pan P. Ch(...) po zakończeniu aplikacji nie został automatycznie przeniesiony na stanowisko w komórce organizacyjnej MSZ z uwagi na swój wyjazd na placówkę i konieczność odbycia przygotowań przedwyjazdowych. Dopełnienie ww. obowiązku przez bezpośredniego przełożonego mogło mieć miejsce dopiero po objęciu przez p. P. Ch(...) stanowiska w SP RP przy ONZ w Genewie. Natomiast w przypadku Pani Magdaleny M (...) zatrudnionej w dniu 21.10.2011 r. w Biurze Rzecznika Prasowego, (...) opóźnienie w przeprowadzeniu rozmowy do pierwszej oceny pracowniczej (...) wyniknęło z błędnego oszacowania daty, kiedy powinna zostać przeprowadzona. Ponadto, w dniach od 25.11.2011 r. do 29.11.2011 r. bezpośredni przełożony przebywał na zwolnieniu lekarskim. W okresie, w którym doszło do zatrudnienia Pani Magdaleny M (...), Biuro Rzecznika Prasowego realizowało szereg działań medialnych związanych z polskim Przewodnictwem w Radzie UE. Realizacja tych zadań intensywnie absorbowwała czas pracowników całego biura, co miało wpływ na 4 dniową zwłokę w przeprowadzeniu rozmowy.

(dowód: akta kontroli str. 179-220, 750-753, 756-760, 763-767)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przeprowadzenie naborów na wolne stanowiska pracy w służbie zagranicznej.

2. Nadawanie stopni dyplomatycznych

Stan prawny

Stopnie dyplomatyczne posiadają członkowie służby zagranicznej będący personelem dyplomatyczno-konsularnym. Z wyjątkiem stopnia ambasadora tytularnego, są one nadawane przez dyrektora generalnego służby zagranicznej (art. 11 ust.1 u.s.z.). Stopień ambasadora tytularnego, na wniosek dyrektora generalnego służby zagranicznej, nadaje minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 11 ust. 2 u.s.z.). Stopnie dyplomatyczne są jednocześnie stanowiskami pracy, a w placówkach zagranicznych funkcjami, w ramach których członek personelu dyplomatyczno-konsularnego wykonuje czynności służbowe. Zatrudnienie członka personelu dyplomatyczno-konsularnego na stanowisku kierowniczym w służbie zagranicznej, porównywalnym ze stanowiskiem w służbie cywilnej, nie powoduje zmiany posiadanego stopnia dyplomatycznego (art. 9 ust. 1 i 2 u.s.z.).

Art. 8 ust. 1 u.s.z., ustanawia osiem stopni dyplomatycznych w służbie zagranicznej, tj.: ambasador tytularny, radca - minister, I radca, radca, I sekretarz, II sekretarz, III sekretarz oraz attaché.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.s.z., stopień dyplomatyczny można nadać członkowi służby zagranicznej, który: 1) odbył aplikację dyplomatyczno-konsularną albo jest urzędnikiem służby cywilnej lub ukończył Krajową Szkołę Administracji Publicznej, 2) złożył egzamin dyplomatyczno-konsularny, 3) zna co najmniej dwa języki obce, 4) posiada tytuł magistra lub równorzędny, 5) wykazuje się odpowiednim stanem zdrowia psychicznego i fizycznego.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach członkowi służby zagranicznej niespełniającemu wymagań określonych w art.12 ust.1 pkt 1-4 u.s.z., w związku z wykonywaniem zadań w placówce zagranicznej, można nadać stopień dyplomatyczny na czas niezbędny do wykonywania tych zadań (art. 12 ust. 2 u.s.z.).

Prezes Rady Ministrów określił rodzaje dokumentów potwierdzających spełnienie warunków, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 i 5 u.s.z. w rozporządzeniu z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie rodzajów badań lekarskich oraz rodzajów dokumentów

potwierdzających spełnienie warunków do nadania stopnia dyplomatycznego członkowi służby zagranicznej²⁶.

Zgodnie z art. 13 u.s.z., nadanie kolejnego, wyższego stopnia dyplomatycznego członkowi personelu dyplomatyczno-konsularnego następuje 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 lub 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 nadać wyższy stopień dyplomatyczny na czas określony, nie dłuższy niż rok, z pominięciem kolejności nadawanych stopni i z zawieszeniem na ten czas dotychczasowego stopnia.

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. stopnie dyplomatyczne posiadały 1 662 osoby, w tym 737 osób (44,3%) otrzymało stopnie dyplomatyczne na czas niezbędny do wykonywania zadań w placówce zagranicznej, w ramach szczególnie uzasadnionych przypadków, pomimo niespełniania wszystkich wymagań określonych w art. 12 ust. 1 pkt 1-4 u.s.z., tj. wymogu odbycia aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, złożenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, znajomości co najmniej dwóch języków obcych (potwierdzonych dokumentami określonymi w ww. rozporządzeniu) oraz posiadania tytułu magistra lub równorzędnego.

DGSZ wyjaśnił, że: (...) *Biorąc jednak pod uwagę liczby: pracowników zatrudnionych w centrali (członków korpusu dyplomatycznego) oraz pracowników zatrudnionych w placówkach zagranicznych nie zawsze możliwe jest obsadzenie wszystkich stanowisk w placówkach pracownikami resortu – członkami korpusu dyplomatycznego (w ramach rotacji oraz naborów ad hoc). W szczególności dotyczy to placówek wojennych czy trudnych pod względem warunków życia czy klimatycznych, czy też grupy wybranych stanowisk na poszczególnych placówkach. W takich przypadkach rekrutowane są osoby z zewnątrz. Niejednokrotnie są to nabory pilne, ponieważ obsadzenie stanowiska na placówce musi nastąpić jak najszybciej. (...) przy rekrutacji badane są przede wszystkim kompetencje, wiedza i predyspozycje do realizacji zadań na danym stanowisku w placówce, zgodnie z opisem stanowiska pracy. Badane są również kompetencje językowe, przy czym brak posiadania udokumentowanej znajomości drugiego języka na poziomie co najmniej C1, w wielu przypadkach nie jest przeszkodą natury formalnej do realizacji zadań na konkretnym stanowisku w placówce (np. jeśli osoba zna język urzędowy kraju). (...) Nadanie stopnia dyplomatycznego na czas pracy w placówce zagranicznej, jest uzasadnione koniecznością włączenia takiego pracownika na pewien okres do korpusu dyplomatycznego, a obecność w korpusie jest niezbędna w relacjach z dyplomatami krajów przyjmujących. (...) Jednocześnie informuję, że Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej kierując się dobrem służby zagranicznej może skierować osobę nie będącą pracownikiem MSZ do wykonywania obowiązków w placówce zagranicznej bez konieczności przeprowadzania naboru zewnętrznego.*

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje uprawnień Ministra Spraw Zagranicznych i DGSZ do nadawania stopni dyplomatycznych w trybie szczególnym. Jednak stwierdzona skala takich przypadków (prawie połowa) oraz wynikający z art. 12 ust. 1 u.s.z. cel zapewnienia najwyższych kwalifikacji korpusu dyplomatycznego wskazują na zasadność podjęcia działań w celu ograniczenia praktyki nadawania stopni dyplomatycznych pomimo niespełniania wymagań określonych w u.s.z.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 26, 221-238)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 20 osób, które posiadały stopnie dyplomatyczne w okresie objętym kontrolą, w tym dziewięciu osób posiadających stopień dyplomatyczny na czas nieokreślony, dziewięciu osób, które posiadały stopień

²⁶ Dz. U. Nr 151, poz. 1252 ze zm.

dypłomatyczny nadany na czas wykonywania zadań na placówce, na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.z. oraz dwóch osób, którym nadano stopień dypłomatyczny na czas określony na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich²⁷.

Stwierdzono, że osoby posiadające stopień dypłomatyczny na czas nieokreślony spełniały wymagania dla jego nadania określone w u.s.z. Spośród dziewięciu osób, które otrzymały stopień dypłomatyczny na podstawie art. 12 ust. 2 ww. ustawy: dwie osoby wybrano w drodze naboru zewnętrznego, jedna osoba była pracownikiem służby cywilnej MSZ, dwie osoby zostały skierowane na placówkę na podstawie porozumień ze Strażą Graniczną i Ministerstwem Obrony Narodowej. W odniesieniu do pozostałych czterech osób²⁸ Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie przeprowadziło otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska, na których zatrudniono te osoby, co było niezgodne z art. 6 u.s.c. (szczegółowy opis w pkt III.1 niniejszego wystąpienia).

W jednym z dwóch przypadków osoba, której nadano stopień na czas nieokreślony, na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich, nie spełniała wymagania udokumentowanej znajomości przynajmniej jednego języka obcego.

Wszystkie stopnie dypłomatyczne zostały nadane przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej lub Ministra Spraw Zagranicznych oraz osoby przez nich upoważnione, zgodnie z art. 11 u.s.z. Nadanie kolejnego, wyższego stopnia dypłomatycznego członkowi personelu dypłomatyczno-konsularnego 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 dypłomatyczno-konsularnego wykonującego zadania w placówce zagranicznej lub na wniosek bezpośredniego przełożonego po uzyskaniu pozytywnej oceny służbowej.

Dwóch członków personelu dypłomatyczno-konsularnego otrzymało, na podstawie art. 13 ust. 2 u.s.z., wyższy stopień dypłomatyczny na czas określony, nie dłuższy niż rok, z pominięciem kolejności nadawanych stopni i z zawieszeniem na ten czas dotychczasowego stopnia. Nadanie wyższego stopnia uzasadnione było koniecznością zapewnienia lepszego bezpieczeństwa na placówce lub zajmowaną funkcją (szef placówki). Wszyscy członkowie personelu dypłomatyczno-konsularnego, przy otrzymaniu po raz pierwszy stopnia dypłomatycznego, złożyli ślubowanie.

(dowód: akta kontroli str. 221-293, 299-361, 781-993, 1710)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Jedna osoba otrzymała od DGSZ²⁹ stopień dypłomatyczny niezgodnie z art. 21 ust 3 ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich, tj. bez spełniania wymogu udokumentowanej znajomości przynajmniej jednego języka obcego.

DGSZ wyjaśnił, że: *Po analizie akt osobowych p. Krzysztofa K(...) należy stwierdzić, że faktycznie nie powinien zostać mu nadany stopień dypłomatyczny (z dniem 1.02.2010 r.) na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich. Pan K. K(...) był pracownikiem zatrudnionym w placówce zagranicznej na czas określony. W związku z powyższym stopień nadany mu w dniu 19.01.2009 r. na podstawie art. 11 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. pozostał w mocy do czasu odwołania z placówki.*

(dowód: akta kontroli str. 221-238, 781-789, 855-861)

²⁷ Dz. U. Nr 161, poz. 1277.

²⁸ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

²⁹ Stopień nadany z upoważnienia DGSZ przez Dyrektora Biura Spraw Osobowych MSZ p. Beatę Brzywczy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania w zakresie nadawania stopni dyplomatycznych.

3. Obsadzanie kierowniczych stanowisk w służbie zagranicznej

Stan prawny

Stanowiskami kierowniczymi w służbie zagranicznej, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk oraz mnożników do ustalenia składników wynagrodzenia w służbie zagranicznej, są stanowiska: dyrektora generalnego służby zagranicznej, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej), zastępcy dyrektora departamentu (komórki równorzędnej), kierownika placówki zagranicznej, zastępcy kierownika placówki zagranicznej oraz kierownika wydziału w placówce zagranicznej.

Zgodnie z art. 28a ust. 1 u.s.z., o kierownicze stanowisko w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, będące wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, może ubiegać się członek personelu dyplomatyczno-konsularnego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 2-5 u.s.z., tj.: złożyła egzamin dyplomatyczno-konsularny, zna co najmniej dwa języki obce, posiada tytuł magistra lub równorzędny oraz wykazuje się odpowiednim stanem zdrowia psychicznego i fizycznego. Musi ona również spełniać dodatkowo wymagania określone w art. 53 u.s.c., tj. m.in.: posiadać tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; nie być karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; posiadać kompetencje kierownicze; spełniać wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych. O 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 może ubiegać się także członek personelu pomocniczego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5 u.s.z., tj. posiada tytuł magistra lub równorzędny oraz wykazuje się odpowiednim stanem zdrowia psychicznego i fizycznego, którzy spełniają dodatkowo ww. wymagania określone w art. 53 u.s.c. (art. 28a ust. 2 i 3 u.s.z.).

Obsadzanie kierowniczych stanowisk w placówkach zagranicznych następuje 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 nawiązuje z nim stosunek pracy na podstawie powołania, na czas pełnienia funkcji ambasadora, nadając mu na ten czas stopień dyplomatyczny (art. 28b u.s.z.).

Obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Nabór przeprowadza się niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie stanowiska (art. 54 ust.1 u.s.c.). Stanowiska zastępców dyrektorów mogą być obsadzone m.in. w drodze przeniesienia, pod warunkiem spełnienia przez kandydatów wymagań na te stanowiska oraz uzyskania, w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie, pozytywnej oceny okresowej na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen (art. 54 ust. 2 u.s.c.).

Zgodnie z art. 55 u.s.c., informację o naborze na wyższe stanowisko w służbie cywilnej ogłasza się przez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie MSZ oraz w Biuletynie KPRM. Ogłoszenie powinno zawierać m.in.: nazwę i adres urzędu; określenie wyższego stanowiska, na które jest przeprowadzany nabór; wymagania związane ze stanowiskiem; informację o warunkach pracy na danym stanowisku; termin i miejsce składania dokumentów. Konkurs winien być prowadzony przez zespół złożony z członków korpusu służby cywilnej, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. W toku naboru ocenie podlega w szczególności doświadczenie zawodowe kandydata, wiedza niezbędna do wykonywania zadań na stanowisku, na które jest przeprowadzany nabór, oraz kompetencje kierownicze. Zespół powinien wskazać nie więcej niż dwóch najlepszych kandydatów, których przedstawi

dyrektorowi generalnemu urzędu (art. 57 ust. 1-2 u.s.c.). Z przeprowadzonego naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej zespół sporządza protokół, zgodnie z art. 58 u.s.c.

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. w służbie zagranicznej, wg struktury organizacyjnej, było 435 kierowniczych stanowisk, w tym m.in.: 29 stanowisk kierujących departamentem i 158 stanowisk kierujących placówką zagraniczną. Obsadzonych zostało 414 stanowisk, w tym m.in.: 235 na podstawie art. 24 ust. 1 u.s.z. (wyznaczenie stanowiska), 93 na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.z. (nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania na czas pełnienia funkcji) oraz 42 na podstawie art. 54 ust. 2 u.s.c. (przeniesienie na wyższe stanowisko-awans wewnętrzny).

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 39-40, 51-53, 994-995, 1014-1015)

Szczegółowemu badaniu pod kątem zgodności z przepisami obsadzenia stanowiska zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną w MSZ, w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej poddano dokumentację 10 osób.

Wszystkie objęte tym badaniem osoby miały status członka korpusu służby cywilnej i służby zagranicznej. Posiadały ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, sporządzoną w okresie 24 miesięcy poprzedzających lub pozytywną opinię bezpośredniego przełożonego dotyczącą jego dotychczasowej pracy, zamiast ostatniej pozytywnej oceny okresowej, zgodnie z art. 204 u.s.c.

Zgodnie z art. 54 ust. 4 u.s.c., obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej może nastąpić bez przeprowadzania naboru, w drodze oddelegowania osoby, pod warunkiem spełniania przez nią wymagań na to stanowisko.

DGSZ wyjaśnił, że: *W kwestii weryfikacji kompetencji (kierowniczych i innych) osób przenoszonych na stanowiska zastępców kierujących komórką organizacyjną, zgodnie z przepisami ustawy, uprzejmie informuję, iż oceny wymaganych kompetencji dokonuje dyrektor komórki wnioskującej o takie przeniesienie. Ostateczna ocena należy jednak do Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, który dokonuje przeniesienia pracownika na wyższe stanowisko w trybie art. 54 ust. 2 w/wym. ustawy, m.in. na podstawie ww. oceny dyrektora komórki oraz analizy dokumentów znajdujących się w teczce akt osobowych pracownika. Weryfikacji podlegają wykształcenie, doświadczenie, posiadanie stopnia dyplomatycznego, spełnienie wymogów określonych w opisie stanowiska pracy, jak również kompetencji kierowniczych wynikających z przebiegu dotychczasowego zatrudnienia, które umożliwiło mu zdobycie tych kompetencji lub potwierdzonych mianowaniem do służby cywilnej.*

Cztery osoby posiadały kompetencje kierownicze, ze względu na uzyskanie mianowania w służbie cywilnej, cztery kolejne osoby zdały egzamin do państwowego zasobu kadrowego, a jedna osoba była absolwentem KSAP. Ponadto, sześć osób pełniło wcześniej, w różnych okresach czasu, wyższe stanowiska w służbie cywilnej (zastępca dyrektora lub dyrektor departamentu/biura) lub/i zagranicznej (kierownik placówki lub ambasador tytularny).

Informacje o przeniesieniu lub oddelegowaniu wszystkich osób, których dokumentację poddano szczegółowemu badaniu, zostały zamieszczone w Biuletynie. Jednakże siedem ogłoszeń³⁰ zostało zamieszczonych dopiero 23 i 27 września 2013 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 221-238, 996-1013, 1710)

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. przeprowadzono nabory na 115 kierowniczych stanowisk w służbie zagranicznej, w wyniku których obsadzono 81 stanowisk.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 1014-1015)

³⁰ Dwa przeniesienia w 2010 r., trzy w 2011 r., jedno w 2012 r. oraz jedno w 2013 r.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację ośmiu naborów na kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej³¹, w tym sześciu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Obsadzenie pięciu kierowniczych stanowisk (w MSZ) nastąpiło w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Obsadzenie dwóch kierowniczych stanowisk (na placówkach) nastąpiło w drodze konkursu, jednakże nabór ogłoszony był wyłącznie na stronach BIP MSZ. Obsadzenie jednego stanowiska (7/2012) nastąpiło w wyniku naboru wewnętrznego ogłoszonego w sieci Intranet MSZ.

Informacje o siedmiu naborach (wszystkie zewnętrzne nabory) ogłoszono w BIP MSZ. Ogłoszenia o pięciu naborach do Ministerstwa zamieszczono również w BIP KPRM. Dodatkowo o naborach nr 6/2010 (MSZ) i 6/2011 (MSZ) poinformowano clarisami wszystkie placówki zagraniczne. Ogłoszenia o naborach 6/2011 (MSZ) i 5/2013 (Ambasada RP w Rzymie) zamieszczono na portalu internetowym: pracuj.pl, a w przypadku naboru nr 5/2013 również na stronach Biura Karier SGH i Stowarzyszenia Księgowych w Polsce.

Stwierdzono, że na tablicach ogłoszeniowych na terenie MSZ, w miejscu powszechnie dostępnym w Ministerstwie, nie zamieszczano ogłoszeń o wolnych miejscach pracy oraz informacji o wynikach naborów, niezgodnie z art. 28 ust. 1, art. 55 ust. 1 oraz z art. 31 ust. 1 i art. 58 ust. 2 u.s.c. (szczegółowy opis w pkt III.1 niniejszego wystąpienia).

Ogłoszenia dotyczące siedmiu naborów zawierały elementy określone w art. 28 ust. 2 oraz art. 55 ust. 2 u.s.c., tj. m.in.: określenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej, na które jest przeprowadzany nabór; wymagania związane ze stanowiskiem; informację o warunkach pracy na danym stanowisku; informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%; termin i miejsce składania dokumentów. Nabór nr 7/2012 (Ambasada RP w Moskwie) nie zawierał informacji, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%, co było niezgodne z art. 28 ust. 2 pkt 4b ww. ustawy.

We wszystkich ogłoszeniach termin na złożenie dokumentów został określony zgodnie z art. 28 ust. 3 u.s.c., tj. nie był krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania ogłoszenia.

DGSZ powołał zespoły konkursowe do przeprowadzenia wszystkich naborów, które liczyły co najmniej 3 członków korpusu służby cywilnej, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. Członkowie zespołów konkursowych podpisali oświadczenia o obowiązku zachowania w tajemnicy informacji dotyczących osób ubiegających się o wyższe stanowisko w służbie cywilnej, uzyskanych w trakcie naboru oraz oświadczenia o bezstronności.

Złożone kandydatury były weryfikowane pod względem spełniania warunków określonych w ogłoszeniu o naborze, w u.s.z. oraz w u.s.c. Do kolejnych etapów naborów dopuszczane były osoby spełniające wymagania określone w ogłoszeniu. W toku naborów ocenie podlegały doświadczenie zawodowe kandydatów, wiedza niezbędna do wykonywania zadań na stanowisku, na które jest przeprowadzany nabór oraz kompetencje kierownicze (testy).

Z przeprowadzonych naborów zespoły sporządziły protokoły zawierające elementy wymagane w art. 30 ust. 2 oraz 58 ust. 1 u.s.c., tj. m.in.: określenie stanowiska w służbie cywilnej, na które był przeprowadzany nabór, oraz liczbę kandydatów; imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania nie więcej niż dwóch najlepszych kandydatów, spełniających wymagania określone w ogłoszeniu o naborze; uzasadnienie dokonanego wyboru albo powody niewyłonienia kandydata.

³¹ Nabory nr: 6/2010, 23/2010, 6/2011, 18/2011, 3/2013, 7/2012 (Ambasada RP w Moskwie) oraz 5/2013 (Ambasada RP w Rzymie).

W pięciu naborach³² zespoły wyłoniły nie więcej niż dwóch najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania pożądane. W trzech przypadkach³³ nabór zakończono bez wyboru kandydata.

DGSZ niezwłocznie (tj. od 1 do 6 dni) po przeprowadzonym naborze upowszechniał informacje o wyniku naboru przez umieszczenie jej w BIP MSZ (wszystkie nabory zewnętrzne) oraz w BIP KPRM (bez naborów zewnętrznych na placówki zagraniczne). W przypadku naboru wewnętrznego ogłoszenie o jego wyniku zamieszczono na stronie Intranetu MSZ. Informacje o naborach zawierały: nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy; imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania.

DGSZ niezwłocznie (tj. od 1 do 30 dni) przynosił na stanowisko członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w MSZ albo zawierał umowę o pracę na czas nieokreślony z osobą niebędącą członkiem korpusu służby cywilnej, wybraną spośród osób wyłonionych w drodze naboru na to stanowisko. Nie wystąpiła konieczność ponownego obsadzenia tych samych stanowisk w ciągu 3 miesięcy od dnia ich obsadzenia w drodze naborów.

(dowód: akta kontroli str.116-129, 179-220, 221-238, 1016-1046, 1710)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej obsadzania kierowniczych stanowisk w służbie zagranicznej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ogłoszenia o naborach na kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej oraz informacje o wynikach naborów nie zostały opublikowane przez DGSZ w miejscu powszechnie dostępnym w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, co było niezgodne z art. 28 ust. 1, art. 55 ust. 1 oraz z art. 31 ust. 1 i art. 58 ust. 2 u.s.c.
2. W ogłoszeniu o naborze nr 7/2012 na kierownicze stanowisko w służbie zagranicznej w Ambasadzie RP w Moskwie DGSZ nie podał informacji, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%, co było niezgodne z art. 28 ust. 2 pkt 4b u.s.c.
3. Ogłoszenia o naborach na kierownicze stanowiska w placówkach zagranicznych nr 7/2012 (Ambasada RP w Moskwie) oraz 5/2013 (Ambasada RP w Rzymie) oraz informacje o wynikach tych naborów nie zostały przez DGSZ opublikowane w BIP KPRM, co było niezgodne z art. 28 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 u.s.c.

DGSZ wyjaśnił, że: *Należy zaznaczyć, że stanowiska kierownicze w służbie zagranicznej w placówkach zagranicznych nie są wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej (...). Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej, korpus służby cywilnej utworzony jest w ministerstwie, a nie w placówkach zagranicznych. Dlatego też nabory na stanowiska kierownicze w placówkach zagranicznych nie są prowadzone z zastosowaniem przepisów ww. ustawy. Ogłoszenia o naborach na kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej zawierały informacje zgodne z opisem stanowiska pracy, bez uwzględniania elementów, o których mowa w art. 55 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej. Odnosząc się do (...) udostępniania ogłoszeń o naborach oraz elementów jakie powinno zawierać ogłoszenie, uprzejmie informuję, że z uwagi na fakt, że nabór do służby zagranicznej w placówkach zagranicznych nie podlega przepisom ustawy o służbie cywilnej, nie było konieczności stosowania tych wymogów. Informacje o naborach na wolne stanowiska kierownicze w placówkach zagranicznych oraz o wynikach tych naborów są zamieszczane jednak na stronie internetowej BIP MSZ (...). Tak jak w przypadku naborów na stanowiska nie będące kierowniczymi stanowiskami w służbie zagranicznej brak jest technicznych możliwości i wymogów prawnych do zamieszczania ogłoszeń oraz wyników przeprowadzonych naborów na te stanowiska na stronie Biuletynu Informacji Publicznej KPRM.*

(dowód: akta kontroli str. 179-220, 1016-1046)

³² Nabory nr: 6/2010, 23/2010, 18/2011, 3/2013, 7/2012.

³³ Nabory nr: 6/2011, 7/2012 (Ambasada RP w Moskwie), 5/2013 (Ambasada RP w Rzymie).

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko o konieczności odpowiedniego stosowania przepisów u.s.c. przedstawione w pkt. III. 1 niniejszego wystąpienia również w odniesieniu do naborów na kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, obsadzanie kierowniczych stanowisk w służbie zagranicznej.

4. Weryfikowanie przez pracodawcę spełnienia ustawowych obowiązków członków służby zagranicznej w zakresie podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych

Stan prawny

Zgodnie z art. 36 u.s.z., członek służby zagranicznej nie może podejmować zatrudnienia lub wykonywać innych zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego służby zagranicznej.

Biorąc pod uwagę interes służby zagranicznej i tradycje w dyplomacji oraz zapewnienie rozwoju intelektualnego i naukowego członków służby zagranicznej, po spełnieniu warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłaszania prac naukowych i publicystycznych oraz rozpowszechniania w środkach masowego przekazu wiadomości, a także przyjmowania upominków i innych świadczeń o podobnym charakterze przez członków służby zagranicznej³⁴, mogą oni ogłaszać prace naukowe i publicystyczne związane ze stosunkami międzynarodowymi, a także rozpowszechniać w środkach masowego przekazu wiadomości dotyczące takich stosunków lub służby zagranicznej. Zgodnie z nimi członek służby zagranicznej zawiadamia w formie pisemnej dyrektora generalnego służby zagranicznej o zamiarze opublikowania drukiem lub w jakikolwiek inny sposób pracy naukowej lub publicystycznej dotyczącej stosunków międzynarodowych, określając zwięźle jej przedmiot oraz wskazując miejsce i termin, w jakim zostanie opublikowana (§ 2 rozporządzenia).

Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia, członek służby zagranicznej zawiadamia w formie pisemnej rzecznika prasowego ministra właściwego do spraw zagranicznych, a w przypadku członka służby zagranicznej zatrudnionego w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej - kierownika tej placówki, o zamiarze udzielenia wywiadu na temat stosunków międzynarodowych lub służby zagranicznej oraz o zamiarze rozpowszechnienia w inny sposób, w środkach masowego przekazu, wiadomości dotyczących stosunków międzynarodowych lub służby zagranicznej, a także o zasadniczych тезach wypowiedzi, której zamierza udzielić. Na żądanie dyrektora generalnego służby zagranicznej, rzecznika prasowego MSZ lub kierownika placówki członek służby zagranicznej zaznacza w treści wypowiedzi, iż zawiera ona prywatne poglądy lub/i dostarcza utrwaloną wypowiedź.

Członek służby zagranicznej w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych może przyjąć upominek lub świadczenie o podobnym charakterze o wartości nie wyższej niż równowartość 50 euro. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli odmowa przyjęcia upominku lub świadczenia mogłaby zaszkodzić interesom Rzeczypospolitej Polskiej, członek służby zagranicznej może przyjąć upominek lub świadczenie o podobnym charakterze o wartości przewyższającej kwotę 50 euro. Członek służby zagranicznej zawiadamia w formie pisemnej dyrektora generalnego służby zagranicznej o przyjęciu takiego upominku lub świadczenia, informując o okolicznościach uzasadniających jego przyjęcie, zgodnie z § 5 rozporządzenia.

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 czerwca 2013 r. 39 członków służby zagranicznej podjęło dodatkowe zatrudnienie, a 398 osób podjęło inne zajęcia zarobkowe. Dodatkowe zatrudnienie lub inne zajęcia zarobkowe były podejmowane głównie w zakresie nauki i dydaktyki lub w administracji publicznej, np. przeprowadzenie szkoleń w KSAP lub wykłady na uczelniach. W wyniku szczegółowego badania dokumentacji 10 osób, które złożyły do DGSZ wnioski o wyrażenie zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub

³⁴ Dz. U. Nr 136, poz. 1150.

innych zajęć zarobkowych, stwierdzono, że wszystkie osoby złożyły poprawne wnioski przed terminem rozpoczęcia prac i uzyskały pisemną zgodę DGSZ, zgodnie z art. 36 u.s.z.

W okresie od 1 grudnia 2012 r. do 31 czerwca 2013 r. 45 osób poinformowało pisemnie DGSZ o zamiarze ogłoszenia pracy naukowej lub publicystycznej dotyczącej stosunków międzynarodowych. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 10 osób, które poinformowały DGSZ o ww. zamiarze i stwierdzono, że złożone zawiadomienia zawierały przedmiot oraz miejsce i termin publikacji oraz wskazywano w nich czy dana publikacja wiąże się z otrzymaniem honorarium, zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie ogłaszania prac naukowych i publicystycznych oraz rozpowszechniania w środkach masowego przekazu wiadomości, a także przyjmowania upominków i innych świadczeń o podobnym charakterze przez członków służby zagranicznej.

Zarówno wnioski o podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub innych zajęć, jak i powiadomienia o zamiarze publikacji były opiniowane przez bezpośrednich przełożonych m.in. w zakresie ewentualnego kolidowania z obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy lub naruszenia interesów MSZ.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 czerwca 2013 r. wystąpił jeden przypadek przyjęcia upominku o wartości przewyższającej 50 euro, o którym obdarowany powiadomił pisemnie DGSZ.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 41, 49-50, 179-220, 1047-1101, 1710)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej weryfikowania przez MSZ spełniania ustawowych obowiązków przez członków służby zagranicznej w zakresie podejmowania dodatkowej działalności zarobkowej nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania pracodawcy we wskazanym powyżej zakresie.

5. Wykorzystanie potencjału członków służby zagranicznej

Stan prawny

Stosowanie do art. 81 u.s.c., urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w tym członek służby zagranicznej, podlega ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego.

W przypadku kierującego departamentem lub komórką równorzędną – dyrektora generalnego urzędu; w przypadku zastępcy dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej - bezpośredniego przełożonego. Ocena okresowa dotyczy wykonywania przez członka służby zagranicznej obowiązków wynikających z opisu zajmowanego przez niego stanowiska pracy. Ocenę okresową sporządza się na piśmie co 24 miesiące i niezwłocznie zapoznaje z nią ocenionego. Ocena okresowa powinna zawierać wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Ocena okresowa jest sporządzana w razie zmiany stanowiska pracy, wiążącej się z istotną zmianą zakresu obowiązków, jeżeli od dnia sporządzenia ostatniej oceny okresowej upłynęło więcej niż sześć miesięcy. W przypadku osób ocenianych po raz pierwszy, ocenę sporządza się, jeżeli okres podlegający ocenie jest dłuższy niż 6 miesięcy. Oceniający może zmienić termin oceny w przypadku: zmiany na stanowisku ocenianego w trakcie okresu, w którym oceniany podlega ocenie; przewidywanej, dłuższej, usprawiedliwionej nieobecności w pracy ocenianego, która może uniemożliwić przeprowadzenie oceny; przewidywanej, dłuższej, usprawiedliwionej nieobecności w pracy ocenianego, która może utrudnić przeprowadzenie oceny; złożenia przez ocenianego wniosku o zmianę terminu przeprowadzenia oceny - 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 członek służby zagranicznej podlega ponownej ocenie po upływie 6 miesięcy od dnia zapoznania się z oceną (art. 81 u.s.c.). Warunki i sposób przeprowadzania ocen okresowych zostały określone w rozporządzeniu w sprawie ocen okresowych.

Dla każdego członka korpusu służby zagranicznej, będącego w korpusie służby cywilnej, 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; potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia. Program ten jest akceptowany przez osobę kierującą komórką organizacyjną i zatwierdzany przez dyrektora generalnego urzędu (art. 108 u.s.c.). Uczestnictwo członka korpusu służby cywilnej w przewidzianych szkoleniach jest traktowane na równi z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych (art. 109 ust. 1 u.s.c.).

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą ocenę okresową poddano 2 377 osób³⁵. Ocenę pozytywną otrzymało 2 367 osób, w tym kolejny stopień służbowy przyznano 444 osobom.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 27, 54-72)

Szczegółowym badaniem w zakresie ocen okresowych objęto dokumentację 20 osób³⁶ o statusie członków służby cywilnej i służby zagranicznej.

Ustalono, że we wszystkich przypadkach osoby te były urzędnikami służby cywilnej lub pracownikami służby cywilnej zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony i podlegały ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego. W jednym przypadku (kierujący departamentem) oceny dokonał DGSZ. Oceny okresowe sporządzone zostały na piśmie i oceniani zostali niezwłocznie z nimi zapoznani. Wszystkie poddane ocenie osoby otrzymały ocenę pozytywną.

Badanie wykazało, że z wyjątkiem 10 przypadków opisanych w niniejszym punkcie wystąpienia pokontrolnego w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, ocena okresowa sporządzana była co 24 miesiące, zgodnie z art. 81 ust. 4 u.s.c.

Oceny przeprowadzane były 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 dziewięciu na 20 badanych przypadków, oceniający zmienili terminy oceny z powodu: zmiany na stanowisku oceniającego w trakcie okresu, w którym oceniany podlega ocenie, przewidywanej, dłuższej, usprawiedliwionej nieobecności w pracy oceniającego, która może utrudnić przeprowadzenie oceny oraz złożenia przez ocenianego wniosku o zmianę terminu przeprowadzenia oceny. Główną przyczyną wcześniejszej oceny był wyjazd lub powrót z placówki zagranicznej ocenianego lub oceniającego. W razie zmiany terminu oceny oceniani byli niezwłocznie zawiadamiani pisemnie o nowym terminie sporządzenia oceny.

Bezpośredni przełożeni ocenianych sporządzili oceny okresowe na podstawie kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych, odpowiednich dla stanowisk pracy zajmowanych przez ocenianych. Kryteria oceny zostały wybrane po uprzednim omówieniu z ocenianym głównych obowiązków wynikających z opisu stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego, oczekiwania co do sposobu spełniania kryteriów oceny, a także celów do osiągnięcia w okresie, w którym oceniany podlega ocenie, oraz sposobu realizacji tych celów. Wybrane kryteria oceny oceniający wpisali do arkuszy ocen wraz z terminem sporządzenia oceny na piśmie. Oceniani potwierdzili podpisem zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem jej sporządzenia.

W odniesieniu do ośmiu na 16 ocenianych będących pracownikami służby cywilnej zatrudnionych na czas nieokreślony w dniu wejścia w życie u.s.c., wyboru kryteriów i wyznaczenia terminu oceny, dokonano w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie ocen okresowych³⁷, tj. do 1 września 2009 r. Opóźnienia

³⁵ W tym zostały uwzględnione przypadki poddania jednej osoby więcej niż jednej ocenie.

³⁶ Doboru próby dokonano metodą losową z interwałem: zgodnie ze wzorem: $N = S/S_1$, gdzie: N – Interwał, stanowiący liczbę całkowitą nie wyższą od obliczonej, S – liczba spraw (osób) ogółem – na podstawie zestawienia MSZ, S₁ – liczba spraw do zbadania – 2010 r.–1, 2011 r.–8, 2012 r.–6, 2013 r.–5.

³⁷ Wejście w życie rozporządzenia: 3 czerwiec 2009 r.

w wyborze kryteriów przedstawiono w dalszej części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

W 15 na 20 zbadanych ocen, wybór kryteriów i wyznaczenie terminu oceny dokonany został w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny albo 60 dni od dnia zatrudnienia ocenianego na czas nieokreślony. W pozostałych pięciu przypadkach czynności te dokonane zostały z opóźnieniem od 48 do 567 dni od dnia sporządzenia poprzedniej oceny albo od dnia zatrudnienia ocenianego na czas nieokreślony, tj. niezgodnie z § 6 ww. rozporządzenia (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

Oceniający, przed sporządzeniem oceny na piśmie, przeprowadzili z ocenianymi rozmowy, podczas których omówili m.in. główne obowiązki wykonywane przez ocenianego w okresie, w którym podlegał ocenie, oraz sposób ich realizacji, z uwzględnieniem spełniania przez ocenianego ustalonych kryteriów oceny. W arkuszach ocen trzech osób nie udokumentowano przeprowadzenia rozmowy.

DGSZ wyjaśnił, że wszystkie rozmowy odbyły się w wyznaczonych terminach, a brak uzupełnionej daty w formularzu wynikał m.in. z przeoczenia tej rubryki w formularzu.

Dla wszystkich ocenianych, oceniający sporządzili podsumowanie oceny zawierające dodatkowe informacje na temat ocenianego oraz sposobu wykonywania przez niego obowiązków, a także wnioski dotyczące rozwoju zawodowego, w tym do indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego.

W 11 przypadkach³⁸, po przyznaniu oceny pozytywnej ocenianemu będącemu urzędnikiem służby cywilnej, oceniający zamieścił w arkuszu umotywowany wniosek o przyznanie ocenianemu kolejnego stopnia służbowego. Trzem osobom³⁹ zmieniono stopnie służbowe na podstawie art. 89 ust. 2 u.s.c. (obowiązek przyznania kolejnego stopnia), a pozostałe osiem osób otrzymało awanse na wniosek bezpośredniego przełożonego, zgodnie z art. 89 ust. 1 ww. ustawy.

Oceny sporządzone zostały na arkuszach oceny okresowej odpowiednich dla stanowisk pracy zajmowanych przez ocenianych, których wzory określono w załącznikach 2 i 4 do rozporządzenia w sprawie ocen okresowych. Jednakże arkusze ocen 14 osób zostały wypełnione nierzetelnie⁴⁰, o czym mowa w tym punkcie wystąpienia, w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 130-151, 1102-1251, 1710)

W toku kontroli dokonano analizy ścieżek rozwoju zawodowego 18 osób, członków służby zagranicznej.

Ustalono, że osiem osób posiadało stopień dyplomatyczny na czas nieokreślony. Natomiast 10 osób posiadało stopień dyplomatyczny nadany, na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.z., na czas wykonywania zadań na placówce, pomimo niespełniania wymagań do nadania stopnia dyplomatycznego, tj. braku aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, braku egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, a przede wszystkim braku udokumentowanej znajomości dwóch języków obcych.

Spośród 10 osób, które otrzymały stopień dyplomatyczny na podstawie art. 12 ust. 2 ww. ustawy, jedna osoba została skierowana na placówkę jako oficer łącznikowy. Sześć osób było pracownikami służby cywilnej MSZ, a jedna osoba, niebędąca pracownikiem MSZ,

³⁸ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

³⁹ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

⁴⁰ Dla 13 osób nie wypełniono części I arkusza A lub B, a dla trzech części IV arkuszy (dla dwóch osób nie wypełniono części I i IV).

została mianowana przez Prezydenta RP na Ambasadora Nadzwyczajnego i Pełnomocnego RP. Dwie pozostałe osoby⁴¹, wg wyjaśnień DGSZ, zgłosiły swoje zainteresowanie pracą na placówce zagranicznej, zostały ujęte w rezerwie kadrowej MSZ, a następnie były wielokrotnie kierowane na placówkę zagraniczną i zatrudniane przez DGSZ na czas określony. Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie przeprowadziło otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska, na których zatrudniono te osoby, co było niezgodne z art. 6 u.s.c. (szczegółowy opis w pkt III.1 niniejszego wystąpienia).

Analiza ścieżek karier wykazała, że 14 z 18 osób było pracownikami MSZ, w tym dwie osoby zostały zatrudnione w wyniku zakwalifikowania się na aplikację dyplomatyczno-konsularną. W tej grupie 10 osób posiadało staż pracy w MSZ lub w placówkach zagranicznych (zatrudnienie na czas określony) powyżej 10 lat. Najdłuższy czas pracy w służbie zagranicznej wyniósł 35 lat i 10 miesięcy, a najkrótszy 3 lata 5 miesięcy.

Awanse (średnio dwukrotnie) na kolejne stopnie dyplomatyczne od I sekretarza do ambasadora tytularnego otrzymało 14 członków służby zagranicznej, w tym osoby posiadające stopień dyplomatyczny na czas określony na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.z.

W korpusie służby cywilnej było 14 osób, w tym pięć osób było urzędnikami służby cywilnej. Stwierdzono, że mianowania w służbie cywilnej otrzymały one w MSZ. Pracownicy służby cywilnej, będący członkami służby zagranicznej, poddawani byli ocenie okresowej. W jej wyniku dwóch urzędników otrzymało mianowania na kolejny (II) stopień służbowy. Pozostali pracownicy służby cywilnej otrzymywali kolejne awanse stanowiskowe (średnio dwukrotnie).

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 42, 1252-1465)

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej uregulował w zarządzeniu nr 17 z dnia 20 czerwca 2011 r. kwestie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników MSZ.

(dowód: akta kontroli str.1511-1522)

W toku kontroli, szczegółowym badaniem objęto dokumentację 15 szkoleń (12 wewnętrznych i trzech zewnętrznych) zorganizowanych i przeprowadzonych dla pracowników MSZ, w tym członków służby zagranicznej.

Stwierdzono, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych m.in.: ustalało potrzeby szkoleniowe; szczegółowo określało cele szkolenia; ustalało tematykę szkolenia i grupę osób, dla której jest przeznaczone szkolenie; wybierało podmioty dające rękojmię należytego przeprowadzenia szkolenia, którym powierzało prowadzenie szkolenia na podstawie umowy; zatwierdzało program i harmonogram szkolenia oraz dokonywało ocen szkoleń.

Ustalono, że podmioty, którym powierzono prowadzenie szkoleń spełniały kryteria określone w § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁴², tj. m.in.: posiadały doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej oraz zapewniały bazę materialną odpowiednią dla danego szkolenia, niezbędną do realizacji jego programu.

Wszystkie szkolenia obejmowały tematykę określoną w § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia, w szczególności: prawo administracyjne; finanse publiczne i audyt wewnętrzny; zamówienia publiczne; informatykę; języki obce; standardy skutecznej i sprawnej pracy administracji; rozwój umiejętności interpersonalnych; zasady właściwych kontaktów z obywatelem.

Dokumentacja przebiegu wszystkich 12 wewnętrznych szkoleń zawierała w szczególności: harmonogram szkolenia; wykaz osób realizujących program szkolenia; listy obecności uczestników szkolenia oraz arkusze indywidualnej oceny szkolenia lub ocenę zbiorczą sporządzoną na podstawie tych arkuszy. Ukończenie szkoleń potwierdzono zaświadczeniami wydawanymi przez podmiot, któremu powierzono prowadzenie szkolenia,

⁴¹ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

⁴² Dz. U. Nr 190, poz. 1274.

albo przez MSZ. MSZ lub firmy przeprowadzające szkolenia wewnętrzne sporządzały, w formie sprawozdań, oceny z przebiegu zrealizowanych szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 43, 221-238, 242-243, 247, 294-298, 1466-1469, 1483-1502, 1710)

W MSZ nie były prowadzone szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej, o których mowa w art. 108 u.s.c.

DGSZ poinformował, że w okresie jaki obejmuje kontrola, tj. w latach 2010 - czerwiec 2013 Indywidualne Programy Rozwoju Zawodowego (IPRZ) nie były ustalane dla pracowników MSZ (członków korpusu służby cywilnej). Powyższe wynikało z faktu, że formularze do ustalania IPRZ zostały przedstawione urzędowi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów dopiero w II połowie 2011 r. W tym okresie KPRM również ostatecznie zrezygnował z wydania aktu wykonawczego do art. 108 ust. 1 u.s.c. pomimo, że analogiczne akty wykonawcze zostały opracowane m.in. dla sporządzania opisów i wartościowania stanowisk pracy czy sporządzania ocen okresowych. Wydano wtedy wskazówki dotyczące wdrożenia IPRZ w formie wytycznych i dobrych praktyk i podjęto decyzję, iż urzędy mogą sporządzać IPRZ według własnych koncepcji. W związku z tym przystąpiono do opracowania koncepcji systemu IPRZ w MSZ. Z uwagi na specyfikę resortu i mobilność pracowników, a także wiele możliwości rozwoju jakie może dać resort członkom korpusu służby cywilnej/zagranicznej, proces ten wydłużył się. Wpływ na powyższe miały również zmiany organizacyjne związane z reorganizacją systemu szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 221-238)

MSZ podpisało dwa porozumienia dotyczące organizacji szkoleń z innymi podmiotami, tj. porozumienie w sprawie udostępnienia platformy szkoleniowej służby przygotowawczej z Uniwersytetem Warszawskim i Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim oraz porozumienie z Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie prowadzenia szkoleń specjalistycznych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej dla narażonych na odizolowanie pracowników MSZ.

(dowód: akta kontroli str. 1503-1510)

MSZ przekazało do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a od 2010 r. do Szefa Służby Cywilnej, zbiorcze zestawienia na 2010, 2011 i 2012 rok, zawierające: informacje o potrzebach szkoleniowych urzędu, dotyczące priorytetów i rodzajów szkoleń na kolejne dwa lata oraz informacje dotyczące zapotrzebowania urzędu na środki finansowe na szkolenia na następny rok oraz prognozę zapotrzebowania na kolejny rok, w terminie do 30 listopada, w formie elektronicznych formularzy.

Szefowi Służby Cywilnej przekazano również zbiorcze zestawienia dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku, za 2010, 2011 i 2012 rok, zawierające w szczególności: dane ilościowe dotyczące uczestnictwa członków korpusu służby cywilnej w szkoleniach; zestawienie wydatków na szkolenia członków korpusu służby cywilnej; zbiorcze zestawienie ocen szkolenia i podmiotów je prowadzących, w terminie do 31 stycznia każdego roku, w formie elektronicznych formularzy.

(dowód: akta kontroli str. 1470-1482)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie okresowych ocen pracowników służby zagranicznej, będących w korpusie służby cywilnej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ośmiu na 20 zbadanych ocen⁴³ wyboru pierwszych kryteriów i wyznaczenia terminu oceny dokonano z opóźnieniem od 27 do 451 dni po 90-dniowym terminie od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, co było niezgodne z § 13 tego rozporządzenia.

⁴³ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

2. W pięciu na 20 zbadanych ocen⁴⁴ wyboru kryteriów oceny dokonano z opóźnieniem od 48 do 567 dni od dnia sporządzenia poprzedniej oceny albo od dnia zatrudnienia ocenianego na czas nieokreślony, co było niezgodne z § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych.
3. Oceny okresowe, w odniesieniu do 10 na 20 zbadanych ocen⁴⁵, zostały sporządzone z opóźnieniem od 13 do 146 dni w odniesieniu do 24 miesięcznego terminu od poprzedniej oceny, określonego w art. 81 ust. 4 u.s.c.
4. Arkusze ocen okresowych 14 osób⁴⁶ zostały sporządzone nierzetelne, tj. m.in. nie uzupełniono w całości części I arkuszy A i B (brak miejscowości, daty i podpisu osoby wypełniającej, wniosków dotyczących IPRZ) oraz części IV arkuszy A i B (brak dat rozmów).

Odpowiedzialny za politykę personalną DGSZ wyjaśnił, że: *Kierownictwo Biura Spraw Osobowych w MSZ podejmuje starania w celu sprawnego i terminowego sporządzania ocen okresowych pracownikom i urzędnikom służby cywilnej zatrudnionym w MSZ oraz skierowanych do wykonywania zadań w placówkach zagranicznych. Niemniej jednak w pierwszej połowie 2009 r., kiedy weszła w życie ustawa o służbie cywilnej nakładająca obowiązek sporządzania ocen okresowych również pracownikom służby cywilnej w MSZ, system koordynacji procesu ocen okresowych (w wielu przypadkach braku/opóźnienia w sporządzaniu ocen, opóźnienia w wyznaczaniu bądź niewyznaczone kryteria do kolejnej oceny) oraz niska świadomość przełożonych w obszarze obowiązku sporządzania ocen wymagały podjęcia radykalnych kroków (...) pragnę podkreślić, że BSO podjęło się wszelkich starań, aby oceny okresowe były sporządzane prawidłowo i terminowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niestety mimo podjętych działań nadal występują sytuacje opóźnień w sporządzaniu ocen, jak również arkusze ocen są wypełniane częściowo, co wynika z obciążenia przełożonych ważnymi z punktu widzenia resortu służby zagranicznej zadaniami tj. Prezydencja Polski w Radzie UE, wybory w placówkach zagranicznych, wizyty delegacji państwowych oraz wszelkie inne sytuacje, które mają związek z zapewnieniem ochrony praw i interesów RP i jej obywateli.*

(dowód: akta kontroli str. 130-134, 137-151, 1102-1251)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, należy kontynuować działania mające na celu sporządzenie Indywidualnych Planów Rozwoju Zawodowego dla wszystkich członków służby zagranicznej, w celu zrealizowania obowiązku, o którym mowa w art. 108 u.s.c.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie ocen okresowych pracowników, wykorzystywanie potencjału członków służby zagranicznej.

6. Sposób organizowania i prowadzenia aplikacji dyplomatyczno-konsularnej

Stan prawny

W celu przygotowania do służby zagranicznej osób nieposiadających stopnia dyplomatycznego ustanawia się odbywaną w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych aplikację dyplomatyczno-konsularną, trwającą rok. Program aplikacji dyplomatyczno-konsularnej przygotowuje dyrektor generalny służby zagranicznej po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Cywilnej (art. 38 ust. 1 i 2 u.s.z.).

⁴⁴ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r..

⁴⁵ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

⁴⁶ [...] Anonimizacja na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli zmienionego zarządzeniem nr 43/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 września 2013 r. oraz zarządzeniem nr 21/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2014 r.

Aplikantem dyplomatyczno-konsularnym może zostać osoba, będąca obywatelem polskim, spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 3-5 u.s.z., tj. zna co najmniej dwa języki obce, posiada tytuł magistra lub równorzędny oraz wykazuje się odpowiednim stanem zdrowia psychicznego i fizycznego (art. 39 ust. 1 u.s.z.).

Zgodnie z art. 39 ust. 2 u.s.z., nabór na aplikację jest otwarty oraz odbywa się w drodze konkursu. Konkurs ma na celu sprawdzenie poziomu wiedzy ogólnej i stopnia znajomości języka obcego u kandydatów oraz ich predyspozycji i przydatności do pracy w służbie zagranicznej, przy czym sprawdzenie wiedzy odbywane jest z zachowaniem zasady anonimowości. Ogłoszenie o konkursie na aplikację zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w Biuletynie Służby Cywilnej dyrektor generalny służby zagranicznej, który konkurs organizuje i przeprowadza.

W myśl § 1 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację, ogłoszenie o konkursie zamieszcza się w Biuletynie Służby Cywilnej, przynajmniej trzy tygodnie przed terminem rozpoczęcia konkursu na aplikację. Ogłoszenie określa w szczególności: termin i miejsce złożenia wniosku o przyjęcie na aplikację; dokumenty, które osoba ubiegająca się o przyjęcie na aplikację jest obowiązana dołączyć do wniosku; ustaloną przez dyrektora generalnego służby zagranicznej maksymalną liczbę kandydatów, którzy mogą być przyjęci na aplikację; termin rozpoczęcia konkursu na aplikację.

W celu przeprowadzenia konkursu na aplikację dyrektor generalny służby zagranicznej powołuje komisję konkursową. Skład komisji jest podawany kandydatom do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w służbie zagranicznej, na 14 dni przed rozpoczęciem konkursu na aplikację. Do zadań Komisji należy: sprawdzenie wniosków oraz ustalenie listy kandydatów dopuszczonych do konkursu; przygotowanie testu wiedzy ogólnej oraz tematu pracy pisemnej; przeprowadzenie konkursu; ustalenie wyniku konkursu. Z prac komisji jest sporządzany protokół (§ 4 rozporządzenia).

Konkurs na aplikację składa się z części pisemnej i ustnej oraz badania predyspozycji do służby zagranicznej. Ocenę końcową stanowi suma punktów uzyskanych przez kandydata w poszczególnych częściach konkursu na aplikację. Komisja ustala wynik konkursu na aplikację, sporządzając listę kandydatów, którzy z wynikiem pozytywnym część ustną konkursu i uzyskali kolejno największą liczbę punktów oraz pozytywny wynik badania predyspozycji do służby zagranicznej (§ 12 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.z., aplikację dyplomatyczno-konsularną organizuje i przeprowadza dyrektor generalny służby zagranicznej.

Aplikacja kończy się egzaminem dyplomatyczno-konsularnym, którego celem jest sprawdzenie wiedzy, kwalifikacji i posiadania predyspozycji niezbędnych do wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego (art. 41 ust. 1 i 2 u.s.z.).

Szczegółową organizację aplikacji dyplomatyczno-konsularnej oraz zasady i zakres przeprowadzenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego określa rozporządzenie w sprawie aplikacji.

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).

Aplikacja składa się z części teoretycznej i części praktycznej. Aplikant jest obowiązany przedstawić pracę pisemną na zadany temat, w terminie określonym w programie aplikacji. Pracę pisemną ocenia dwóch wyznaczonych przez dyrektora generalnego służby zagranicznej członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, m.in. wg kryteriów: zwięzłości, jasności i poprawności językowej oraz trafności proponowanych rozwiązań (§ 9 rozporządzenia).

Dyrektor generalny służby zagranicznej wyznacza spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego kierownika aplikacji w stopniu dyplomatycznym nie niższym

niż radca, który opracowuje plan szkolenia specjalistycznego części teoretycznej aplikacji, plan części praktycznej aplikacji oraz wyznacza aplikantowi temat pracy pisemnej.

DGSZ wyznacza aplikantowi patronów spośród pracowników komórek organizacyjnych lub placówki zagranicznej, w której aplikant odbywa staż zawodowy. Patronem może być członek personelu dyplomatyczno-konsularnego, który posiada stopień dyplomatyczny co najmniej I sekretarza. Po zakończeniu aplikacji w komórce organizacyjnej lub w placówce zagranicznej patron sporządza pisemną ocenę aplikanta (§ 8 rozporządzenia).

W celu przeprowadzenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego DGSZ powołuje komisję egzaminacyjną, do której zadań należy: rozstrzygnięcie o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia do egzaminu, przygotowanie tematów i zadań egzaminacyjnych, przeprowadzenie egzaminu, ustalenie wyników egzaminu.

W skład komisji wchodzi przewodniczący oraz pięciu członków wyznaczonych przez dyrektora generalnego służby zagranicznej spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego posiadających stopień dyplomatyczny co najmniej I sekretarza. Członkiem komisji nie może być osoba, która pozostaje z aplikantem w stosunku faktycznym lub prawnym, mogącym wywołać wątpliwości co do jej bezstronności. Skład komisji jest podawany kandydatom do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w służbie zagranicznej na 14 dni przed terminem egzaminu. Tryb pracy komisji egzaminacyjnej określa regulamin zatwierdzony przez DGSZ (§ 10 rozporządzenia).

Zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie aplikacji, egzamin jest przeprowadzany w terminach wyznaczonych przez DGSZ. Aplikanta dopuszcza się do egzaminu na podstawie ocen wystawionych przez patronów oraz oceny z pracy pisemnej. Do egzaminu nie mogą być dopuszczone osoby biorące udział w jego przygotowaniu i przeprowadzeniu. Podczas egzaminu sprawdza się wiedzę teoretyczną i praktyczną w zakresie objętym programem aplikacji, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu tematycznego szkolenia specjalistycznego przeprowadzanego w ramach aplikacji (§ 14 rozporządzenia). Egzamin składa się z części pisemnej i ustnej.

Komisja rozstrzyga o wyniku egzaminu złożonego przez osobę do niego przystępującą jednomyślnie, biorąc pod uwagę liczbę punktów uzyskanych przez osobę przystępującą do egzaminu w części pisemnej egzaminu oraz ocenę uzyskaną w części ustnej egzaminu. Osoba, która nie złożyła egzaminu z wynikiem pozytywnym, może do niego przystąpić ponownie, jednak nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy i nie później niż przed upływem dwóch lat od dnia zakończenia egzaminu (§ 21 rozporządzenia).

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwa konkursy na aplikację dyplomatyczno-konsularną⁴⁷, zrealizowano trzy aplikacje dyplomatyczno-konsularne⁴⁸ oraz sześć egzaminów dyplomatyczno-konsularnych⁴⁹.

Szczegółowym badaniem objęto: wszystkie (dwa) konkursy na aplikację, wszystkie (trzy) aplikacje oraz trzy egzaminy dyplomatyczno-konsularne⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 5-23, 36-45, 1523-1524)

W toku kontroli stwierdzono, że nabory na aplikację odbyły się w drodze konkursu, zgodnie z art. 39 ust. 2 u.s.z. Ogłoszenia o konkursach zamieszczone były w BIP MSZ, w Intranecie MSZ oraz w prasie o zasięgu ogólnokrajowym przynajmniej na trzy tygodnie przed terminem rozpoczęcia konkursów. Ogłoszenia określały w szczególności: termin i miejsce złożenia wniosku o przyjęcie na aplikację dyplomatyczno-konsularną, dokumenty, które osoba ubiegająca się o przyjęcie na aplikację jest obowiązana dołączyć do wniosku, ustaloną przez DGSZ maksymalną liczbę kandydatów, którzy mogą być przyjęci na aplikację oraz termin rozpoczęcia konkursu na aplikację.

⁴⁷ Jeden w 2010 r. i jeden w 2012 r.

⁴⁸ Jedną w 2010 r. (20 aplikantów), jedną w 2011 r. (17 aplikantów) oraz jedną w 2013 r. (15 aplikantów).

⁴⁹ Po dwa egzaminy w: 2010 r. (50 osób zdało egzamin z wynikiem pozytywnym), 2011 r. (16 osób) i 2012 r. (20 osób).

⁵⁰ Egzaminy przeprowadzone w grudniu 2010 r., w grudniu 2011 r. oraz w grudniu 2012 r.

Kontrola wykazała, że DGSZ nie zamieścił ogłoszeń o konkursach na aplikację dyplomatyczno-konsularną w Biuletynie Służby Cywilnej.

DGSZ wyjaśnił, że: *Ogłoszenia te nie były publikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej KPRM z uwagi na brak możliwości technicznych do ich wprowadzenia na tej stronie internetowej. Nie były one publikowane również w Biuletynie Służby Cywilnej. Należy zauważyć, że w chwili wejścia w życie rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną, to w Biuletynie Służby Cywilnej publikowano ogłoszenia o naborze na stanowiska w służbie cywilnej. Obecnie ogłoszenia takie publikowane są wyłącznie w formie elektronicznej w BIP KPRM. Jednak opublikowanie ogłoszeń o naborze na aplikację nie było możliwe z przyczyn opisanych powyżej.*

Szef Służby Cywilnej poinformował⁵¹, że począwszy od dnia wejścia w życie u.s.c., tj. od 27 października 2006 r., przestał istnieć Biuletyn Służby Cywilnej, który był oficjalnym, ustawowym publikatorem ogłoszeń o naborach/konkursach w służbie cywilnej. Wprowadzono natomiast obowiązek upowszechnienia informacji o wolnych stanowiskach pracy w BIP KPRM. Nie można jednak stwierdzić, że ogłoszenie o naborze na aplikację powinno być obowiązkowo umieszczane w BIP KPRM, gdyż aplikacja ta nie jest naborem do służby cywilnej, tylko alternatywą w stosunku do naboru ustawową formą poszukiwania kandydatów do zatrudnienia w służbie zagranicznej. Ponadto, poinformował, że DGSZ nie zwracał się do Szefa Służby Cywilnej o zamieszczenie ogłoszeń o konkursach na aplikacje w Biuletynie Służby Cywilnej.

O terminie i miejscu przeprowadzenia konkursów na aplikacje kandydaci zostali zawiadomieni pisemnie (e-mail lub list polecony), na co najmniej 14 dni przed ich rozpoczęciem.

DGSZ powołał komisje konkursowe w celu przeprowadzenia konkursów na aplikacje, które sprawdziły wnioski oraz ustaliły listy kandydatów dopuszczonych do konkursu, przygotowały testy wiedzy ogólnej oraz tematy prac pisemnych, przeprowadziły konkursy oraz ustaliły ich wyniki. Komisje powoływane były każdorazowo decyzją DGSZ, a ich składy były zgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację. Członkowie komisji podpisali po zapoznaniu się z listą kandydatów oświadczenia o ich bezstronności. Z prac komisji egzaminacyjnych zostały sporządzone protokoły.

Zgodnie z §§ 5-12 ww. rozporządzenia, wszystkie konkursy na aplikacje składały się z części pisemnej i ustnej oraz badania predyspozycji do służby zagranicznej⁵². Do części ustnej byli dopuszczeni kandydaci, którzy uzyskali co najmniej 60 % punktów z każdego z elementów części pisemnej konkursu na aplikację. Ocenę końcową stanowiła suma punktów uzyskanych przez kandydata w poszczególnych częściach konkursu.

Komisje ustaliły wyniki konkursów na aplikacje, sporządzając listy kandydatów, którzy złożyli z wynikiem pozytywnym część ustną konkursu i uzyskali kolejno największą liczbę punktów oraz pozytywny wynik badania predyspozycji do służby zagranicznej.

Aplikantami dyplomatyczno-konsularnymi zostały osoby, będące obywatelami polskimi, spełniającymi wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 3-5 u.s.z.

(dowód: akta kontroli str. 30-32, 130-178, 1530-1709, 1710, 1720-1729)

Kontrola wykazała, że dniem rozpoczęcia wszystkich badanych aplikacji dyplomatyczno-konsularnych był dzień określony w umowach o pracę na czas określony aplikantów dyplomatyczno-konsularnych. Aplikacje rozpoczęły się nie później, niż po upływie 3 miesięcy od dnia ustalenia wyników konkursu na aplikację (od 1 do 2 miesięcy) i trwały rok czasu. Terminy rozpoczęcia aplikacji nie były przesuwane.

⁵¹ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁵² Część pisemna składała się z: testu wiedzy ogólnej oraz pracy pisemnej. Część ustna konkursu na aplikację przeprowadzana była w formie rozmowy komisji z kandydatem. Badanie predyspozycji do służby zagranicznej odbyło się w formie testu psychologicznego.

DGSZ przygotował program aplikacji dyplomatyczno-konsularnej bez zasięgnięcia opinii Szefa Służby Cywilnej (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej wyznaczył spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego kierownika aplikacji w stopniu dyplomatycznym nie niższym niż radca⁵³. Kierownik aplikacji każdorazowo opracowywał plan szkolenia specjalistycznego części teoretycznej aplikacji, obejmujący zagadnienia określone w rozporządzeniu w sprawie aplikacji oraz plan części praktycznej aplikacji. Aplikacje składały się z części teoretycznych i części praktycznych⁵⁴.

DGSZ wyznaczył aplikantom patronów spośród pracowników komórek organizacyjnych lub placówki zagranicznej, w której aplikant odbywał staż zawodowy. Patronami byli członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego, którzy posiadali stopień dyplomatyczny co najmniej I sekretarza. Wszyscy patroni po zakończeniu aplikacji w komórce organizacyjnej oraz w placówce zagranicznej sporządzili pisemne oceny aplikantów. Oceny sporządzono zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie aplikacji.

Aplikanci przedstawili prace pisemne na zadane tematy, w terminach określonych w programach aplikacji, które zostały ocenione przez dwóch członków personelu dyplomatyczno-konsularnego wyznaczonych przez DGSZ.

Wszystkie poddane badaniu aplikacje dyplomatyczno-konsularne zakończyły się egzaminem dyplomatyczno-konsularnym, zgodnie z art. 41 ust. 1 u.s.z.

(dowód: akta kontroli str. 130-178, 1525-1526, 1530-1709, 1710)

DGSZ powołał komisje egzaminacyjne, w celu przeprowadzenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego w drodze decyzji, w której określił również terminy przeprowadzenia egzaminów⁵⁵. W skład komisji wchodził: przewodniczący oraz pięciu członków wyznaczonych przez DGSZ spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego posiadających stopień dyplomatyczny co najmniej I sekretarza. Skład komisji został podany kandydatom do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w służbie zagranicznej (Intranet MSZ) na 14 dni przed terminem egzaminu, z wyjątkiem egzaminu w 2012 r., gdy skład komisji podano z dwudniowym opóźnieniem. Tryb pracy komisji egzaminacyjnych określał regulamin zatwierdzony przez DGSZ⁵⁶. Członkowie komisji każdorazowo podpisywali oświadczenia o bezstronności.

Komisje egzaminacyjne rozstrzygnęły o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia do egzaminu, przygotowały tematy i zadania egzaminacyjne, przeprowadziły egzaminy oraz ustaliły wyniki egzaminów.

Egzaminy składały się z części pisemnej i ustnej⁵⁷ oraz zostały przeprowadzone w terminach wyznaczonych w decyzjach DGSZ. Aplikanci zostali dopuszczeni do egzaminów na podstawie ocen wystawionych przez patronów.

Komisje egzaminacyjne jednomyślnie rozstrzygnęły o wynikach egzaminów, biorąc pod uwagę liczbę punktów uzyskanych przez osobę przystępującą do egzaminu w części

⁵³ Decyzja nr 47 DGSZ z dnia 12 września 2006 r. – Pani Małgorzata B., decyzja nr 5 DGSZ z dnia 26 stycznia 2010 r. – Pan Bogdan W. oraz decyzja nr 116 DGSZ z dnia 7 grudnia 2012 r. – Pani Katarzyna S.

⁵⁴ Część teoretyczna aplikacji obejmowała szkolenie 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. Staże zawodowe w placówkach zagranicznych trwały do 9 miesięcy (średnio od 1 do 3 miesięcy).

⁵⁵ Decyzja nr 71 DGSZ z dnia 20 października 2010 r., decyzja nr 88 DGSZ z dnia 24 listopada 2011 r. oraz decyzja nr 109 DGSZ z dnia 16 listopada 2012 r.

⁵⁶ Egzamin w 2010 r. – regulamin z 20 stycznia 2010 r. oraz regulamin z 22 listopada 2010 r., egzaminy w 2011 i 2012 r. – regulamin z 22 listopada 2010 r.

⁵⁷ Część pisemna egzaminów składała się z testu wyboru oraz zadania praktycznego. Do części ustnej egzaminu dopuszczone zostały osoby, które uzyskały co najmniej 60 punktów w części pisemnej egzaminu, w tym co najmniej 10 punktów z zadania praktycznego oraz 50 punktów z testu wyboru. Część ustną egzaminu przeprowadzono w formie rozmowy komisji z osobą przystępującą do egzaminu.

pisemnej egzaminu oraz ocenę uzyskaną w części ustnej egzaminu. Osoby, które nie złożyły egzaminu z wynikiem pozytywnym, mogły do niego przystąpić ponownie (nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy i nie później niż przed upływem dwóch lat od dnia zakończenia egzaminu). W przypadkach ponownego przystępowania do egzaminu odbywającego się nie później niż przed upływem roku od dnia zakończenia poprzedniego egzaminu, DGSZ, na wniosek osoby przystępującej ponownie do egzaminu, uznawał oceny dotychczas uzyskane przez tę osobę w części pisemnej.

Osoby będące urzędnikami służby cywilnej lub absolwentami KSAP oraz osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3-5 u.s.z., których doświadczenie zawodowe w sferze stosunków zagranicznych gwarantuje fachowe wykonywanie obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego służby zagranicznej, po udokumentowaniu spełniania wymagań określonych w art. 12 ust. 1 pkt 3-5 u.s.z. i wystąpieniu z wnioskiem do DGSZ, mogły przystąpić do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego bez konieczności odbycia aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Uzyskiwały one każdorazowo zgodę DGSZ na zwolnienie z odbycia aplikacji i przystąpienie do egzaminu. W przypadku braku spełniania wymagań określonych w ustawie, DGSZ nie wydawał właściwej zgody.

Wszystkie osoby przystępujące do egzaminów udokumentowały znajomość języków obcych, przedstawiając dokumenty określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 130-178, 239, 244-245, 1527-1709, 1710)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie aplikacji dyplomatyczno-konsularnej stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Program aplikacji dyplomatyczno-konsularnych przygotowany został przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej bez zasięgnięcia opinii Szefa Służby Cywilnej, co było niezgodne z art. 38 ust. 2 u.s.z.

DGSZ wyjaśnił, że: (...) *program teoretyczny aplikacji w latach 2010 i 2011 obejmował służbę przygotowawczą do służby cywilnej. W 2010 roku i w latach poprzedzających ten punkt programu szkolenia mieścił się w półrocznym przygotowaniu teoretycznym Akademii Dyplomatycznej PISM. Po skróceniu szkolenia teoretycznego w 2011 roku do czterech miesięcy (na rzecz dłuższej praktyki w Centrali i na placówkach) przeprowadzenie szkolenia teoretycznego do służby cywilnej Centrum Rozwoju Zawodowego powierzyło wyspecjalizowanej firmie zewnętrznej. W ramach zajęć w MSZ uzupełniających szkolenie teoretyczne aplikantów CRZ zorganizowało m.in. zajęcia warsztatowe, na temat porównania ustawy o służbie zagranicznej z ustawą o służbie cywilnej. Jednym z elementów związków programowych aplikacji dyplomatyczno-konsularnej ze służbą cywilną była nawiązana współpraca CRZ i aplikacji z KSAP, wspierana przez dyr. KSAP J. Czaputowicza, w szczególności w 2011 roku. CRZ wychodziło z założenia, że szkolenia w zakresie przygotowania do służby cywilnej w wymienionych programach aplikacji dyplomatyczno-konsularnych powierzane naszym partnerom we współpracy w latach 2010-2011, spełniają standardy służby cywilnej akceptowane przez Szefa Służby Cywilnej. Analogiczny sposób postępowania zastosowano również dla programu aplikacji dyplomatyczno-konsularnej w roku 2013.*

Szef Służby Cywilnej poinformował, że DGSZ nie zasięgał jego opinii w zakresie programu aplikacji dyplomatyczno-konsularnych odbywających się w latach 2010, 2011 oraz 2012.

(dowód: akta kontroli str. 130-178, 1530-1729)

NIK stwierdza, że brzmienie art. 38 ust. 2 u.s.z. nie odnosi się tylko do obowiązku zasięgnięcia opinii Szefa Służby Cywilnej do części programu aplikacji dyplomatyczno-konsularnej dotyczącej służby przygotowawczej, lecz zobowiązuje DGSZ do zasięgnięcia opinii w odniesieniu do całego programu aplikacji.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, zmian dotyczących oficjalnego, ustawowego publikatora ogłoszeń w służbie cywilnej, nie uwzględniono w rozporządzeniu w sprawie konkursu na aplikację. W związku z tym, obowiązek określony w § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia jest niewykonalny z powodu

braku właściwego publikatora. W ocenie NIK, należałoby dokonać zmiany przepisów rozporządzenia w celu wyeliminowania istniejącej luki prawnej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania podejmowane przez MSZ w ramach zorganizowania i prowadzenia aplikacji dyplomatyczno-konsularnej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸, wnosi o:

1. Przeprowadzanie naborów na stanowiska w korpusie służby cywilnej na placówkach zagranicznych zgodnie z przepisami u.s.c.
2. Określanie przez DGSZ zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony.
3. Terminowe dokonywanie wyboru kryteriów i przeprowadzanie ocen okresowych członków służby zagranicznej, będących członkami służby cywilnej.
4. Zatwierdzanie przez DGSZ programu aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Cywilnej.
5. Podjęcie działań w celu dostosowania rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną do przepisów u.s.z.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia grudnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
Podpis

⁵⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82.