



Skuteczność realizacji ustawowych zadań

Funkcjonowanie służby cywilnej

BOGDAN SKWARKA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-MICHALSKA

Jednym z powodów utworzenia służby cywilnej była potrzeba posiadania profesjonalnego, bezstronnego i rzetelnego aparatu urzędniczego, niezbędnego do sprawnego funkcjonowania państwa. Jednak w ostatnim czasie zmniejszył się jej procentowy udział w strukturze urzędów, pojawiła się bowiem tendencja do zatrudniania poza trybem ustawy o służbie cywilnej pracowników do wykonywania tych samych zadań. Rada Ministrów obniżała limity mianowań w korpusie służby, a proces jej profesjonalizacji wyraźnie zwalniał. Kandydowało do niej coraz mniej osób, a niskie płace powodowały wysoką fluktuację kadr. Przedmiotem kontroli NIK było sprawdzenie organizacji i funkcjonowania służby cywilnej pod kątem zapewnienia prawidłowego wykonania zadań państwa. Ujawniła ona, że w połowie skontrolowanych urzędów wystąpiły opóźnienia w realizacji zadań, a w części z nich stwierdzono nieprawidłowości dotyczące stosowania przepisów ustawy o służbie cywilnej. Artykuł przybliży najważniejsze ustalenia Izby.

Wprowadzenie

Do sprawnej realizacji zadań publicznych niezbędna jest kadra urzędników, wykonujących obowiązki profesjonalnie i rzetelnie, niezależnie od sytuacji politycznej. Dano temu wyraz w art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ stanowiącym, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus

służby cywilnej². Zgodnie z art. 2 u.s.c. tworzą go pracownicy urzędów wymienionych w tym przepisie. Pomija on niektóre centralne instytucje, co oznacza, że nie musi być tam tworzony korpus służby cywilnej³.

Znaczenie, jakie ma odgrywać służba cywilna w sprawnym działaniu państwa powoduje, że jej funkcjonowanie i organizacja jest przedmiotem stałego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Jego wyrazem była kontrola „Funkcjonowanie

¹ Ustawa z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz.483, ze zm.).

² Jej szczegółowy sposób funkcjonowania określono w ustawie z 21.11.2008 o służbie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 409), dalej u.s.c. oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych.

³ Np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia.

służby cywilnej oraz służby zagranicznej⁴ przeprowadzona od września 2021 r. do lutego 2023 r. Jej wyniki opublikowano w październiku 2023 r. wraz z 23 wystąpieniami pokontrolnymi⁵.

Doboru 22 jednostek do kontroli dokonano tak, aby objąć nią różne rodzaje urzędów rządowej administracji centralnej i terenowej, w których funkcjonuje służba cywilna, czyli przeprowadzono ją w naczelnych i centralnych organach administracji rządowej⁶ i innych podmiotach⁷. Warto dodać, że działanie i organizacja służby cywilnej były również przedmiotem wcześniejszych badań NIK⁸. Ostatnie, oprócz pokazania rzeczywistego obrazu funkcjonowania służby cywilnej, miało odpowiedzieć na kilka pytań: czy Szef Służby Cywilnej prawidłowo realizował

swoje zadania określone w u.s.c.; czy nabór na wolne stanowiska w służbie cywilnej był prowadzony zgodnie z przepisami; czy wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w kontrolowanych urzędach było prawidłowe; czy szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego sprzyjały wykorzystaniu zasobów kadrowych korpusu służby cywilnej; czy zasoby kadrowe służby cywilnej i ich organizacja umożliwiały prawidłowe wykonywanie wybranych zadań urzędu⁹.

Struktura zatrudnienia

Struktura zatrudnienia w wymienionych w art. 2 u.s.c. urzędach powinna opierać się na korpusie służby cywilnej. Wynika to zarówno ze sposobu naboru kandydatów, kwalifikacji jakie muszą spełniać,

⁴ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*, nr ewid. 13/2023/P/22/005/KAP (dalej *Informacja o funkcjonowaniu służby cywilnej*), opracowanej w Departamencie Administracji Publicznej NIK, z części dotyczącej funkcjonowania służby cywilnej. Druga część Informacji była poświęcona funkcjonowaniu służby zagranicznej. Kontrolą objęto okres od 1.1.2019 r. do 20.6.2022 r.

⁵ „Służba cywilna mniej zawodowa. Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej”, 25.10.2023, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/sluzba-cywilna-i-sluzba-zagraniczna.html>>.

⁶ Kontrole przeprowadzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM), Ministerstwie Klimatu i Środowiska (dalej MKiŚ), Ministerstwie Rozwoju i Technologii (dalej MRiT), Ministerstwie Spraw Zagranicznych (dalej MSZ), Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej GDOŚ) i Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego (dalej GUNB).

⁷ Kontrole przeprowadzono w urzędach wojewódzkich (UW): mazowieckim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim; regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska (RDOŚ) w: Olsztynie, Białymstoku, Poznaniu i Warszawie; wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego (WINB) w: Białymstoku, Olsztynie, Poznaniu i Warszawie oraz powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (PINB) w: Białymstoku, Szczycinie, Ostrowie Wielkopolskim i Ożarowie Mazowieckim.

⁸ Przedstawiono je w Informacjach o wynikach kontroli NIK: *Organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej*, nr ewid. 14/2005/P/04/001/KAP (Warszawa, kwiecień 2005), które dotyczyło zagadnień wynikających z drugiej ustawy o służbie cywilnej z 18.12.1998 (Dz.U. z 1999 r. nr. 49 poz. 483, ze zm.) i *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP (Warszawa, marzec 2012), badającego funkcjonowania u.s.c.

⁹ Kontrola w części dotyczącej służby zagranicznej miała odpowiedzieć na pytania: czy Szef Służby Zagranicznej prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy o służbie zagranicznej; czy nabór zewnętrzny do służby zagranicznej na aplikację dyplomatyczno-konsularną był prowadzony zgodnie z przepisami; czy nadawanie stopni dyplomatycznych odbywało się zgodnie z ustawą o służbie zagranicznej oraz czy organizacja służby zagranicznej zapewniła prawidłowe wykorzystanie jej zasobów.



jak i obowiązku ukończenia postępowania kwalifikacyjnego, czego nie przewidziano np. w wypadku pracowników zatrudnianych na podstawie ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁰. Przy naborze do służby cywilnej istotna jest określona w art. 6 u.s.c. zasada, stanowiąca, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, do których dostęp winien być otwarty. Jest to wyrazem realizacji prawa podmiotowego wyrażonego w art. 60 Konstytucji, sytuującego zasadę równego dostępu do służby publicznej. Nabór jest jawnym, otwartym i konkurencyjnym postępowaniem rekrutacyjnym¹¹. Ustalony w ustawie sposób rekrutacji do służby cywilnej przy zachowaniu transparentności i informowaniu o wolnych stanowiskach oraz samym naborze¹², obowiązek odbycia służby przygotowawczej dla osób, które po raz pierwszy podjęły pracę w służbie cywilnej¹³ czy dokonywanie ocen pracy

członka służby cywilnej¹⁴, a także ukończenie postępowania kwalifikacyjnego z oceną pozytywną przed mianowaniem sprawiają, że do służby cywilnej powinny trafiać osoby o wysokich kwalifikacjach i odpowiednim przygotowaniu do pełnienia obowiązków urzędniczych. Na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych zatrudnienie jest natomiast łatwiejsze, nie musi być bowiem przeprowadzone na podstawie otwartego, podawanego do publicznej wiadomości i konkurencyjnego naboru, ale jest przez to mniej transparentne. Wymienione wyżej wymogi dotyczące członków korpusu służby cywilnej nie muszą być stosowane w stosunku do osób zatrudnianych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Nie muszą one też – choć powinny – przestrzegać zasad etyki służby cywilnej, w tym neutralności politycznej¹⁵, a także nie mają do nich zastosowania zasady wynagradzania członków korpusu służby

¹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1917, dalej ustawa o pracownikach urzędów państwowych.

¹¹ Zgodnie z art. 29a u.s.c. w toku naboru komisja, o której mowa w art. 30 ust. 2 pkt 5, wylania nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów spełniających niezbędne wymagania oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe, których następnie przedstawia dyrektorowi generalnemu urzędu w celu zatrudnienia wybranego kandydata.

¹² Według art. 28 u.s.c. nabór do służby cywilnej ma charakter otwarty, odbywa się bowiem na podstawie ogłoszenia o naborze zamieszczanego w miejscu powszednie dostępnym w urzędzie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej i Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Kandydat musi spełniać wymogi określone w art. 4 u.s.c., tj.: posiadać polskie obywatelstwo, z wyjątkami określonymi w u.s.c., korzystać z praw publicznych, nie być skazanym prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiadać odpowiednie kwalifikacje na dane stanowisko, mieć nieposzlakowaną opinię.

¹³ Zgodnie z art. 36 u.s.c. służba przygotowawcza ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej do należytego wykonania obowiązków służbowych i trwa nie dłużej niż 4 miesiące oraz kończy się nie później niż przed upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika. Służba przygotowawcza kończy się egzaminem. Ze służby przygotowawczej zwolnieni są absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

¹⁴ Art. 81 ust. 1 i 4 u.s.c. stanowi, że ocenie okresowej podlegają urzędnicy służby cywilnej i pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy na czas nieokreślony. Oceną powinna być dokonywana co 24 miesiące.

¹⁵ Stosownie do § 13 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie etyki korpusu służby cywilnej z 6.10.2011 (M.P. nr 93 poz. 953) członek służby cywilnej ma obowiązek przestrzegania następujących zasad: zachowania godnego służby publicznej, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności i rzetelności.

cywilnej¹⁶. Kontrola wykazała, że wiele stanowisk urzędniczych obsadzano w ten właśnie sposób. Co więcej, w niektórych instytucjach wzrastał udział pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, malał zaś służby cywilnej¹⁷. Taka sytuacja miała miejsce w urzędach wojewódzkich¹⁸ i KPRM¹⁹. Zdaniem NIK nie jest to korzystne dla rozwoju służby cywilnej i tworzenia profesjonalnego, apolitycznego korpusu urzędniczego. NIK skrytykowała także zatrudnianie w KPRM i ministerstwach tzw. ekspertów na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych i powierzanie im tych samych bądź podobnych zakresów obowiązków, co pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych na podstawie u.s.c., niekiedy z wyższym wynagrodzeniem²⁰. Powoduje to, że przy zatrudnianiu pracowników urzędów pomija się nie tylko przepisy ustawy u.s.c., w tym otwarty, konkurencyjny nabór,

służbę przygotowawczą, ale także limity wynagrodzenia dla określonego stanowiska.

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej

W 10 urzędach²¹ zostały utworzone wyższe stanowiska w służbie cywilnej²², przy czym w okresie objętym kontrolą nastąpił na nich wzrost zatrudnienia. Najwyższy w KPRM, z 61 do 113 etatów. Przyczyną tego stanu było przejmowanie niektórych zadań z innych urzędów. Spadł jednak w tych 10 urzędach procentowy udział urzędników służby cywilnej na stanowiskach wyższych urzędników służby cywilnej z 76% w 2019 r. do 74,7% w 2022 r. Jednocześnie utrzymywała się duża rotacja na wyższych stanowiskach, było 735 powołań i 700 odwołań, co świadczyło o dużej niestabilności zatrudnienia. Taka sytuacja nie sprzyja efektywności i ciągłości wykonywania swoich zadań, ani też prawidłowemu zarządzaniu zasobami kadrowymi w służbie cywilnej. Budowie profesjonalizmu i niezależności

¹⁶ Zgodnie z art. 87 u.s.c. wynagrodzenie zasadnicze przewidziane dla zajmowanego stanowiska, dodatek służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służby cywilnej oraz dodatek funkcyjny ustala się z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa.

¹⁷ Według stanu na 30.6.2022, w porównaniu z 31.12.2019, udział członków służby cywilnej w stosunku do innych urzędników spadł w 7 z 22 kontrolowanych urzędów. Były to KPRM, GDOŚ, GUNB i urzędy wojewódzkie: mazowiecki, podlaski, warmińsko-mazurski oraz wielkopolski.

¹⁸ W okresie objętym kontrolą średnio z 25,5% do 32,7%. Wynikało to głównie z przejęcia przez wojewodów zadań dotyczących prowadzenia dyspozytorni medycznych zgodnie z ustawą z 10.5.2018 o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1115, ze zm.)

¹⁹ W okresie objętym kontrolą z 10,7% do 15,8%.

²⁰ Dla przykładu, badanie próby zakresu obowiązków 14 osób zatrudnionych w KPRM na stanowiskach ekspertów wykazało, że zakresy dziesięciu spośród nich pokrywały się z zakresem obowiązków osób będących członkami służby cywilnej w danej komórce organizacyjnej, a w MSZ ustalono, że w wypadku 16 z 20 objętych badaniami stanowisk „ekspertów”, niebędących członkami służby cywilnej, zakresy obowiązków były tożsame lub zbliżone do zakresu obowiązków urzędników służby cywilnej.

²¹ KPRM, MKiŚ, MRiT, MSZ, GDOŚ, GUNB oraz czterech urzędach wojewódzkich.

²² Zgodnie z art. 52 u.s.c. wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są m.in. stanowiska dyrektora generalnego urzędu, osoby kierującej departamentem lub komórką równorzędną w KPRM, urzędzie ministra, w urzędzie centralnym lub kierującej wydziałem albo komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, głównego i powiatowego lekarza weterynarii i ich zastępcy, dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego i ich zastępcy.



nie służy też zniesienie w 2016 r. otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej²³. Oznacza to, że powoływanie i odwoływanie zajmujących je osób może następować właściwie z dnia na dzień i zależy od woli grupy politycznej, która akurat sprawuje władzę.

Pomimo obniżenia w 2016 r. ustawowych wymagań²⁴ wobec kandydatów na wyższe stanowiska, stwierdzono nieprawidłowości w ich obsadzaniu. W jednym przypadku objęła je osoba nieposiadająca tytułu magistra lub równorzędnego, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.s.c. W kolejnym nie udokumentowano spełnienia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.s.c., tj. czy dana osoba nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Urzędnicy służby cywilnej

Zgodnie z art. 3 u.s.c. korpus s.c. składa się z pracowników służby cywilnej zatrudnianych na podstawie umowy o pracę,

mianowanych urzędników służby cywilnej zatrudnianych na podstawie mianowania oraz członków służby cywilnej (pracowników lub urzędników) zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. W urzędach można zatrudniać osobę na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych albo innych przepisów²⁵.

Budowaniu profesjonalnego, rzetelnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej służy zatrudnianie na podstawie mianowania, co wynika z kryteriów, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o nie²⁶, a także z większej stabilności zatrudnienia niż innych urzędników²⁷. Jednakże kontrola wykazała spadek udziału urzędników służby cywilnej w urzędach objętych kontrolą z 19,3 %, według stanu na 31 grudnia 2019 r., do 17,3 %, według stanu na 30 czerwca 2022 r. Potwierdza to ogólną tendencję w skali kraju. W latach 2012–2022 udział procentowy mianowanych urzędników służby cywilnej w korpusie s.c. wahał się od 6,2 % w 2012 r. do 6,6 % w 2019 r., a w okresie 2021–2022 utrzymywał się na poziomie 6,3%²⁸. W latach 2017–2019 zwiększyła się wprawdzie

²³ Dokonała tego nowela ustawy z 30.12.2015 o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34).

²⁴ Np. co do wymaganego stażu pracy i pozostawienia jedynie wymogów posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, braku skazania prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania ww. stanowisk i wymogu posiadania kompetencji kierowniczych.

²⁵ Na przykład, w Ministerstwie Spraw Zagranicznych urzędnicy są zatrudniani także na podstawie ustawy z 21.1.2021 o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 85, ze zm.).

²⁶ Stosownie do art. 40 i 48 ust. 2 u.s.c. taka osoba musi m.in.: być pracownikiem służby cywilnej, posiadać co najmniej trzyletni staż pracy w s.c. (w wyjątkowych przypadkach dwa lata), ukończyć w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończyć Krajową Szkołę Administracji Publicznej, posiadać tytuł zawodowy magistra lub równorzędnego, znać co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z języków wymienionych w ustawie.

²⁷ Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym może z nastąpić tylko w wypadku wystąpienia jednej z przesłanek określonych w art. 71 u.s.c.

²⁸ Obliczenia własne NIK na podstawie sprawozdań Szefa Służby Cywilnej. Zob. *Informacja o funkcjonowaniu służby cywilnej*, s. 16.

liczba mianowań (w 2019 r. uzyskało je niewiele osób – 415) to jednak w następnych latach nastąpiło zmniejszenie ich liczby (szczególnie w okresie 2020–2021, wówczas mianowano jedynie 34 i 21 osób)²⁹.

Na ich liczbę duży wpływ ma ustalenie odpowiedniego limitu mianowań. Zgodnie z art. 7 u.s.c. na dany rok budżetowy określa to (w tym także środki finansowe na wynagrodzenia i szkolenia) ustawa budżetowa, a Rada Ministrów ustala co-roczenie trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej i przedkłada go do wiadomości Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej.

Szef Służby Cywilnej przygotował, uzgodnił i przedstawił Radzie Ministrów projekty planów limitu mianowań na rok 2019, 2020, 2021 i 2022, kierując się m.in. posiadanymi danymi o liczebności zasobu urzędników s.c. O ile w latach 2019–2020 zostały one określone w proponowanej przez Szefa Służby Cywilnej wysokości (odpowiednio 420 i 490 osób), to w latach 2021–2022 były znacznie mniejsze i wynosiły tylko 30 i 245 osób, tj. mniej od proponowanych odpowiednio o 520 i 245 osób. W kontekście limitów mianowań warto zwrócić uwagę na kwestię zastępowania odchodzących ze służby cywilnej urzędników mianowanych. Na koniec 2022 r. było zatrudnionych

7464 urzędników służby cywilnej. Pomimo że mianowanie uzyskało 240 nowych, to w porównaniu z 2021 r. było ich jedynie o 49 więcej, co jednak nie powodowało w istotny sposób zwiększenia liczby urzędników mianowanych.

Rada Ministrów w trzyletnim planie mianowań w służbie cywilnej określiła, że procentowy udział urzędników służby cywilnej do innych zatrudnionych w korpusie s.c. miał wynosić 10%³⁰. Jednak przyjęte limity nie służyły temu celowi: były o wiele niższe niż proponował Szef Służby Cywilnej. Izba krytycznie odniosła się do takiego stanu, stwierdzając, że prowadzi to do deprofesjonalizacji służby cywilnej i konieczne jest odwrócenie tego trendu.

Zrekompensowanie niedoboru urzędników mianowanych spowodowane m.in. brakiem postępowań kwalifikacyjnych w okresie 2020–2021 (COVID-19) wiąże się z koniecznością stopniowego podnoszenia limitu, jak to miało miejsce w późniejszych latach³¹.

Konkurencyjność

Stworzenie silnego korpusu służby cywilnej nie jest możliwe bez zachowania jej konkurencyjności w porównaniu z warunkami rynkowymi. Członkowie tej służby, zgodnie z wymienionym wyżej przepisem art. 153 ust. 1 Konstytucji, powinni

²⁹ Postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej, którzy ubiegali się o mianowanie zostało odwołane z powodu zagrożenia epidemiologicznego. Art. 48 ust. 1 ustawy z 14.5.2020 o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875). Mianowania ograniczono do absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

³⁰ Zob. Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2020–2022, s. 3.

³¹ Zgodnie z art. 16 ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz.U. poz. 122) z 18.1.2024, limit mianowań urzędników służby cywilnej ustalono na 400 osób, środki na wynagrodzenia w wysokości 16 500 001 tys. zł, środki na wynagrodzenia – 56 579 tys. zł. Projekt ustawy budżetowej na 2025 rok (druk sejmowy nr 687) zakłada mianowanie 500 osób w służbie cywilnej.



cechować się profesjonalizmem, a więc wysokimi kwalifikacjami. O konkurencyjności, obok takich czynników, jak np. komfort pracy, możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych decyduje także oferta finansowa. Nigdy nie była jednak zbyt atrakcyjna. Wskaźnik naborów zakończonych wyłonieniem kandydata spadł z 60% w 2019 r. do 51% w I połowie 2022 r., a wskaźnik obsadzenia stanowisk objętych naborami to 40% w 2019 r., a w I połowie 2022 r. – 29%. Pomimo obniżenia niektórych wymogów spadła też liczba składanych ofert na jedno stanowisko. W kontrolowanych ministerstwach i KPRM w 2019 r. było 10 kandydatów na jedno stanowisko, w 2020 r. – 13, zaś w 2021 r. – 9. W I półroczu 2022 r. liczba kandydatów zmniejszyła się do 6. Spadek odnotowano we wszystkich objętych kontrolą jednostkach, średnio z 9 w 2020 r. do 5 w I połowie 2022 r., podczas gdy np. w 2013 r. było 36 kandydatów na jedno miejsce.

Niska dynamika wzrostu wynagrodzeń w administracji terenowej pogłębiła problem spadku konkurencyjności płac w służbie cywilnej. Przeciętne wynagrodzenie całkowite³² w 2022 r. wyniosło 8 083 zł brutto, tj. o 8,9% więcej niż w 2021 r. Biorąc pod uwagę wskaźnik inflacji dla gospodarstw domowych pracowników (14,1%) w 2022 r., wynagrodzenie w służbie cywilnej realnie spadło w porównaniu z 2021 r. o 4,6%. W gospodarce narodowej ten spadek wyniósł tylko

2,1%. Rok 2022 był pierwszym realnego spadku wynagrodzenia w służbie cywilnej. W 2022 r. nominalny wzrost wynagrodzeń nastąpił w każdej kategorii urzędów, poza placówkami zagranicznymi. Był on znacznie zróżnicowany w zależności od kategorii urzędu. Najwyższe wzrosty odnotowano w ministerstwach i KPRM oraz pozostałej administracji niezespolonej. Najniższe – w urzędach administracji terenowej. Poziom przeciętne wynagrodzenia w niektórych jednostkach (PINB), na stanowiskach specjalistycznych (UW i RDOŚ) był niższy niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej.

Działania Szefa Służby Cywilnej

Artykuł 15 u.s.c. nałożył na Szefa Służby Cywilnej kilka zadań: przygotowanie i przedstawianie Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, czuwanie nad przestrzeganiem jej zasad, kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi, gromadzenie informacji o korpusie służby cywilnej, przygotowywanie aktów normatywnych, które jej dotyczyły, monitorowanie i nadzorowanie wykorzystywania środków na wynagrodzenia w ramach limitów mianowanych urzędników służby cywilnej, upowszechnianie informacji, planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkolenia w służbie cywilnej. Ponadto Szef Służby Cywilnej przedstawia Prezowski Rady Ministrów, do marca każdego

³² Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2022 r. Dane dotyczące wynagrodzeń całkowitych obejmują wszystkie składniki, jak: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki za wieloletnią pracę w służbie cywilnej, dodatki funkcyjne, nagrody z funduszu nagród, nagrody jubileuszowe, dodatki służby cywilnej, dodatki zadaniowe, dodatki wynikające ze szczególnych uprawnień, odprawy emerytalne i rentowe oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne.

roku, sprawozdanie o stanie służby cywilnej i realizacji zadań za poprzedni rok. Jednym z celów badania NIK była odpowiedź na pytanie, jak Szef Służby Cywilnej wykonuje swoje ustawowe zadania.

Kontrola wykazała, że wykonywał większość ustawowych obowiązków, z wyjątkiem przygotowywania i przedstawiania Radzie Ministrów strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, czym naruszył art. 15 ust. 2 u.s.c. To ważny dokument, zawiera diagnozę funkcjonowania służby cywilnej, kompleksowe założenia i kierunki jej rozwoju, ramy finansowe itp. Stanowi podstawę strategii zarządzania służby cywilnej, jest przyjmowany w drodze uchwały przez Radę Ministrów. Brak strategii uniemożliwiał Radzie Ministrów uchwalenie tego dokumentu, co skutkowało m.in. nieutworzeniem i niezaplanowaniem środków w rezerwie budżetowej na modernizację służby cywilnej.

Stosownie do wymogu z art. 15 ust. 9 u.s.c. Szef Służby Cywilnej określa w drodze zarządzenia standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej³³, zawierające obligatoryjne wymogi (obowiązkowy standard) i fakultatywne zalecenia (nieobowiązkowy standard) do stosowania przez urzędy. Kontrola wykazała, że przez dwa lata od wprowadzenia informacji na ich temat były niepełne, Szef Służby Cywilnej zbierał je tylko z rocznych

sprawozdań dyrektorów generalnych urzędów³⁴, co Izba oceniła krytycznie. W niektórych urzędach stwierdzono przypadki niestosowania obligatoryjnych standardów Szefa Służby Cywilnej³⁵. Dane na temat wdrażania i problemów z ich stosowaniem są informacjami dotyczącymi korpusu s.c., zatem zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3 u.s.c. powinny być gromadzone przez Szefa Służby Cywilnej. Dawałoby to pełniejszy obraz funkcjonowania tej służby.

Obok obligatoryjnych obowiązków, u.s.c. oferuje Szefowi Służby Cywilnej korzystanie z kilku fakultatywnych uprawnień, ułatwiających wykonywanie powierzonych mu zadań. Chodzi o wynikającą z art. 15 ust. 4 u.s.c. możliwość zwracania się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o przeprowadzenie kontroli w urzędach administracji rządowej w zakresie realizacji przepisów u.s.c., a także z określonej w art. 18 u.s.c. możliwości zwrócenia się do Ministra Finansów z wnioskiem o przeprowadzenie audytu wewnętrznego dotyczącego realizacji zadań wynikających z u.s.c. W okresie objętym kontrolą Szef Służby Cywilnej nie skorzystał z tych uprawnień, choć zdaniem NIK ułatwiłoby mu to zbieranie informacji o funkcjonowaniu służby cywilnej w urzędach i pomogło w identyfikowaniu problemów. Chodzi np. o wzrost zatrudnienia urzędników na podstawie

³³ W okresie objętym kontrolą obowiązywały standardy wprowadzone zarządzeniami Szefa Służby Cywilnej, dalej Standardy Szefa Służby Cywilnej: nr 3 z 30.5.2012 – do 11.3.2020; nr 6 z 12.3.2020 r., ze zm. – do zakończenia czynności kontrolnych.

³⁴ Zgodnie z art. 25 ust. 9 u.s.c. zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu wykonują kierownicy tych placówek.

³⁵ Np. nie badano kompetencji kierowniczych kandydatów na wyższe stanowiska w s.c., nie opracowano zasad przebiegu służby przygotowawczej.



ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w tym osób wykonujących te same lub podobne obowiązki, co pracownicy korpusu służby cywilnej, czy o brak stosowania przez objęte kontrolą urzędy przepisów u.s.c. i standardów Szefa Służby Cywilnej.

Stosowanie przepisów u.s.c.

Analiza stosowania przez objęte kontrolą urzędy u.s.c.³⁶ i standardów Szefa Służby Cywilnej wykazała, że na ogół nabory przebiegały zgodnie z przepisami ustawy i regulacjami wewnętrznymi³⁷. Znalezione jednak błędy dotyczące ogłoszeń o naborze³⁸, co mogło naruszać zasadę jego otwartości i przejrzystości. Wykazano także inne nieprawidłowości, polegające m.in. na wyborze kandydatów przed upływem określonego w ogłoszeniu terminu do składania ofert oraz niepowoływaniu komisji konkursowej.

Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w objętych kontrolą urzędach nie zawsze

przebiegało zgodnie z przepisami. W porównaniu z nich³⁹ nie opracowano programu zarządzania zasobami ludzkimi (w całym badanym okresie lub jego części), co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a u.s.c. oraz standardami Szefa Służby Cywilnej, co skutkowało brakiem diagnozy procesów kadrowych, priorytetów dotyczących zarządzania ludźmi, wyznaczonych celów rocznych i harmonogramów działań na co najmniej trzy lata oraz zaplanowanego monitoringu i ewaluacji działań. Opracowane programy nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, co mogło skutkować gorszym zarządzaniem ludźmi i mniej efektywnym wsparciem realizacji zadań. Stwierdzono przypadki nieprzestrzegania wymogów u.s.c. dotyczących służby przygotowawczej⁴⁰ – m.in. w trzech urzędach⁴¹ w ogóle nie skierowano do niej nowych pracowników. W ocenianych podmiotach okres służby przygotowawczej wynosił od jednego do 178 dni – zbyt krótki czas służby przygotowawczej jest sprzeczny

³⁶ Kontrola dotyczyła: naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, opracowywania i realizacji programów zarządzania zasobami ludzkimi, służby przygotowawczej, pierwszej oceny w służbie cywilnej, ocen okresowych mianowanych członków korpusu służby cywilnej, sprawozdawczości.

³⁷ Skontrolowano 375 naborów, tj. 9,7% wszystkich naborów przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą.

³⁸ Polegały one na publikowaniu ogłoszeń o naborze niezgodnie z art. 28 ust.1 u.s.c, tj. na niepublikowaniu wszystkich objętych kontrolą ogłoszeń w BIP urzędu lub w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu albo upowszechnianiu informacji o wynikach naboru niezgodnie z art. 31 ust. 1 u.s.c. polegających na niepublikowaniu informacji o wynikach naboru w BIP urzędu, BIP KPRM lub miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu.

³⁹ W pięciu urzędach w ogóle nie opracowano programu zarządzania zasobami ludzkimi (WINB w Poznaniu i w Warszawie, PINB w Ostrowie Wielkopolskim, Ożarowie Mazowieckim i w Szczytnie), w sześciu urzędach nie obowiązywał on w całym okresie objętym kontrolą (KPRM, MRiT, MSZ, GDOŚ, mazowiecki i wielkopolski UW).

⁴⁰ W okresie od 1.1.2019 do 30.6.2022 w jednostkach objętych kontrolą po raz pierwszy w służbie cywilnej zatrudniono 1710 osób. Do odbycia służby przygotowawczej zostało skierowanych 1634 pracowników. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą przebiegu służby przygotowawczej 314 pracowników, tj. 19,2% skierowanych do jej odbycia.

⁴¹ PINB w: Ożarowie Mazowieckim, Szczytnie i Ostrowie Wielkopolskim.

z jej celem określonym w art. 36 ust. 2 u.s.c.⁴², nie daje bowiem możliwości uzyskania odpowiedniej wiedzy teoretycznej i praktycznej, zaś kierownikom – dokonania oceny przydatności pracownika do pracy w urzędzie.

W większości urzędów pierwsze oraz okresowe oceny członków korpusu s.c. zostały dokonane zgodnie z ustawą, odpowiednio z rozporządzeniami w sprawie: pierwszej oceny w s.c.⁴³ i w sprawie ocen okresowych w s.c.⁴⁴ Stwierdzono jednak sytuacje niedokonania ocen bądź dokonywania ich niezgodnie z rozporządzeniami. Na przykład pierwszej oceny nie dokonano w trzech urzędach⁴⁵, co było niezgodne z art. 37 ust. 1 i art. 38 ust. 1 u.s.c., natomiast oceny okresowej nie dokonano w dwóch urzędach⁴⁶, wbrew przepisowi art. 81 ust. 1 i 4 u.s.c.

Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z u.s.c.⁴⁷ były składane terminowo do Szefa Służby Cywilnej, ale w dwóch jednostkach zawierały nierzetelne dane. W przypadku Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynikało to z braku odpowiednich regulacji prawnych. W resorcie błędnie wykazywano w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostce

budżetowej dane dotyczące stanu zatrudnienia w ramach statusu 03 – członkowie korpusu służby cywilnej oraz statusu 13 – członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej. Skutkowało to przekazywaniem do Szefa Służby Cywilnej sprawozdań, o których mowa w art. 25 ust. 5 u.s.c., z błędnymi danymi. Wykazano wyższy niż faktyczny stan zatrudnienia w korpusie s.c.: o 624 osoby w 2019 r., o 614 w 2020 r., o 563 w 2021 r. i o 551 w I półroczu 2022 r. Wynikało to m.in. z braku określenia w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej odrębnego statusu dla osób niezaliczanych do członków korpusu służby cywilnej i zagranicznej, zatrudnionych w placówce zagranicznej RP na podstawie powołania.

Dlatego NIK sformułowała odpowiedni wniosek *de lege ferenda*.

Realizacja wybranych zadań

Wybrane do kontroli zadania były realizowane przez większość skontrolowanych urzędów prawidłowo, z wyjątkiem opóźnień w załatwieniu spraw obywateli, wynikających głównie z sygnalizowanych przez kierowników jednostek braków kadrowych

⁴² Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.c. służba przygotowawcza ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej do należytego wykonywania obowiązków służbowych.

⁴³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.7.2015 w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz.U. poz. 1144).

⁴⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 4.4.2016 w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz.U. poz. 470).

⁴⁵ PINB w: Ostrowie Wielkopolskim, Ożarowie Mazowieckim i Szczycinie.

⁴⁶ PINB w Ożarowie Mazowieckim i Szczycinie.

⁴⁷ Zgodnie z art. 25 ust.5 u.s.c. dyrektor generalny urzędu do końca stycznia każdego roku składa Szefowi Służby Cywilnej sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy za rok ubiegły.



i problemów związanych z naborem nowych pracowników, zwłaszcza w urzędach terenowych. Miało to miejsce w 11 urzędach (tj. 50%).

I tak np. w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim po terminie rozpatrzono 644 z 3598 (tj. 17,9%) odwołań od decyzji starostów/prezydentów w sprawach pozwoleń na budowę lub zgłoszeń budowlanych. Również z opóźnieniami przebiegała realizacja zadań RDOŚ w zakresie wydawania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych: np. RDOŚ w Warszawie w 11 postępowaniach decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydało po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁸. Przekroczenia tego terminu wynosiły od 40 do 339 dni. Z danych zebranych w KPRM i trzech kontrolowanych ministerstwach wynika, że w każdym z nich zdarzyło się nieterminowe załatwianie skarg i wniosków. Łącznie w tych resortach po terminie rozpatrzono 924 sprawy, tj. 9,8% z tych, które wpłynęły w latach 2019–2022 (I półrocze), przy czym największą liczbę spraw załatwionych po terminie stwierdzono w Ministerstwie Rozwoju i Technologii i było to 447 skarg/wniosków, tj. 16,8% spraw. WGDOŚ badanie próby 22 zażaleń i odwołań wykazało m.in., że w 21 (95,5%) nie dotrzymano miesięcznego terminu na załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym.

Wnioski pokontrolne

O skuteczności badania świadczy nie tyle liczba stwierdzonych nieprawidłowości, co liczba wniosków pokontrolnych uznanych za zasadne i przyjętych do realizacji. Ze 126 sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych wniosków ocenione jednostki zrealizowały 65, a 59 było w trakcie realizacji⁴⁹. Należy podkreślić, że część z nich miała charakter systemowy, dotyczyła poprawy funkcjonowania służby cywilnej. Były to wnioski adresowane do Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej. NIK sformułowała również wniosek *de lege ferenda* do Ministra Finansów. Wśród tych systemowych, skierowanych do Prezesa Rady Ministrów, można wymienić wniosek o podjęcie działań wspierających zachowanie zasad profesjonalnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej; podjęcie działań mających na celu wspieranie i utrzymanie profesjonalnej kadry ze względu na różnice w oferowanych wynagrodzeniach dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów w służbie cywilnej w porównaniu z sektorem prywatnym; podjęcie przez Radę Ministrów działań wspierających Szefa Służby Cywilnej, dotyczących zachęcania do pracy w służbie cywilnej; promowania jej jako atrakcyjnego miejsca pracy; zwiększenia limitu mianowań czy też wniosek o przyjęcie strategii zarządzania zasobami kadrowymi w służbie cywilnej.

⁴⁸ Ustawa z 14.6.1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024 r. poz. 572).

⁴⁹ Według stanu na 23.10.2024.

W odpowiedzi na te wnioski⁵⁰ Szefowa Służby Cywilnej, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, poinformowała Izbę⁵¹ m.in. o: działaniach zmierzających do wypełnienia konstytucyjnej normy zagwarantowania przez służbę cywilną realizacji zadań państwa z zachowaniem zasady profesjonalizmu, bezstronności i neutralności politycznej; zwiększeniu środków na wynagrodzenia w służbie cywilnej przez podwyższenie o 20% kwoty bazowej; wprowadzeniu do ustawy budżetowej na 2024 r. limitu mianowań w służbie cywilnej w liczbie proponowanej przez Szefa Służby Cywilnej, tj. 400 etatów; podjęciu kilkietapowych prac nad przygotowaniem strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. W ramach działań wspierających nabór do służby cywilnej Rada Ministrów zdecydowała o uwzględnieniu środków w wysokości 1 900 000 zł na elektroniczną bazę naborową, co pozwoli przygotować, wdrożyć i uruchomić elektroniczny system rekrutacji. Do studentów i absolwentów uczelni mają także zostać skierowane projekty komunikacyjne, promujące administrację rządową jako ciekawe i stabilne miejsce pracy.

Podsumowanie

Wyniki kontroli wskazują na regres służby cywilnej w naszym kraju, ustawa o służbie cywilnej wyłącza niektóre urzędy z obowiązku jej tworzenia, nie zwiększa się więc liczba tych, w których powinna funkcjonować. Co więcej, niektóre akty prawne⁵² wprost ją wyłączają.

Wyniki kontroli pokazały, że choć w badanych urządach służba cywilna została zorganizowana w taki sposób, aby prawidłowo realizować ich zadania, to stwierdzone nieprawidłowości i występujące problemy wskazują na potrzebę podjęcia przez Radę Ministrów i Szefa Służby Cywilnej systemowych działań dotyczących jej funkcjonowania, m.in. z uwagi na to, że odchodzą z niej najbardziej doświadczone osoby, spada skuteczność naborów i liczba kandydatów na wolne stanowiska, utrzymuje się wysoki wskaźnik rotacji, zwłaszcza na wyższych stanowiskach, a do wykonywania zadań urzędniczych zatrudniani są „eksperci” poza korpusem s.c., zwiększa się także liczba urzędników zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Mimo że „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służby cywilnej

⁵⁰ Już po opublikowaniu *Informacji o funkcjonowaniu służby cywilnej*, z uwagi na zainteresowanie jej wynikami i mając na względzie konstytucyjną zasadę współdziałania władz, KAP w ramach przygotowywania odpowiedzi dla jednego z postów, w lutym 2024 skierowała do adresatów wniosków systemowych (tj. do Prezesa Rady Ministrów; Szefa Służby Cywilnej, Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Finansów), pisma z prośbą o przekazanie informacji o obecnym stanie realizacji wniosków.

⁵¹ Np. pismo Szefowej Służby Cywilnej z 20.3.2024 (DSC.WKO.1740.2.2024), adresowane do Prezesa NIK w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych, które Izba skierowała do Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, zawartych w *Informacji o funkcjonowaniu służby cywilnej*.

⁵² Obok Narodowego Funduszu Zdrowia i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych można wymienić art. 2 ust. 1 pkt 5 u.s.c., który stanowił, że korpus służby cywilnej stanowią pracownicy Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, który został uchylony ustawą z 18.3.2011 o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz.U. nr 82 poz. 451), która weszła w życie 1.5.2011.



i zagranicznej” została opublikowana we wrześniu 2023 r., to biorąc pod uwagę kwestie podniesione w późniejszym „Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2023 r.” trzeba stwierdzić, że problemy ujawnione w ramach omawianej kontroli NIK pozostają aktualne. Można mieć nadzieję, że w świetle odpowiedzi na wnioski pokontrolne NIK

nastąpi poprawa w organizacji i funkcjonowaniu służby cywilnej w Polsce.

dr **BOGDAN SKWARKA**

p.o. dyrektora,

KATARZYNA CZERWIŃSKA-MICHALSKA

doradca ekonomiczny,

Departament Administracji Publicznej NIK

Słowa kluczowe: korpus służby cywilnej, nabór do służby cywilnej, służba cywilna, Szef Służby Cywilnej, urzędnik

ABSTRACT

Functioning of Civil Service – Effectiveness of Statutory Tasks Performance

For proper performing public tasks it is necessary to have a pool of qualified officials who do their job well, irrespective of the current political situation. It is expressed in Article 153 (1) of the Constitution of the Republic of Poland which sets forth that in order to ensure professional, diligent, impartial and politically neutral performance of the state's tasks in government administration offices, the civil servants corps has been established. Due to its importance to the state, the civil service is regularly examined by the Supreme Audit Office. The audit “Functioning of the Civil Service and Foreign Services” was conducted between September 2021 and February 2023, covering 22 auditees – various offices of governmental central and local administration, so it was carried out in supreme and central governmental administration bodies and other entities. Importantly, the functioning and organisation of the civil service had been already audited by NIK before. The latest one was aimed to present not only the actual functioning of the civil service, but also to respond to the following questions: Did the Head of Civil Service properly perform tasks set forth in the Law on Civil Service? Was the recruitment to vacancies in the civil service compliant with the regulations? Was human resources management in the audited offices appropriate? Did the training and individual professional development programmes in the civil service contribute to using the human resources efficiently? Did civil service human resources and their organisation ensure that selected tasks were performed appropriately?

Bogdan Skwarka, PhD, acting director, **Katarzyna Czerwińska-Michalska**, economic advisor, Department of Public Administration

Key words: civil service corps, recruitment to civil service, civil service, Head of Civil Service, an official