

Informacja o wynikach kontroli przestrzegania przez Ministra Spraw Zagranicznych przepisów prawnych w zakresie kwalifikacji pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej zatrudnionych w MSZ i placówkach zagranicznych

Nr ewid. 30/1997/P/97025/DGI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

1.1. Nr kontroli P/96/025

Temat kontroli:

Przestrzeganie przez Ministra Spraw Zagranicznych przepisów prawnych w zakresie kwalifikacji pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych.

1.2. Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

1.3. Celem kontroli było dokonanie oceny przestrzegania przepisów określających wymagania w zakresie kwalifikacji pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej, zatrudnianych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych, a także zasad kwalifikowania pracowników do pracy w placówkach i odbywania praktyk przedwyjazdowych.

1.4. Tematyka kontroli dotyczyła przede wszystkim:

- 1) przestrzegania przepisów określających poziom wykształcenia, długość stażu pracy i znajomość języków obcych wymaganych przy zatrudnianiu na poszczególnych stanowiskach,
- 2) stosowania w praktyce zasad kwalifikowania pracowników do pracy w placówkach zagranicznych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych,

- 3) stosowania przepisów dotyczących praktyk przedwyjazdowych pracowników skierowanych do pracy w placówkach.

Dla szerszego zobrazowania badanych zagadnień zebrano dane o:

- planowanej i rzeczywistej wielkości zatrudnienia i wydatkach na wynagrodzenia w Centrali Ministerstwa i placówkach zagranicznych,
- zmianach obsady kadrowej i etatyzacji placówek zagranicznych.

Kontrola przeprowadzona została w Departamencie Personalnym Ministerstwa Spraw Zagranicznych w czasie od 22.08.1996 r. do 29.11.1996 r..

1.5. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1990 r. do 1996 r. (I półrocze).

Kontrolę przeprowadził Departament Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej.

Była to pierwsza kontrola dotycząca kwalifikacji (wykształcenie, staż pracy, znajomość języków obcych) pracowników resortu spraw zagranicznych zatrudnionych w Centrali Ministerstwa i podległych placówkach zagranicznych na stanowiskach dyplomatycznych i konsularnych. Kontrola dotyczyła też pracowników placówek zagranicznych zatrudnionych w służbie administracyjno-finansowej - odpowiedzialnych za gospodarkę finansową i materiałową (kierownicy administracyjni, kierownicy administracyjno-finansowi, główni księgowi) - na stanowiskach dyplomatycznych i konsularnych.

1.6. Specyfika resortu spraw zagranicznych powoduje konieczność dokonywania licznych zmian obsady stanowisk w Centrali Ministerstwa i placówkach zagranicznych. Wynika to z ustalonego^{1),2} czteroletniego okresu pracy w placówkach i obsady kadrowej tych placówek w większości pracownikami Centrali Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Rotacją tą objętych jest ponad 1000 pracowników etatowych placówek zagranicznych, w tym ponad połowę stanowią pracownicy Centrali. Pozostali pracownicy etatowi pozyskiwani są spoza resortu spraw zagranicznych. W przypadku braku kandydatów spośród pracowników Centrali do wyjazdu na placówki zagraniczne, MSZ powiadamiało wybrane ministerstwa, urzędy centralne i inne instytucje o możliwości zgłaszania kandydatów do pracy w tych placówkach. Wg stanu na 30 czerwca 1996 r. na

¹ Zarządzenie nr 21 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 września 1994 r. w sprawie kwalifikowania do pracy, okresu pobytu i odwoływania pracowników w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i podległych MSZ (Informator MSZ Nr 130).

² Zarządzenie nr 25 MSZ z dnia 24 października 1995 r. w sprawie kwalifikowania do pracy, okresu pobytu i odwoływania pracowników w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, instytucjach polskich i innych placówkach podległych MSZ (Informator MSZ Nr 133).

1034 pracowników etatowych zatrudnionych w placówkach zagranicznych, 533 było pracownikami MSZ, a 501 - spoza MSZ. W przekroju zawodowym, z 1000 pracowników etatowych objętych rotacją, ponad 560 osób było pracownikami służby dyplomatyczno-konsularnej, około 200 osób - pracownikami służby administracyjno-finansowej, odpowiedzialnymi za gospodarkę finansową i materiałową (kierownicy administracyjni lub administracyjno-finansowi, gł. księgowi) placówek zagranicznych. Kwalifikacje zawodowe tych grup pracowniczych były przedmiotem badań prowadzonych w ramach niniejszej kontroli.

Nadmienić należy, iż w placówkach zagranicznych zatrudniano ponadto ca 240 pracowników etatowych na stanowiskach technicznych (operatorzy łączności, szyfranci i pracownicy ochrony placówek) i obsługi (kierowcy, intendenci itp.), podlegających rotacji, a także około 1.250 ryczałtowych pracowników krajowych (obywateli polskich przebywających za granicą - głównie członków rodzin pracowników dyplomatycznych, konsularnych) oraz miejscowych (obcokrajowców lub obywateli polskich zamieszkałych na stałe za granicą) przyjmowanych na stanowiska pomocnicze (kierowcy, sprzątaczk, rzemieślnicy itp.) przez kierowników placówek zagranicznych. Kwalifikacje zawodowe tych grup pracowniczych nie były przedmiotem niniejszej kontroli.

2. Synteza ustaleń kontroli

- 2.1. Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1990-1996 (I półrocze) Ministrowie Spraw Zagranicznych nie przestrzegali w pełni przepisów prawnych^{3),4),5)} określających kwalifikacje zawodowe wymagane od osób zatrudnianych w Centrali MSZ i placówkach zagranicznych na stanowiskach dyplomatyczno-konsularnych oraz administracyjno-finansowych związanych z odpowiedzialnością za gospodarkę finansową i materiałową.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej (Dz.U. nr 20, poz. 80).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 września 1984 r. w sprawie wymagań kwalifikacji osobistych i zawodowych osób kierowanych do pracy za granicą (Dz.U. nr 45, poz. 243).

⁵ Zarządzenie nr 12 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 grudnia 1988 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i znajomości języków obcych pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej (Informator MSZ Nr 117).

2.1.1. Kontrola dokumentacji personalnej 349 pracowników, przyjętych w badanym okresie do pracy w Centrali MSZ na stanowiska zaliczane do dyplomatyczno-konsularnych wykazała, że:

- 334 osoby (96%) posiadały wymagane wyższe wykształcenie, a pozostałe 15 osób (4%) - średnie wykształcenie i nie spełniało ustalonych w tym zakresie wymagań,
- 214 osób (61%) posiadało staż pracy zgodny z przepisami prawnymi, a pozostałe 135 osób (39%) legitymowało się krótszym okresem pracy niż wymagany,
- 124 osoby (36%) posiadały w aktach personalnych dokumenty potwierdzające znajomość języków obcych (1 lub 2 - zależnie od zajmowanego stanowiska), 94 osoby (27%) - znajomość jednego języka obcego chociaż stosownie do zajmowanego stanowiska winny wykazać się znajomością dwóch języków obcych, a pozostałe 131 osób (37%) nie udokumentowały znajomości żadnego języka obcego (str. 16-17).

2.1.2. Kontrola dokumentacji personalnej 486 pracowników, przyjętych w badanym okresie do pracy w placówkach zagranicznych na stanowiska dyplomatyczne i konsularne wykazała, że:

- 481 osób (99%) posiadało wykształcenie wyższe, a 5 osób (1%) - wykształcenie średnie i nie spełniało wymagań w zakresie wykształcenia,
- 433 osoby (89%) posiadały staż pracy zgodny z przepisami, a 53 osoby (11%) legitymowały się krótszym okresem pracy niż wymagany,
- 288 osób (60%) posiadało w aktach dokumenty potwierdzające znajomość co najmniej 2 języków obcych, 129 osób (26%) - znajomość jednego języka obcego, chociaż powinni wykazać się znajomością co najmniej 2 języków obcych, a pozostałe 69 osób (14%) nie udokumentowały znajomości jakiegokolwiek języka obcego (str. 18-20).

2.1.3. Ustalenia kontroli w zakresie przestrzegania kwalifikacji 106 pracowników służby administracyjno-finansowej, odpowiedzialnych za gospodarkę finansową i materiałową i zatrudnionych na stanowiskach dyplomatycznych lub konsularnych wykazały, że:

- 80 osób (81%) posiadało wymagane wyższe wykształcenie, a 26 osób (19%) - średnie wykształcenie i nie spełniało ustalonych w tym zakresie wymagań,

- 101 osób (95%) posiadało staż pracy zgodny z przepisami, a pozostałe 5 osób (5%) legitymowało się krótszym okresem pracy niż wymagany,
- 55 osób (52%) spełniało wymogi w zakresie języków obcych, 11, tj. 10%, posiadało w aktach dokumenty potwierdzające znajomość 1 języka, chociaż zgodnie z zajmowanym stanowiskiem winni znać 2 języki, a pozostałe 40 osób (38%) nie udokumentowało znajomości jakiegokolwiek języka obcego, aczkolwiek winni znać 1 lub 2 języki obce stosownie do zajmowanego stanowiska (str. 20-21).

2.2. Wyniki kontroli wskazują, że w okresie badanym w Ministerstwie Spraw Zagranicznych stosowane były różne sposoby kwalifikowania kandydatów do pracy w placówkach zagranicznych na stanowiska merytoryczne w służbach dyplomatyczno-konsularnych, administracyjno-finansowych i technicznych. Do 1994 r. zakwalifikowanie kandydata do pracy w tych placówkach następowało na podstawie decyzji Ministra Spraw Zagranicznych. Natomiast rotacja kadry placówek zagranicznych w 1995 r. i w 1996 r. odbywała się na podstawie zarządzeń Ministra Spraw Zagranicznych określających na dany rok tryb postępowania w zakresie kwalifikowania do pracy, okresu pobytu i odwoływania pracowników w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i innych placówkach zagranicznych podległych Ministrowi (przypisy 1 i 2 ze str. 2). Z ustaleń kontroli wynika, że ustalony w tych przepisach tryb postępowania był w latach 1995-1996 (I półrocze) w pełni przestrzegany w odniesieniu do pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej oraz administracyjno-finansowej. Natomiast przepisy te nie były stosowane w stosunku do pracowników służby łączności (operatorów łączności, szyfrantów i pracowników ochrony placówek), chociaż omawiane zarządzenia MSZ nie ustalały takich wyłączeń (str. 22-23).

2.3. Z ustaleń kontroli wynika, że w Ministerstwie Spraw Zagranicznych były przestrzegane przepisy⁶ dotyczące praktyk przedwyjazdowych, które obowiązywały kandydatów zakwalifikowanych do pracy w placówkach zagranicznych. Odbycie takiej praktyki było warunkiem zatrudnienia w placówce zagranicznej. Nie stwierdzono przypadku zatrudnienia pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej i służby administracyjno-finansowej bez

⁶ Zarządzenie nr 7 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 maja 1991 r. w sprawie praktyk przedwyjazdowych pracowników skierowanych do pracy w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych oraz innych placówkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych (Informator MSZ z 1991 r. Nr 124).

potwierdzenia odbycia praktyki przedwyjazdowej i zdania wymaganych egzaminów (str. 23-24).

2.4. W toku kontroli stwierdzono prowadzenie w Ministerstwie Spraw Zagranicznych tzw. listy pracowników w dyspozycji Departamentu Personalnego, obejmującej głównie pracowników powracających z placówek i urlopów bezpłatnych lub odbywających praktyki przedwyjazdowe. Lista obejmowała od 23 do 49 osób a zasady jej prowadzenia nie zostały określone. Żadne przepisy nie określały też warunków umieszczania pracowników na liście dyspozycyjnej ani okresu pozostawania w dyspozycji Departamentu Personalnego. Z ustaleń kontroli wynika, że okres ten wynosił od 1 miesiąca do 48 miesięcy. Większość pracowników była w tym czasie zatrudniona w różnych komórkach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Stwierdzono również, iż trzy osoby pobierały wynagrodzenie nie świadcząc pracy (str. 25 Informacji).

2.5. Kontrola przestrzegania zasad gromadzenia i ewidencji akt osobowych^{7),8)} wykazała, że zgodnie z przepisami akta personalne gromadzone były w trzech tematycznych zbiorach obejmujących całość dokumentacji osobowej pracownika. Nie został natomiast wdrożony, wynikający z ww. przepisów, obowiązek prowadzenia spisów (wykazów) akt zgromadzonych w teczkach personalnych i ich numerowania. Zaniedbanie to utrudniało Departamentowi Personalnemu MSZ sprawne rozeznanie zawartości teczek personalnych i wyegzekwowanie od pracowników obowiązku dostarczenia dokumentów potwierdzających ich kwalifikacje, w szczególności poziom wykształcenia i znajomość języków obcych (str. 25-26).

3. Wnioski

Wyniki kontroli wskazują na istotny problem, występujący w całym kontrolowanym okresie, jakim jest pozyskanie do pracy w służbie zagranicznej pracowników posiadających kwalifikacje określone przepisami.

⁷ Zarządzenie nr 12 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 listopada 1982 r. w sprawie instrukcji o prowadzeniu ewidencji osobowej pracowników i sprawozdawczości o ruchu osobowym w resorcie spraw zagranicznych (Informator MSZ z 1982 r. Nr 95).

⁸ Zarządzenie nr 14 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 grudnia 1988 r. w sprawie uzupełnienia ewidencji osobowej pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i obowiązku deponowania paszportów urzędowych (Informator MSZ z 1988 r. Nr 117).

Działania podejmowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w kierunku zainteresowania pracą w placówkach pracowników innych ministerstw i urzędów nie przyniosły zadowalających efektów. Przyczyną tego, według wyjaśnień Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jest niski poziom wynagrodzeń - nieadekwatny do wysokich wymagań kwalifikacyjnych. Dotyczy to zarówno Centrali Ministerstwa jak i placówek zagranicznych, gdzie realny poziom dochodów uległ obniżeniu w związku ze zmniejszeniem siły nabywczej walut wymienialnych. Średnia miesięczna płaca w MSZ w I półroczu 1996 r. wynosiła 1.200 zł, a perspektywa kandydowania do wyjazdu na placówkę po przepracowaniu 2-3 lat stwarzała możliwość wzrostu zarobku do przeciętnego poziomu ok. 3.020 zł miesięcznie. Takie relacje ekonomiczne nie stwarzały dostatecznej zachęty do zainteresowania pracą w służbie zagranicznej - wymagającej udokumentowanej znajomości języków obcych, wyższego wykształcenia i stażu pracy 2 do 8 lat - jak to określają obowiązujące przepisy.

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę realizacji następujących wniosków:

1. Skierowanie wniosku do Rady Ministrów o ponowne uregulowanie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej.
2. Dokonanie przez Ministra Spraw Zagranicznych przeglądu wydanych przez siebie aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym oraz w celu ich uaktualnienia.
3. Dostosowanie zasad prowadzenia akt osobowych do obowiązujących przepisów⁹.
4. Podjęcie działań zapewniających przestrzeganie przepisów dotyczących wymagań w zakresie kwalifikacji pracowników poprzez:
 - opracowanie zasad i trybu zatrudniania pracowników Centrali MSZ,
 - rozszerzenie zakresu działań w kierunku pozyskania pracowników posiadających kwalifikacje wymagane przepisami,
 - zobowiązanie Departamentu Personalnego do przedkładania Kierownictwu MSZ okresowych analiz kwalifikacji kadr dyplomatyczno-konsularnych.
5. Określenie warunków i trybu potwierdzania znajomości języków obcych przez pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej, deklarujących biegłą znajomość języków obcych bez formalnego jej udokumentowania.

⁹ W sprawie prowadzenia ewidencji osobowej od dnia 2.06.1996 r. obowiązuje Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika - Dz.U. Nr 62, poz. 286. Z treści § 11 rozporządzenia wynika, że w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia pracodawcy dostosowują prowadzoną dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników do przepisów tego rozporządzenia.

6. Określenie podstaw prawnych prowadzenia tzw. dyspozycyjnej listy płac z uwzględnieniem kryteriów umieszczania pracowników na tej liście, czasu pozostawania w dyspozycji oraz wysokości wynagrodzeń¹⁰.
7. Podjęcie przez Ministra Spraw Zagranicznych działań mających na celu stworzenie korzystniejszych warunków pracy i kształcenia dla pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego

1.1. Ustawą z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych powołano Ministra Spraw Zagranicznych, jako naczelną administrację państwową w dziedzinie polityki zagranicznej¹¹. Minister Spraw Zagranicznych m.in. ustala organizację i kieruje działalnością przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych (art. 3). Szczegółowy zakres działania Ministra Spraw Zagranicznych określa rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych¹². Zgodnie z treścią § 13 pkt 4 ww. rozporządzenia w dziedzinie organizacji i funkcjonowania resortu Minister Spraw Zagranicznych prowadzi politykę kadrową i zatrudnienia oraz ustala kwalifikacje wymagane od osób zatrudnionych w resorcie. Z § 12 pkt 5 niniejszego rozporządzenia wynika m.in., iż Minister Spraw Zagranicznych mianuje i odwołuje pracowników przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, z zastrzeżeniem przepisów o służbie dyplomatyczno-konsularnej oraz ustala wytyczne doskonalenia zawodowego i szkolenia specjalistycznego pracowników służby zagranicznej (§ 12 pkt 7). Ponadto z treści § 15 tegoż rozporządzenia wynika, iż Minister Spraw Zagranicznych opracowuje projekty i wydaje akty prawne w powierzonym zakresie działania.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej - Dz.U. Nr 89, poz. 402 w art. 40 w zw. z art. 3 wprowadziła pojęcie przeniesienia urzędnika służby cywilnej „w stan nieczynny” na okres do 1 roku (ust. 1), a ust. 2 tegoż artykułu określił, iż w stanie nieczynnym urzędnik służby cywilnej nie świadczy pracy, zachowując prawo do wynagrodzenia. Art. 3 - przepisom ustawy podlegają urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni w urzędach administracji rządowej, zwanych urzędami” - ustawa obowiązuje od 1 stycznia 1997 r.

¹¹ Dz.U. Nr 21, poz. 115 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 21, poz. 121 ze zm.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹³, z kolei określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych m.in. w urzędach naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji (art. 1 pkt 1). Z treści art. 47 ww. ustawy wynika, że do urzędników służby dyplomatyczno-konsularnej oraz urzędników administracji celnej, przepisy niniejszej ustawy stosuje się ze zmianami i uzupełnieniami, które określa - w drodze rozporządzenia - Rada Ministrów w zakresie, jaki jest konieczny ze względu na szczególny charakter pracy tych pracowników.

- 1.2. Na podstawie art. 47 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej¹⁴. Rada Ministrów w ww. rozporządzeniu określiła m.in., że pracownikami służby dyplomatyczno-konsularnej, zwanymi dalej „pracownikami”, są w rozumieniu rozporządzenia osoby zatrudnione w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych (§ 1). Pracownikiem może być osoba, która spełnia wymagania przewidziane dla urzędnika państwowego, a ponadto posiada wysokie walory polityczne i moralne, gwarantujące właściwą postawę w służbie dyplomatyczno-konsularnej i odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe oraz znajomość języków obcych potwierdzoną egzaminem, niezbędne do pracy w służbie dyplomatyczno-konsularnej (§ 2 ust. 1 pkt 1 i 2). Ponadto Rada Ministrów w niniejszym rozporządzeniu określiła m.in. prawa i obowiązki pracowników oraz rodzaje stopni służbowych.

Z treści § 2 ust. 2 rozporządzenia wynika m.in., że Minister Spraw Zagranicznych w porozumieniu z właściwymi ministrami określi szczegółowo wymagania w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i znajomości języków obcych, jakim powinien odpowiadać pracownik na każdym stanowisku służbowym.

Odesłanie przez Radę Ministrów do normowania ww. kwestii w zarządzeniu przez Ministra Spraw Zagranicznych nastąpiło niezgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji PRL (tekst jednolity Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.), który dopuszcza wydawanie przez ministrów zarządzeń wykonawczych jedynie na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Podobną regulację zawiera przepis art. 56 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między

¹³ Dz.U. Nr 31 poz. 21 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 20 poz. 90.

władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) oraz niezgodnie z art. 47 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, która nie upoważniła Rady Ministrów do przekazania innemu organowi ww. regulacji.

Zakres kwalifikacji osobistych i zawodowych osób kierowanych za granicę, Rada Ministrów określiła w rozporządzeniu z dnia 3 września 1984 r. - wydanym na podstawie art. 298 kodeksu pracy¹⁵ - w sprawie wymagań w zakresie kwalifikacji osobistych i zawodowych osób kierowanych do pracy za granicę¹⁶. Rozporządzenie to określiło m.in. wymagania w zakresie kwalifikacji osobistych i zawodowych osób, zwanych dalej „pracownikami”, kierowanych do pracy za granicą przez urzędy państwowe (§ 1 ust. 1). Zgodnie z treścią § 2 ust. 1 pkt. 1-6 pracownik może być skierowany do pracy za granicą jeśli:

- 1) jest obywatelem polskim,
- 2) ukończył 18 lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta w pełni z praw publicznych,
- 3) ma odpowiednie wykształcenie i przygotowanie zawodowe konieczne do wykonywania pracy, w tym udokumentowaną znajomość języka obcego w stopniu niezbędnym do wykonywania pracy,
- 4) swoją postawą obywatelską oraz poziomem etyczno-moralnym daje rękojmię należytego reprezentowania i ochrony interesów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,
- 5) daje rękojmię zachowania tajemnicy państwowej i służbowej, zgodnie z ustawą z dnia 4 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. Nr 40, poz. 271) oraz przepisami wydanymi na jej podstawie,
- 6) posiada co najmniej pięcioletni staż pracy zawodowej w kraju.

¹⁵ Dz.U. z 1974 r. Nr 24 poz. 141 ze zm. Przepis art. 298 § 1 i § 2 kodeksu pracy brzmi:

§ 1. Rada Ministrów po porozumieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych może określić w drodze rozporządzenia w sposób szczególny niektóre prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych, w innych działach służby państwowej, w zakładach służby zdrowia, w jednostkach wojskowych i w innych zakładach pracy na stanowiskach związanych ze służbą zagraniczną lub z obronnością kraju, a także zatrudnionych za granicą przez polskie przedsiębiorstwa.

§ 2. Rada Ministrów może w szczególności w stosunku do pracowników, o których mowa w § 1, ustalić specjalne wymagania w zakresie kwalifikacji osobistych i zawodowych, zasady i tryb przenoszenia na inne stanowiska, zasady odpowiedzialności służbowej i zawieszania w czynnościach, niezbędne odstępstwa od przepisów kodeksu w zakresie czasu pracy u wynagradzania za godziny nadliczbowe.

¹⁶ Dz.U. Nr 45 poz. 243.

Ponadto z treści § 4 wynika, iż pracownika skierowanego do pracy za granicą odwołuje się, jeżeli utracił kwalifikacje określone w § 2 lub uzyskał negatywną ocenę kwalifikacyjną albo z uwagi na szczególny interes państwa.

- 1.3. Na podstawie § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej, Minister Spraw Zagranicznych wydał Zarządzenie Nr 12 z dnia 31 grudnia 1988 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wykształcenia kwalifikacji zawodowych i znajomości języków obcych pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej (przypis 5 ze str. 3).

W zarządzeniu tym Minister Spraw Zagranicznych ustalił szczegółowe wymagania w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i znajomości języków obcych, jakim powinien odpowiadać pracownik na każdym stanowisku w służbie dyplomatyczno-konsularnej (§ 1 ust. 1).

Szczegółowe wymagania w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz w zakresie znajomości języków obcych pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej zawierają załączniki Nr 1, Nr 2 i Nr 3 do ww. zarządzenia.

Z treści załączników do zarządzenia Nr 12 wynika, iż dla pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej stawiane wymagania kwalifikacyjne to: wykształcenie wyższe i w zależności od stanowiska w służbie dyplomatyczno-konsularnej staż pracy od 2 do 8 lat i znajomość jednego lub dwóch języków obcych. Natomiast wymagania kwalifikacyjne od pracowników służby administracyjnej i technicznej to w zależności od zajmowanego stanowiska, wykształcenie zasadnicze zawodowe, średnie lub wyższe, określony staż pracy i znajomość jednego języka obcego. Ponadto od pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej wymagany jest odpowiedni staż pracy zawodowej, odbyty w służbie zagranicznej lub „zbliżonej działalności państwowej lub politycznej”.

- 1.4. W dniu 1 września 1994 r. Minister Spraw Zagranicznych zatwierdził „Regulamin Egzaminów Resortowych z Języków Obcych” (wprowadzony bez zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych). Przepis § 1 ust. 1 regulaminu wskazuje, iż regulamin ustala tryb, zasady organizowania i przeprowadzania egzaminów ze znajomości języków obcych w resorcie spraw zagranicznych przez Komisje Egzaminacyjne Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Zdanie egzaminu potwierdzone jest zaświadczeniem, a Wydział Naboru i Szkolenia prowadzi rejestr wydanych zaświadczeń (§ 10 ust. 1 i 2).

Załącznik nr 7 do ww. regulaminu określa zasady uznawania dokumentów świadczących o znajomości danego języka na równi z zaświadczeniem Komisji. Według niniejszego załącznika takimi dokumentami równorzędnymi są m.in.: dyplom ukończenia studiów filologicznych, Wyższego Studium Języków Obcych lub lingwistyki stosowanej, dyplom ukończenia studiów wyższych za granicą, dyplom ukończenia Instytutu Spraw Międzynarodowych w Moskwie, Akademii Dyplomatycznej w Wiedniu, zaświadczenie o złożeniu egzaminu państwowego lub resortowego przed właściwą komisją.

- 1.5. Minister Spraw Zagranicznych na podstawie § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych w związku z § 2 ust. 2 i § 6 ust. 3, 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej w dniu 1 września 1994 r. wydał Zarządzenie Nr 21 w sprawie kwalifikowania do pracy, okresu pobytu i odwoływania pracowników w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, Instytutach Polskich i innych placówkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych (przypis 1 ze str. 2).

Z treści § 3 tego Zarządzenia wynika, iż nabór pracowników na stanowiska w placówkach jest przeprowadzany przez Departament Personalny w drodze weryfikacyjnego konkursu, spośród pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych (ust. 1). Prawo zgłaszania swoich kandydatur na stanowiska w placówkach mają osoby, którym w dniu planowanego wyjazdu upłyną co najmniej 3 lata od powrotu z placówki lub 2 lata od zatrudnienia w MSZ (ust. 2). W przypadku braku kandydatów lub osób spełniających wymagane kryteria spośród pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Departament Personalny powiadamia ministerstwa i urzędy centralne o możliwości zgłaszania kandydatur na wolne stanowiska w placówkach (ust. 4).

Z przepisu § 4 ww. Zarządzenia wynika, iż wnioski kandydatów na stanowiska w placówkach rozpatrywane są przez komisje kwalifikacyjne, powoływane przez Ministra Spraw Zagranicznych; w skład komisji wchodzi trzech dyrektorzy departamentów i członek Kierownictwa (ust. 1). Komisje kwalifikacyjne dokonują wyboru kandydata na dane stanowisko oraz ewentualnego kandydata rezerwowego i przedstawiają wnioski do decyzji Ministrowi Spraw Zagranicznych (ust. 2). Zarządzenie to zostało uchylone Zarządzeniem Nr 25 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 października 1995 r. w sprawie kwalifikowania do pracy, okresu pobytu i odwoływania pracowników w polskich przedstawicielstwach

dyplomatycznych, urzędach konsularnych, Instytutach Polskich i innych placówkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych (przypis 2 ze str. 2). W zarządzeniu tym, w § 3 Minister Spraw Zagranicznych określił m.in., iż nabór pracowników na stanowiska w placówkach jest przeprowadzany przez Departament Personalny w drodze wewnętrznego postępowania kwalifikacyjnego, spośród pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych (ust. 1), a w przypadku braku kandydatów lub osób spełniających wymagane kryteria wśród pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Departament Personalny powiadamia wybrane ministerstwa, urzędy centralne i inne instytucje (ust. 5).

Przepis § 4 ust. 1 Zarządzenia wskazuje, że wnioski kandydatów na stanowiska w placówkach rozpatrywane są przez Komisję Kwalifikacyjną powoływaną przez Ministra Spraw Zagranicznych na wniosek Dyrektora Departamentu Personalnego. Komisja Kwalifikacyjna rekomenduje kandydatów na dane stanowiska i przedstawia wnioski do ostatecznej decyzji Ministrowi Spraw Zagranicznych lub członkom Kierownictwa w randze podsekretarza stanu lub dyrektora generalnego (§ 4 ust. 2).

W uzasadnionych przypadkach Minister Spraw Zagranicznych może zakwalifikować do wyjazdu osoby z pominięciem trybu przewidzianego niniejszym zarządzeniem (§ 5 ust. 2).

Pracownik może zostać odwołany, jeżeli w czasie zatrudnienia w placówce otrzymał ujemną ocenę kwalifikacyjną (§ 1 ust. 4).

Ww. zarządzenie zostało uchylone Zarządzeniem Nr 20 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 1996 r. w sprawie kierowania do pracy i odwoływania pracowników polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji i instytutów polskich za granicą¹⁷.

W zarządzeniu tym Minister Spraw Zagranicznych określił, iż pracownik zostaje odwołany, jeżeli w czasie zatrudnienia na placówce otrzymał ujemną ocenę kwalifikacyjną (§ 3) oraz jeżeli wymagają tego potrzeby służby. W szczególności z uwagi na interes państwa, pracownik może być w każdym czasie odwołany do kraju (§ 2). W przepisie § 5 ust. 1 wprowadzono zapis, że do pracy kierowane są osoby wyłonione w drodze postępowania kwalifikacyjnego, zaś szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania postępowania zawiera Regulamin postępowania kwalifikacyjnego do pracy na placówkach, stanowiący załącznik do zarządzenia (ust. 2).

¹⁷ Informator MSZ z 1996 r. Nr 135.

Według tego Regulaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym mogą uczestniczyć osoby, którym w dniu planowanego wyjazdu upłyną co najmniej 2 lata od zatrudnienia w Ministerstwie Spraw Zagranicznych lub od powrotu z placówki (§ 3). Wnioski w sprawie kandydatur do pracy na placówkach zgłaszają dyrektorzy departamentów i równorzędnych komórek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych (§ 5), a w przypadku braku kandydatów spośród pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Departament Personalny kierując się potrzebami służby zagranicznej, powiadamia Szefa Służby Cywilnej i inne instytucje o możliwości zgłaszania kandydatur na wolne stanowiska na placówkach (§ 7 ust. 1). Wprowadzono tutaj zapis w § 8, że w przypadku braku kandydatów spośród pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych lub innych instytucji - w postępowaniu kwalifikacyjnym rozpatrywane mogą być również wnioski zgłaszane do Ministerstwa Spraw Zagranicznych w trybie indywidualnego ubiegania się obywateli R.P. o przyjęcie do służby dyplomatyczno-konsularnej. W regulaminie tym, będącym załącznikiem do zarządzenia Nr 20 zmieniono zapis, dotyczący Komisji Kwalifikacyjnej. W skład Komisji Kwalifikacyjnej, powołanej przez Ministra Spraw Zagranicznych, na wniosek Dyrektora Departamentu Personalnego wchodzi: właściwy sekretarz stanu (podsekretarz stanu lub dyrektor generalny), dyrektor (wicedyrektor) Departamentu Personalnego, dyrektorzy (wicedyrektorzy) właściwych departamentów (§ 9 ust. 1). Minister Spraw Zagranicznych może ponadto powołać inne osoby w skład Komisji (§ 9 ust. 2). Z treści § 10 regulaminu wynika, iż utrzymana została procedura przedstawiania przez Komisję Kwalifikacyjną wniosków do decyzji Ministrowi Spraw Zagranicznych.

- 1.6. Minister Spraw Zagranicznych w dniu 15 maja 1991 r. wydał Zarządzenie Nr 7 w sprawie praktyk przedwyjazdowych pracowników skierowanych do pracy w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych oraz innych polskich placówkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych (przypis 6 ze str. 5) - uchylające zarządzenie nr 3 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 kwietnia 1981 r., które wprowadziło obowiązek odbycia praktyki przedwyjazdowej). W wydanym zarządzeniu tym Minister Spraw Zagranicznych określił, że osoby kierowane do pracy w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych oraz innych placówkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych zobowiązane są do odbycia praktyki przedwyjazdowej w odpowiednich departamentach (równorzędnych komórkach organizacyjnych) Ministerstwa Spraw Zagranicznych (§ 1 ust. 1). Czas trwania

praktyki został określony na okres od jednego do sześciu miesięcy z możliwością skrócenia lub przedłużenia (§ 2).

Z treści § 5 ust. 1 ww. zarządzenia wynika, że po zakończeniu praktyki osoby skierowane do pracy w urzędach konsularnych, a także osoby skierowane do pracy na stanowiska kierowników administracyjnych i księgowych poddawane są egzaminowi końcowemu. Natomiast osoby przewidziane na stanowiska kierowników placówek po uzyskaniu pozytywnej oceny z przebiegu praktyki, opracowują pod kierunkiem dyrektora właściwego departamentu program działania na placówce. Program przedstawiany jest do aprobaty Ministrowi Spraw Zagranicznych (§ 9).

- 1.7. Zasady prowadzenia ewidencji osobowej pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Zagranicznych określił w Instrukcji, stanowiącej załącznik do Zarządzenia Nr 12 z dnia 19 listopada 1982 r. w sprawie Instrukcji o prowadzeniu ewidencji osobowej pracowników i sprawozdawczości o ruchu osobowym w resorcie spraw zagranicznych (przypis 7 ze str. 5).

Z treści § 1 ust. 1 Instrukcji wynika, że ewidencja osobowa jest „aktualnym zbiorem wiadomości i dokumentów odnoszących się do pracowników resortu spraw zagranicznych”. Ewidencja prowadzona jest przez Departament Kadr i Szkolenia a jej celem jest przygotowanie i dostarczenie kierownictwu resortu danych osobowych, dotyczących pracownika. Elementami ewidencji m.in. są wiadomości oparte na dokumentach, mogących mieć wpływ na przebieg pracy pracownika. Wiadomości te powinny być odnotowane w teczkach osobowych, a dokumenty dołączone w uwierzytelnionych kopiach do teczki osobowej pracownika (§ 1 ust. 3). Zgodnie z ww. Instrukcją do prowadzenia ewidencji osobowej służą: teczka osobowa pracownika resortu spraw zagranicznych i skorowidze. Z przepisu § 2 ust. 1 i ust. 5 wynika, iż teczka osobowa przeznaczona jest do zbierania w niej dokumentów dotyczących danego pracownika, istotnych dla stosunku służbowego. W teczce przechowuje się m.in.: podanie wraz z życiorysem, odpis świadectwa stwierdzającego cenzus naukowy oraz ewentualnie świadectwo nabycia wiadomości specjalistycznych, kartę informacyjną pracownika z wyższym wykształceniem, wypełniona zgodnie z systemem informacyjnym „Magister”, a także oceny kwalifikacyjne i świadectwa z kursów oraz materiały odnoszące się do kwalifikacji pracownika oraz dowody przeszkolenia na kursach, w ramach akcji szkoleniowej, organizowanej przez resort.

W dniu 31 grudnia 1988 r. Minister Spraw Zagranicznych wydał Zarządzenie Nr 14 w sprawie uzupełnienia ewidencji osobowej pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i obowiązku deponowania paszportów urzędowych (przypis 8 ze str. 8). Zarządzenie to uzupełniło w kwestiach ewidencji osobowej Zarządzenie Nr 12 (przypis 8 ze str. 6). Zarządzenie powyższe wprowadziło dla pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz czasowo skierowanych do pracy w przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych obowiązek pisemnego zgłoszenia do Departamentu Kadr i Szkolenia zmian powstałych po złożeniu kwestionariuszy osobowych, m.in. dotyczących wykształcenia. Wymaga się złożenia kopii oraz okazania oryginału świadectwa lub dyplomu ukończenia szkoły wyższej, a w przypadku ukończenia uczelni wyższej za granicą - dyplomu przetłumaczonego na język polski przez tłumacza przysięgłego (§ 1 ust. 1 pkt 1).

2. Istotne ustalenia kontroli

2.1. Przestrzeganie przepisów określających kwalifikacje wymagane od pracowników zatrudnionych w Centrali MSZ na stanowiskach zaliczanych do dyplomatycznych i konsularnych.

W dniu 30 czerwca 1996 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych zatrudnionych było 648 pracowników, z tego 354 pracowników zajmowało stanowiska zaliczane - na podstawie zarządzenia nr 12 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 grudnia 1988 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i znajomości języków obcych pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej - do dyplomatycznych i konsularnych (dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów, doradcy ministra, naczelnicy wydziałów, eksperci, radcy, inspektorzy), 143 pracowników - stanowiska w służbie administracyjnej (m.in. księgowi, referenci, sekretarki, maszynistki) oraz pozostałych 151 pracowników - stanowiska w służbie technicznej (m.in. operatorzy, monterzy i mechanicy, kierowcy, rzemieślnicy). Kwalifikacje pracowników służb administracyjnej i technicznej nie były przedmiotem niniejszej kontroli.

Spośród 354 pracowników dyplomatycznych i konsularnych, zwanych też pracownikami merytorycznymi, zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w dniu 30 czerwca 1996 r., 351 osób, tj. 99%, posiadało wykształcenie wyższe, 237 osób, tj. 67%, pracowało w MSZ co najmniej 3 lata, a

235, tj. 66% posiadało w aktach dokumenty potwierdzające znajomość co najmniej jednego języka obcego.

W latach 1990-1996 (I półrocze) przyjęto do pracy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych 484 osoby na stanowiska dyplomatyczne i konsularne.

Kontrola wykazała, że w badanym okresie przy przyjmowaniu pracowników do pracy w Centrali Ministerstwa Spraw Zagranicznych wykazywano dbałość o zatrudnianie osób z wyższym wykształceniem na stanowiska merytoryczne, zaliczane do dyplomatycznych i konsularnych (dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów, naczelnicy wydziałów, doradcy i radcy ministra, eksperci radcy i inspektorzy). Dokonana w toku kontroli analiza kwalifikacji 349 pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach i przyjętych w ww. okresie do pracy w Centrali MSZ wykazała, że 334 (96%) - posiadało wyższe wykształcenie.

W zakresie wymaganego przepisami (przypis 5 ze str. 3) stażu pracy kontrola stwierdziła liczniejsze naruszenia. Spośród 349 osób objętych badaniem, zatrudnionych w latach 1990-1996 (I półrocze) w Centrali MSZ staż pracy zgodny z przepisami posiadało 214 osób, tj. 61%, a pozostałe 135 osób (tj. 39%) - w momencie zatrudnienia - legitymowało się krótszym okresem pracy niż wymagany. Przepisy w tym zakresie nie były przestrzegane w całym kontrolowanym okresie, a udział pracowników posiadających (w momencie zatrudnienia w MSZ) staż pracy krótszy od wymaganego wynosił od 31% w 1993 r. do 48% w I półroczu 1996 r. Na stanowiskach od dyrektora departamentu do doradcy ministra, dla których wymagany był 8-letni staż pracy, kryterium tego nie spełniało 25% pracowników, których akta objęto kontrolą.

Przepisy o stażu pracy naruszane były najczęściej przy przyjmowaniu do pracy pracowników na stanowiska z wymaganym 2-letnim stażem pracy. W tej grupie pracowników wymogu tego (w momencie zatrudnienia) nie spełniło 54% osób objętych badaniem.

Z ustaleń kontroli wynika, że również niezadawalająca była sytuacja w zakresie przestrzegania wymaganej przepisami znajomości języków obcych. Brak dokumentów potwierdzających wymaganą przepisami znajomość języków obcych - jednego lub dwóch, zależnie od stanowiska - stwierdzono w aktach personalnych 225 pracowników, tj. 63% badanych. Spośród tych osób, 94 pracowników potwierdziło znajomość jednego języka obcego, chociaż zgodnie z zajmowanym stanowiskiem winni się wykazać znajomością co najmniej 2 języków obcych, a 131 pozostałych osób nie potwierdziło znajomości jakiegokolwiek języka obcego. Wskaźnik udziału osób, które nie potwierdziły

znajomości żadnego języka obcego wahał się w badanym okresie od 25% w 1992 r. do 58% w 1995 r.

Badając akta personalne 108 pracowników przyjętych w kontrolowanym okresie na stanowiska od dyrektora departamentu do doradcy ministra, brak dokumentów potwierdzających znajomość dwóch języków obcych wymaganą na tych stanowiskach stwierdzono w aktach 82 pracowników (76%), w tym akta 40 osób (37%) nie zawierały udokumentowanej znajomości żadnego języka obcego.

2.2. Przestrzeganie przepisów określających kwalifikacje pracowników placówek zagranicznych.

W dniu 30 czerwca 1996 r. w placówkach zagranicznych zatrudniano ogółem 2.260 pracowników, w tym 1.035 pracowników etatowych, 686 krajowych pracowników ryczałtowych oraz 539 pracowników miejscowych. Spośród ogólnej liczby pracowników etatowych 727, tj. 70%, posiadało wyższe wykształcenie, 439 pracowników (42,5%) potwierdziło znajomość języków obcych, a 235 (23%) deklarowało biegłą znajomość jednego lub więcej języków obcych. Z ogólnej liczby 141 kierowników przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych placówek zagranicznych, 80 (tj. 56%) posiadało w aktach dokumenty potwierdzające znajomość języków obcych, a 61 (44%) pozostałych deklarowało biegłą znajomość co najmniej jednego języka obcego.

2.2.1. W latach 1990-1996 (I półrocze) przyjęto do pracy w placówkach zagranicznych w służbie dyplomatyczno-konsularnej 708 pracowników na stanowiska dyplomatyczne i konsularne, z tego:

- 74 ambasadorów,
- 634 radców, konsulów, I, II i III sekretarzy oraz attache konsularnych i innych.

Kontrolą objęto akta personalne 486 pracowników, zatrudnionych w badanym okresie na ww. stanowiskach merytorycznych, w tym:

- 74 ambasadorów,
- 412 pozostałych pracowników merytorycznych służby dyplomatyczno-konsularnej (losowo wybranych).

Z ustaleń kontroli wynika, że z ogólnej liczby pracowników merytorycznych służby dyplomatyczno-konsularnej, w badanym okresie przyjęto do pracy 481 osób (99%) z wyższym wykształceniem i 5 osób (1%) ze średnim wykształceniem.

W toku kontroli akt osobowych stwierdzono, iż deklarowane w kwestionariuszach osobowych wyższe wykształcenie było potwierdzone odpisem dyplomu ukończenia studiów. Takie dokumenty znajdowały się w aktach pracowników merytorycznych, nie będących kierownikami placówek. Natomiast w aktach personalnych 13 ambasadorów brak było dokumentów potwierdzających deklarowane w aktach personalnych wyższe wykształcenie.

Analizując staż pracy pracowników placówek pod kątem spełniania wymogów określonych przepisami przyjęto jako kryterium 2-8 lat (zależnie od stanowiska) pracy zawodowej. Takie wymagania zostały ustalone w załączniku Nr 1 do zarządzenia Nr 12 Ministra Spraw Zagranicznych z 31 grudnia 1988 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i znajomości języków obcych pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej.

Stosowany w Ministerstwie Spraw Zagranicznych komputerowy program ewidencji danych o przebiegu pracy zawodowej pracowników placówek nie przewidywał rozgraniczenia tych danych wg. kryteriów określonych przez Ministra w wymienionym wyżej załączniku tj. na staż pracy “w służbie zagranicznej lub zbliżonej działalności państwowej lub politycznej, w tym co najmniej 4 lata na stanowisku samodzielnym lub kierowniczym” i pozostały staż pracy zawodowej nie zaliczany do stażu wg. kryteriów wymienionych wyżej.

Sporządzając zatem w toku kontroli statystykę naruszenia przepisów odnoszących się do stażu pracy, przyjęto iż wymogów tych nie spełniały osoby, których staż pracy ogółem (niezależnie od miejsca zatrudnienia) był krótszy niż 2-8 lat - zależnie od stanowiska.

Wyniki kontroli wykazały, że z 486 badanych pracowników merytorycznych służby dyplomatyczno-konsularnej 53 pracowników, tj. 11%, nie posiadało wymaganego stażu pracy. W poszczególnych latach badanego okresu wskaźnik naruszeń z tego tytułu kształtował się w przedziale od 7,6% w 1994 r. do 16% w 1990 r. Spośród 74 ambasadorów, których akta objęto analizą, tylko 1, zatrudniony w 1992 r., posiadał krótszy staż pracy od wymaganego. Natomiast na 412 pracowników merytorycznych służby dyplomatyczno-konsularnej, przyjęto do pracy 52 osoby, tj. 12%, które posiadały staż pracy krótszy od wymaganego.

Brak dokumentów potwierdzających wymaganą przepisami znajomość języków obcych (jednego lub dwóch) stwierdzono w aktach osobowych 198 pracowników, tj. 40% badanych, w tym:

- 43 (58%) ambasadorów,

- 155 (37%) pracowników merytorycznych.

Analizując kwestionariusze osobowe stwierdzono, że wielu pracowników podawało w tych dokumentach, iż posiada biegłą znajomość języków obcych, natomiast w ich aktach osobowych brak było dokumentów potwierdzających te kwalifikacje.

Na przykład, według komputerowej ewidencji danych osobowych odzwierciedlającej znajomość języków obcych podawaną w kwestionariuszach osobowych kierowników placówek, z ogólnej liczby 141 zatrudnionych na tych stanowiskach(wg. stanu na 30 czerwca 1996 r.), 61 osób deklaroowało biegłą znajomość języków obcych. W ich aktach jednakże nie było wymaganych przez MSZ dokumentów potwierdzających te kwalifikacje. W głównej mierze byli to pracownicy, którzy przed wyjazdem do pracy w placówkach, nie pracowali w resorcie spraw zagranicznych (53 z wymienionych wyżej 61 osób).

W kontrolowanym okresie 1990 r. - 1996 r. (I półrocze) udział pracowników, którzy rozpoczęli pracę na stanowiskach z wymaganą znajomością 1-2 języków obcych, a których akta nie zawierały potwierdzenia znajomości żadnego języka obcego, przedstawiał się następująco:

- w 1990 r. - 23% ogólnej liczby badanych
- w 1991 r. - 11%,
- w 1992 r. - 19%,
- w 1993 r. - 4%,
- w 1994 r. - 4%,
- w 1995 r. - 5%,
- w 1996 r. (I półrocze) - 2,5%.

W analizowanym okresie dotyczyło to łącznie 69 pracowników, tj. 14% ogólnej liczby badanych pracowników merytorycznych służby dyplomatyczno-konsularnej.

2.2.2. W latach 1990-1996 (I półrocze) przyjęto do pracy w placówkach zagranicznych w służbie administracyjno-finansowej 106 pracowników odpowiedzialnych za gospodarkę finansową i materiałową na stanowiska dyplomatyczne i konsularne (I, II i III sekretarzy, konsulów, wicekonsulów, radców). Z ustaleń kontroli wynika, że z ogólnej liczby ww. pracowników służby administracyjno-finansowej, odpowiedzialnych za gospodarkę finansową i materiałową, przyjęto

do pracy 80 osób, tj. 75%, posiadających wyższe wykształcenie oraz 26 osób, tj. 25%, ze średnim wykształceniem i nie spełniających wymagań przepisów (przypis 5 ze str. 3). Wskaźnik tych naruszeń w okresie badanym wahał się od 4% w 1991 r. (1 osoba bez wyższego wykształcenia w stosunku do 27 przyjętych) do 48% w 1995 r. (12 osób bez wyższego wykształcenia w stosunku do 25 przyjętych).

Analizując staż pracy, stwierdzono że ze 106 pracowników służby administracyjno-finansowej, 101 osób, tj. 95%, posiada staż pracy zgodny z wymogami, a 5 osób, tj. 5% - w momencie zatrudnienia w placówce zagranicznej - legitymowało się krótszym okresem pracy niż wymagany.

Badając udokumentowanie znajomości języków obcych pod kątem zgodności z przepisami określającymi wymagania (przypis 5 ze str. 3) w tym zakresie stwierdzono w aktach osobowych 51, tj. 48% pracowników służby administracyjno-finansowej placówek zagranicznych, odpowiedzialnych za gospodarkę finansową i materiałową, brak dokumentów potwierdzających znajomość języków obcych, w tym 40, tj. 38% z tych pracowników nie potwierdziło znajomości jakiegokolwiek języka obcego. W poszczególnych latach badanego okresu udział pracowników administracyjno-finansowych, odpowiedzialnych za gospodarkę finansową i materiałową, którzy nie potwierdzili znajomości żadnego języka obcego kształtował się od 16% w 1994 r. (2 osoby w stosunku do 12 przyjętych) do 50% w 1993 r. (6 osób w stosunku do 12 przyjętych).

2.3. Kwalifikacje kandydatów zatwierdzonych do pracy w placówkach zagranicznych w I półroczu 1996 r.

Kontrolę przestrzegania wymogów kwalifikacyjnych przeprowadzono w odniesieniu do kandydatów zatwierdzonych przez Ministra Spraw Zagranicznych do pracy w służbie dyplomatyczno-konsularnej w I półroczu 1996 r. Pierwsza lista kandydatów została zatwierdzona przez Ministra 19 kwietnia 1996 r. i osoby te w kontrolowanym okresie I półrocza 1996 r. znajdowały się na etapie praktyk i egzaminów przedwyjazdowych.

Kontrolą objęto 31 spośród zatwierdzonych 94 kandydatów na stanowiska merytoryczne i stwierdzono poprawę wskaźników odzwierciedlających spełnienie wymogów kwalifikacyjnych. Wszyscy badani kandydaci posiadali udokumentowaną znajomość przynajmniej jednego języka obcego.

Zwiększył się natomiast w tej grupie udział osób nie posiadających wymaganego stażu pracy. Wymogów tych nie spełniało 8 spośród 31 kandydatów, a więc 26% (w latach poprzednich średnio 12%); 4 z wym. wyżej 8 osób posiadało udokumentowaną znajomość dwóch i więcej języków obcych.

Kontrolą objęto również 13 (spośród 21) kandydatów na stanowiska administracyjno-finansowe. Stwierdzono, że 10 osób, a więc 77% badanych spełniało wszystkie wymagania kwalifikacyjne, co wobec średniej 37% w badanych 7 latach oznacza zdecydowaną poprawę tego wskaźnika. Wymagania w zakresie wykształcenia spełniało 12 osób tj. 92% badanych, w zakresie udokumentowanej znajomości języków obcych 11 osób (84%), wobec średniej 52% z poprzedniego okresu.

2.4. Przestrzeganie zarządzeń Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie kwalifikowania do pracy, okresu pobytu i odwoływania pracowników w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i instytutach polskich i innych placówkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych

Zarządzeniem Nr 21 Ministra Spraw Zagranicznych z 1 września 1994 r. (przypis 1 ze str. 2) i Nr 25 z 24 października 1995 r. w sprawie jak wyżej (przypis 2 ze str. 2) określone zostały zasady, według których komisje powoływane przez Ministra przedkładały listy kandydatów proponowanych na konkretne stanowiska w placówkach zagranicznych. W skład komisji wchodził przedstawiciel kierownictwa Ministerstwa, dyrektorzy lub wicedyrektorzy Departamentu Personalnego i departamentów merytorycznych. Ostateczne decyzje w sprawie obsady stanowisk podejmował Minister.

W latach wcześniejszych nie było takich uregulowań prawnych, a Minister podejmował decyzje w oparciu o wnioski dyrektora Departamentu Personalnego.

W toku kontroli stwierdzono, że zasady postępowania określone zarządzeniem były stosowane w praktyce.

Komisje kwalifikacyjne zaproponowały na 1995 r. wymianę 140 pracowników merytorycznych i 78 administracyjno-finansowych oraz na 1996 r. - 94 pracowników merytorycznych i 53 administracyjno-finansowych. Minister zatwierdził listy kandydatów na stanowiska merytoryczne oraz na stanowiska w służbach administracyjno-finansowych i obsługi.

Wybór kandydatów został poprzedzony wysłaniem pism w listopadzie 1994 r. do 19 ministerstw i urzędów w sprawie możliwości ubiegania się o pracę w placówkach.

Według danych Departamentu Personalnego MSZ w 1995 r. chęć objęcia stanowisk merytorycznych w placówkach zgłosiło 117 kandydatów spoza resortu, z czego komisje zakwalifikowały 54 osoby. W 1996 r. (I półrocze) komisja zakwalifikowała 38 kandydatów spośród 55 zainteresowanych. Udział kandydatów spoza resortu stanowił odpowiednio 38% w 1995 r. i 40% w 1996 r. (I półrocze) ogólnej liczby osób zakwalifikowanych do objęcia stanowisk merytorycznych w służbie dyplomatyczno-konsularnej.

W służbach administracyjno-finansowych i obsługi w 1995 r. udział ten wynosił 0,7% z uwagi na niewielką liczbę zgłoszonych wniosków (10 osób - zakwalifikowanych 6). W 1996 r. (I półrocze) spośród 21 kandydatów spoza resortu komisje zakwalifikowały 14 (26% ogólnej liczby stanowisk objętych rotacją).

Zarządzenia te, jak wykazała kontrola, nie były stosowane przy kwalifikowaniu pracowników do pracy w służbach łączności - mimo, iż omawiane zarządzenia nie zawierają wzmianki o takich odstępstwach. Obsada tych stanowisk dokonywana była przez Ministra w oparciu o wnioski dyrektora Departamentu Łączności.

Na podstawie komputerowej ewidencji danych osobowych ustalono, że 76 (70%) pracowników zatrudnionych w służbach łączności (na dzień 30.06.96) nie posiadało wyższego wykształcenia, wymaganego na stanowiskach jakie zajmowali.

2.5. Praktyki przedwyjazdowe

Obowiązki w tym zakresie ustalone zostały zarządzeniem Nr 7 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 maja 1991 r. (a wcześniej z 19 kwietnia 1981 r.) w sprawie praktyk przedwyjazdowych pracowników skierowanych do pracy w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, Instytutach Polskich i innych placówkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych (przypis 6 ze str. 5).

Według tego Zarządzenia osoby kierowane do pracy w placówkach zobowiązane są do odbycia praktyki w odpowiednich departamentach, określonych w tzw. "Karcie praktykanta".

Karta o której mowa zawiera program praktyki i adnotacje o jej przebiegu. Według tego Zarządzenia, osoby skierowane do pracy w urzędach konsularnych, a także osoby skierowane na stanowiska kierowników administracyjnych i księgowych po zakończeniu praktyki poddawane są egzaminom końcowym. Osoby kierowane na stanowiska kierowników placówek, po uzyskaniu pozytywnej oceny przebiegu praktyki, opracowują pod kierunkiem dyrektora właściwego departamentu program działania na placówce, przedstawiany do aprobaty Ministrowi Spraw Zagranicznych.

Kontrola wykazała, że przepisy zarządzenia z nielicznymi jedynie wyjątkami były stosowane w praktyce.

Nie stwierdzono przypadku rozpoczęcia pracy w służbach konsularnych bez złożenia egzaminu przed komisją kwalifikacyjną powołaną przez dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa. Potwierdzenie złożenia egzaminów zawierały również wszystkie wybrane do kontroli akta osobowe pracowników, zatrudnionych na stanowiskach kierowników administracyjnych i księgowych.

Kontrolując akta 12 (spośród 16) kierowników placówek, którzy rozpoczęli pracę na tych stanowiskach w I półroczu 1996 r. we wszystkich stwierdzono udokumentowanie odbycia praktyki przedwyjazdowej. W departamentach merytorycznych znajdowały się też opracowane przez kierowników placówek programy działania, zatwierdzone przez Ministra.

Badając akta 10 spośród 13 kierowników placówek, którzy pracę na tych stanowiskach rozpoczęli w 1995 r. w aktach jednego ambasadora stwierdzono brak potwierdzenia odbycia praktyki przedwyjazdowej.

Badając akta 19 ambasadorów, którzy stanowiska te objęli w latach 1990-1994, w 3 przypadkach (1992 r. i 1993 r.) stwierdzono brak potwierdzenia odbycia praktyki przed objęciem stanowiska ambasadora i brak programów działania, a w dalszych dwóch przypadkach (1992 r. i 1994 r.) brak programów działania na placówce.

Dodać należy, iż zarządzenie Ministra nie określało departamentu właściwego do przechowywania programów działania opracowywanych przez kierowników placówek, co ograniczyło możliwości odnalezienia tych dokumentów, zwłaszcza opracowanych w latach wcześniejszych.

Odpowiedni zapis w tej sprawie został wprowadzony zarządzeniem Nr 27 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 1996 r. zmieniającym omawiane zarządzenie w sprawie praktyk przedwyjazdowych pracowników skierowanych do

pracy w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, Instytutach Polskich i innych placówkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych, którym ustalono miejsce przechowywania tych programów.

2.6. Pracownicy pozostający w dyspozycji Departamentu Personalnego

Z ustaleń kontroli wynika, że w centrali Ministerstwa poza wymienionym już planowanym zatrudnieniem niektórzy pracownicy, głównie powracający z placówek, pozostawali w dyspozycji Departamentu Personalnego. Osoby te były wprowadzane na tzw. listę dyspozycyjną.

Np. w czerwcu 1995 r. lista pracowników w dyspozycji obejmowała 49 osób, w grudniu 1995 r. - 33 osoby, w czerwcu 1996 r. - 23 osoby.

Dokonana w toku kontroli analiza listy z czerwca 1996 r. wykazała, że pracownicy pozostawali w dyspozycji przez okres od 1 miesiąca do 24 m-cy, a w skrajnym przypadku 48 m-cy. Większość tych pracowników była zatrudniona w różnych komórkach organizacyjnych MSZ (13 osób). Pozostałe osoby przebywały na długotrwałych zwolnieniach lekarskich lub odbywały praktyki przed wyjazdem na placówkę. Trzy osoby z listy obejmującej 23 pracowników, nie świadczyły pracy przez okres od 1 m-ca do 10 m-cy, pobierając wynagrodzenie od 702 zł do 1.375 zł miesięcznie. Byli to pracownicy, którzy po powrocie z urlopów bezpłatnych oczekiwali na zatrudnienie planowane w okresie czerwiec - październik 1996 r.

Ogólna kwota wynagrodzeń pracowników z listy dyspozycyjnej wynosiła w czerwcu 1996 r. 28,2 tys. zł. Stanowiło to 3,6% wydatków na wynagrodzenia pozostałych pracowników centrali Ministerstwa w kontrolowanym m-cu czerwca 1996 r. Zasad tej formy wynagradzania pracowników nie regulowały żadne przepisy. Według wyjaśnień Ministerstwa Spraw Zagranicznych omawiana lista dyspozycyjna ma w resorcie spraw zagranicznych długoletnią tradycję. Do 1975 r. miała też swoją podstawę prawną w ustawie z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, uchylonej w 1975 r. ustawą Kodeks pracy.

2.7. Przestrzeganie przepisów dotyczących prowadzenia ewidencji o ruchu osobowym

Z ustaleń kontroli wynika, że przepisy dotyczące prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości o ruchu osobowym w resorcie spraw zagranicznych (przypisy

7 i 8 ze str. 5 i 6) nie były w pełni przestrzegane. Zgodnie z tymi przepisami dokumenty personalne winny być gromadzone w teczce osobowej pracownika. Według tych przepisów dokumenty w teczce osobowej układa się w poszczególnych częściach (A, B, C) chronologicznie oraz szczegółowo opisuje w spisach dokumentów prowadzonych odrębnie dla każdej części, oznaczając kolejność w prawym górnym rogu dokumentu kolejnymi liczbami.

Kontrola wykazała, że zgodnie z ww. zasadami akta personalne grupowane były w trzech ww. częściach (A, B, C). Stwierdzono natomiast, że nie wdrożony został obowiązek prowadzenia spisów akt zgromadzonych w teczkach osobowych pracownika, jak też nie oznaczano poszczególnych dokumentów kolejnymi numerami. Utrudniało to rozeznanie zawartości teczek, zwłaszcza ustalenie jakie dokumenty były lub są w teczkach zgromadzone.

Badając udokumentowanie wykształcenia i znajomości języków obcych stwierdzono zarówno przypadki braku odpisów dyplomów ukończenia studiów (odnosiło się to głównie do ambasadorów), jak również brak zaświadczeń o zdaniu egzaminów z języka obcego, mimo złożenia takich egzaminów.

Kontrola akt osobowych ambasadorów, którzy stanowiska te objęli w latach 1991-1996 (I półrocze) wykazała brak dyplomów potwierdzających wyższe wykształcenie w aktach 13 osób, zatrudnionych na stanowiskach ambasadorów w latach 1991-1995.

Kontrola akt osobowych 40 pracowników placówek, którzy złożyli egzaminy ze znajomości języków obcych przed komisją resortową wykazała, że w aktach 4 osób brak było dokumentów potwierdzających te kwalifikacje.

W związku z tym wyniki kontroli uzupełniono w oparciu o dane, zgromadzone w wydziale Naboru i Szkolenia Departamentu Personalnego, prowadzącym rejestr pracowników, którzy złożyli egzaminy z języka obcego przed komisją resortową.

Prace nad kompletowaniem i ewidencjonowaniem akt osobowych zostały w MSZ rozpoczęte w związku z wydanym przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej rozporządzeniem z 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika.

3. Opis przebiegu kontroli

Kontrola uległa przedłużeniu w stosunku do terminu ustalonego w programie, w związku z rozszerzeniem okresu objętego kontrolą na lata 1990-1994, wobec założonego w programie okresu 1995 r. - 1996 r. (I półrocze). Poszukiwania dokumentów z tak odległego okresu wymagały sięgania do archiwum, zwłaszcza w przypadku akt pracowników placówek - objętych systemem rotacji co 4 lata.

Wyniki kontroli zostały opisane w protokole i omówione na naradzie pokontrolnej z udziałem Ministra Spraw Zagranicznych. Protokół kontroli został podpisany bez zastrzeżeń. Minister przyjął też do realizacji wnioski NIK wynikające z ustaleń kontroli, przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym. Do wystąpienia pokontrolnego Minister Spraw Zagranicznych nie zgłosił zastrzeżeń.

Całość dokumentacji kontrolnej została opatrzona klauzulą "Poufne", ponieważ akta osobowe pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej, na których oparte zostały ustalenia kontroli, objęte są taką klauzulą w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Wynika to z załącznika Nr 1 do zarządzenia Nr 8 Ministra Spraw Zagranicznych z 27 czerwca 1990 r. w sprawie ustalenia wykazów rodzajów wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, występującą w zakresie działania Ministra Spraw Zagranicznych (Informator MSZ Nr 122 z 1990 r.).

p.o. Dyrektor Departamentu
Gospodarki i Integracji Europejskiej

(Janusz Gradowski)

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

(Jacek Uczkiewicz)

Warszawa, 1997-05-

Zatwierdzam:
PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

(Janusz Wojciechowski)

Warszawa, 1997-05-28