



Nr ewid. 14/2012/P/11/004/KAP
KAP-4101-05/2011

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SŁUŻBY CYWILNEJ W RAMACH OBOWIĄZUJĄCYCH REGULACJI PRAWNYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej:
Józef Górny

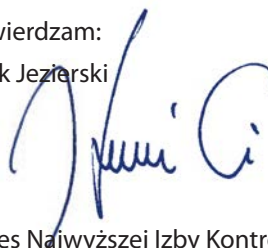


Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 8 marca 2012

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	10
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	10
2.2. Uwagi	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1. Stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej	14
3.1.1. Stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w urzędach objętych kontrolą (bez wyższych stanowisk w służbie cywilnej)	15
3.1.2. Stan zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w urzędach objętych kontrolą	16
3.2. Wywiązywanie się Szefa Służby Cywilnej z ustawowych zadań	16
3.3. Realizacja zadań przez Dyrektorów Generalnych kontrolowanych urzędów	22
3.3.1. Nabór do korpusu służby cywilnej (z wyłączeniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej)	22
3.3.2. Nabór na naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych.....	25
3.3.3. Służba przygotowawcza w służbie cywilnej	27
3.3.4. Pierwsza ocena w służbie cywilnej.....	29
3.3.5. Nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (z wyłączeniem stanowisk dyrektorów generalnych).....	32
3.3.6. Przenoszenie członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska bez przeprowadzenia naboru	33
3.3.7. Oceny okresowe członków korpusu służby cywilnej.....	34
3.3.8. Szkolenia w służbie cywilnej.....	36
3.4. Prawidłowość prowadzenia przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej postępowań kwalifikacyjnych na urzędników służby cywilnej.....	37
3.5. Ścieżka kariery urzędników służby cywilnej	38
4. INFORMACJE DODATKOWE	42
4.1. Przygotowanie kontroli	42
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	42
4.3. Realizacja wniosków pokontrolnych	43
5. ZAŁĄCZNIKI	44

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Pojęcia:

Służba cywilna – służba ustanowiona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa;

Korpus służby cywilnej – pracownicy i urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych m.in. w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów; urzędach centralnych organów administracji rządowej; urzędach wojewódzkich, urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej;

Pracownik służby cywilnej – osoba zatrudniona w korpusie służby cywilnej na podstawie umowy o pracę;

Urzędnik służby cywilnej – osoba zatrudniona w korpusie służby cywilnej na podstawie mianowania;

Pracownik podejmujący po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej – osoba, która nie była wcześniej zatrudniona w służbie cywilnej na czas nieokreślony albo nie była zatrudniona na czas określony 12 miesięcy i nie otrzymała pozytywnej pierwszej oceny w służbie cywilnej albo nie jest osobą zwolnioną z zawodowej służby wojskowej, pełnionej na stanowisku służbowym w Ministerstwie Obrony Narodowej lub terenowym organie administracji rządowej podległym Mi-

nistrowi Obrony Narodowej, która następnie została zatrudniona w tej jednostce na stanowisku pracy utworzonym w miejsce zlikwidowanego stanowiska służbowego lub stanowisku równorzędnym;

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej – stanowiska m.in.: dyrektora generalnego urzędu, kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także stanowiska zastępcy tych osób;

Służba przygotowawcza – służbę tę powinny odbywać osoby zatrudnione po raz pierwszy w służbie cywilnej. Ma ona na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie do należytego wykonywania obowiązków służbowych;

Pierwsza ocena w służbie cywilnej – ocena pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej. Ocena ta winna być dokonywana nie wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę ocenianego;

Ocena okresowa – ocenie okresowej podlegają urzędnicy służby cywilnej i pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy na czas nieokreślony. Ocena ta winna być dokonywana co 24 miesiące.

Skróty:

BIP Urzędu – Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu,

BIP KPRM – Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,

MS – Ministerstwo Sprawiedliwości,

MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,

MF – Ministerstwo Finansów,

MNiSW – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego,

UZP – Urząd Zamówień Publicznych,

GUS – Główny Urząd Statystyczny,

KSAP – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej,

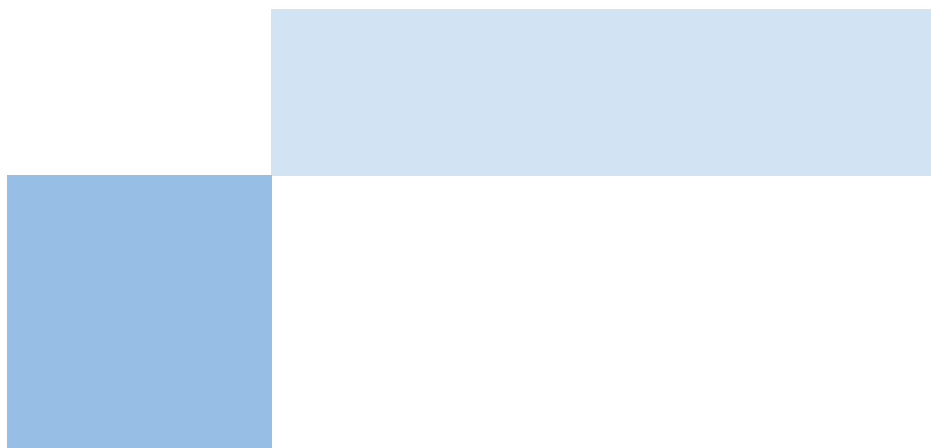
Ustawa o służbie cywilnej – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.), która weszła w życie z dniem 24 marca 2009 r.,

Rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 94, poz. 772),

Rozporządzenie w sprawie ocen okresowych – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 74, poz. 633),

Rozporządzenie w sprawie organizowania szkoleń – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 190, poz. 1274),

Rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1695).



Prezes NIK
Jacek Jezierski

Zgodnie z art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej celem działania w urzędach administracji rządowej korpusu służby cywilnej jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. W ciągu ostatnich 15 lat obowiązywały cztery ustawy, które w różny sposób regulowały kształt i sposób funkcjonowania służby cywilnej.

W 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w warunkach drugiej z tych ustaw, tj. ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Wyniki tej kontroli wykazały, że mimo upływu 5 lat jej obowiązywania, nie udało się zapewnić bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa przez powołany do tego celu korpus służby cywilnej.

Nieprzypadkowe zatem stało się podjęcie w 2011 r. kontroli *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, czyli w ramach kolejnej czwartej ustawy o służbie cywilnej. Kontrola wykazała, że stan ten uległ zdecydowanej poprawie. Znowelizowanie ram prawnych służby cywilnej dało lepsze podstawy do zbudowania profesjonalnego, rzetelnego i politycznie neutralnego aparatu państwowego, skutecznie wykonującego zadania publiczne. Szef Służby Cywilnej oraz dyrektorzy generalni kontrolowanych urzędów prawidłowo realizowali zadania wynikające z ustawy. Wdrożono przejrzyste zasady naboru na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej oraz obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Zapewniono również dobre warunki do podnoszenia kwalifikacji zawodowych członkom korpusu służby cywilnej. Uchybienia, które NIK stwierdziła w działaniach dyrektorów generalnych miały charakter formalny i nie wpływały w sposób istotny na wykonanie zadań.

Wyrażam nadzieję, że uwagi i wnioski sformułowane przez NIK po tej kontroli będą miały pozytywny wpływ na kształtowanie się w Polsce, działającego na wysokim poziomie, korpusu służby cywilnej.



1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych – P/11/004.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, z uwzględnieniem zgłoszonej przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP propozycji podjęcia kontroli prawidłowości naboru na stanowiska dyrektorów generalnych w ministerstwach i na stanowiska naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów izb skarbowych.

Temat kontroli mieści się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK, przyjętych na lata 2009 – 2011, w ramach priorytetu *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi*, w obszarze badań kontrolnych *System organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego, organizacja urzędów i procedury administracyjne oraz funkcjonowanie systemu kontroli w administracji publicznej*.

Cel kontroli

Celem głównym kontroli była ocena wdrażania i realizacji przepisów ustawy o służbie cywilnej. W szczególności ocenie poddano:

- realizację przez Szefa Służby Cywilnej ustawowych zadań,
- nabór do korpusu służby cywilnej i na wyższe stanowiska w służbie cywilnej,
- prowadzenie służby przygotowawczej w służbie cywilnej, przeprowadzenie pierwszej oceny w służbie cywilnej oraz ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej,
- organizację szkoleń w służbie cywilnej,
- obsadzanie stanowisk naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych.

W ramach kontroli dokonano analizy ścieżek rozwoju zawodowego urzędników służby cywilnej. Analiza ta miała na celu uzyskanie informacji, w jaki sposób w urzędach wykorzystywany jest potencjał tej części korpusu służby cywilnej.

Organizacja i zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 21 urzędach (w KPRM, w czterech ministerstwach, w dwóch urzędach centralnych, w siedmiu urzędach wojewódzkich, w siedmiu urzędach skarbowych) oraz u Szefa Służby Cywilnej¹. W *Informacji* uwzględnione zostały także wyniki kontroli doraznej, przeprowadzonej w IV kwartale 2011 r., w zakresie przygotowania i prowadzenia przez KSAP postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w latach 2009–2011 (I/11/002/KAP). Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 4 do *Informacji*.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.

Kontrolą objęto okres:

- od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. w zakresie funkcjonowania służby cywilnej³,
- od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. w zakresie obsadzania stanowisk naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych⁴.

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od 11 lipca 2011 r. do 30 grudnia 2011 r.

W toku kontroli, wśród zatrudnionych w urzędach objętych kontrolą, została przeprowadzona ankieta dotycząca możliwości rozwoju zawodowego. Omówienie wyników ankiety zostało zaprezentowane w załączniku nr 2 do *Informacji*.

¹ Jednostki do kontroli zostały wytypowane w sposób celowy: urzędy ministrów – z uwagi na nieobsadzenie przez długi okres stanowiska dyrektora generalnego, urzędy skarbowe z uwagi na najwyższą liczbę przeprowadzonych konkursów na stanowiska naczelników urzędów skarbowych, urzędy wojewódzkie – te, na terenie działalności których znajdowały się siedziby urzędów skarbowych.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

³ Od dnia wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej.

⁴ Okres zaproponowany przez Komisję Spraw Wewnętrznych i Administracji Sejmu RP.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności⁵

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Szefa Służby Cywilnej zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej. Pozytywną ocenę uzasadnia m.in.:

- przygotowanie i przedstawienie Komitetowi Rady Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej [str. 16];
- obsadzanie stanowisk dyrektorów generalnych urzędów zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej [str. 17];
- prawidłowe planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej [str. 18];
- prowadzenie współpracy z dyrektorami generalnymi urzędów w ramach *Forum Dyrektorów Generalnych* [str. 19].

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, realizację przez dyrektorów generalnych objętych kontrolą urzędów zadań z zakresu funkcjonowania służby cywilnej. Ocenę powyższą uzasadnia w szczególności:

- opracowanie i wdrożenie wewnętrznych regulacji w zakresie zarządzania zasobami osobowymi w służbie cywilnej [str. 22];
- przeprowadzenie 299 (78,7% objętych analizą) naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej stosownie do postanowień art. 26-31 ustawy i zgodnie z procedurami wewnętrznymi [str. 22 - 25];
- obsadzanie wyższych stanowisk w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru oraz w drodze awansu wewnętrznego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 53 - 59 ustawy oraz procedurami wewnętrznymi [str. 32 - 34];

- zorganizowanie służby przygotowawczej dla 1 044 pracowników (90,9% skierowanych do jej odbycia) w terminach określonych w art. 36 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej oraz prowadzenie tej służby dla 268 pracowników (86,8% poddanych analizie) zgodnie z zasadami określonymi w art. 36 ustawy i wewnętrznymi procedurami [str. 27 - 29];
 - dokonanie 877 pierwszych ocen w służbie cywilnej (96,4% ogółu dokonanych ocen) w terminach określonych w art. 38 ust. 1 ustawy oraz przeprowadzenie ich dla 271 pracowników (87,4% objętych analizą) zgodnie z procedurą określoną w art. 38 ustawy i w rozporządzeniu w sprawie dokonania pierwszej oceny [str. 29 - 32];
 - dokonanie 485 ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (87,5% poddanych badaniu) z częstotliwością określoną w art. 81 ust. 4 ustawy oraz zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie ocen okresowych [str. 34 - 36];
 - organizowanie szkoleń w służbie cywilnej stosownie do wymogów określonych w art. 106 ustawy i w rozporządzeniu w sprawie organizowania szkoleń [str. 36-37].
- Stwierdzone w trakcie kontroli uchybienia miały przede wszystkim charakter formalny i dotyczyły:
- braku staranności w publikowaniu ogłoszeń o naborach i informacji o ich wynikach (w przypadku 81 naborów, tj. 21,3% poddanych analizie) [str. 24];
 - przekroczenia czasu trwania lub zakończenia służby przygotowawczej (w 105 przypadkach, tj. 9,1% badanych) [str. 28];
 - określenia zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej niezgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej (w 41 przypadkach, tj. 13,2% poddanych analizie) [str. 28];

⁵ W toku kontroli zastosowano czterostopniową skalę ocen: pozytywną, pozytywną pomimo stwierdzonych uchybień, pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywną.

- przekroczenia ustawowego terminu dokonania pierwszych ocen w służbie cywilnej (w 33 przypadkach, tj. 3,6% ogółu przeprowadzonych ocen) [str. 31];
- niedochowania przy dokonywaniu pierwszej oceny w służbie cywilnej terminu przeprowadzenia z ocenianym rozmowy, podczas której pracownicy winni być poinformowani o sposobie dokonywania tej oceny (w 28 przypadkach, tj. 9,0% poddanych analizie); stwierdzono również nierzetelność polegającą na niewpisaniu do arkusza oceny wniosków dotyczących rozwoju zawodowego ocenianego (w 11 przypadkach, tj. 3,5% poddanych analizie) [str. 31];
- przekroczenia terminu wyboru kryteriów stanowiących podstawę dokonania oceny okresowej oraz terminu zapoznania pracownika z tymi kryteriami (w 69 przypadkach, tj. 12,5% objętych badaniem) [str. 35-36].

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Minister Finansów nie obsadzał stanowisk dyrektorów izb skarbowych w drodze konkursu, tym samym nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 5 ust. 5a ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych⁶. Nie zakończono także powołania w drodze konkursów naczelników urzędów skarbowych. Na dzień 30 czerwca 2011 r. do obsadzenia w drodze konkursu pozostało 46 stanowisk naczelników urzędów skarbowych (11,5%) i 14 stanowisk dyrektorów izb skarbowych (87,5%) [str. 25 - 27].

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, realizację zadań KSAP w zakresie objętym kontrolą. Ocenę powyższą uzasadnia w szczególności rzetelne weryfikowanie przez członków zespołów sprawdzających, powołanych do przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego, prawidłowości i kompletności zgłoszeń

oraz prawidłowe ustalenie wyników egzaminów i rzetelne dokumentowanie tych czynności [str. 37 - 38]. Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

- niepodpisania trzech protokołów z posiedzeń zespołu sprawdzającego w 2011 r. przez wszystkich jego członków, co było niezgodne z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego [str. 38];
- podjęcia przez zespół sprawdzający dwóch uchwał w sprawie ustalenia listy osób, które zakończyły postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej w 2010 r. z wynikiem pozytywnym, w obecności mniejszej niż 2/3 składu tego zespołu, co było niezgodne z § 6 ust. 4 ww. rozporządzenia [str. 38].

2.2 Uwagi

W 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w warunkach funkcjonowania ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej⁷. W *Informacji o wynikach kontroli*⁸ została zawarta ocena, że *mimo upływu 5 lat obowiązywania ustawy o służbie cywilnej, nie udało się zrealizować podstawowego celu przyświecającego ustanowieniu służby cywilnej, czyli zapewnienia bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa, bez względu na zachodzące zmiany personalne na stanowiskach politycznych w administracji rządowej*. Stwierdzone w toku tej kontroli nieprawidłowości dotyczyły niekonkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej na podstawie pozamerytorycznych kryteriów, zatrudniania pracowników bez ogłoszenia o naborze i określenia wymagań wobec kandydatów, zatrudnienia kandydatów, którzy nie spełniali wy-

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.

⁷ Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

⁸ Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej, Nr Ew. 14/2005/P/04/001/KAP, Warszawa, kwiecień 2005 r.

mogów. Nieprawidłowo dokonywano również ocen urzędników służby cywilnej.

Obecna kontrola wykazała, że stan ten uległ zdecydowanej poprawie. Znowelizowanie ram prawnych funkcjonowania służby cywilnej⁹ dało lepsze podstawy do zbudowania profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego aparatu państwowego, skutecznie wykonującego zadania publiczne. Przepisy obowiązującej ustawy lepiej służą jawności, otwartości i konkurencyjności naboru zarówno na wyższe jak i na pozostałe wolne stanowiska w służbie cywilnej. Wysokie stanowiska państwowe (dyrektorów i ich zastępców) zostały włączone do systemu służby cywilnej, jako tzw. wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Ustawodawca wyraźnie wskazał wymogi i kryteria, jakie muszą spełnić kandydaci na te stanowiska oraz wyjątki, kiedy nie muszą być one obsadzone w drodze konkursu. Wprowadzono obowiązek publikowania ogłoszeń o naborach i informacji o ich wynikach w BIP Urzędu (dotychczas w BIP KPRM i w miejscu powszechnie dostępnym w urzędzie). Dodatkowo, informacja o wyniku naboru musi zawierać listę najlepszych kandydatów. Określono również zasady zatrudniania pracowników po raz pierwszy podejmujących pracę w służbie cywilnej oraz warunki, jakie muszą spełnić, aby mogli zostać zatrudnieni na czas nieokreślony. Wprowadzono instrument pierwszej oceny w służbie cywilnej, umożliwiającej pracodawcom, na wstępnym etapie zatrudnienia, zweryfikowanie umiejętności i przydatności pracownika do wykonywania obowiązków służbowych. Obowiązek dokonywania ocen okresowych został rozszerzony na pracowników służby cywilnej (dotychczas tylko urzędnicy służby cywilnej podlegali takiej ocenie).

⁹ Obowiązująca ustawa o służbie cywilnej uchyliła ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.) oraz ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.).

Wprowadzenie możliwości przenoszenia członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska dało pracodawcom uprawnienie do awansowania pracowników o najwyższych kwalifikacjach, pracownikom zaś motywację do podnoszenia kwalifikacji oraz do lepszego wywiązywania się z obowiązków służbowych. Wśród rozwiązań służących lepszemu zarządzaniu funkcjonowaniem służby cywilnej wskazać należy przywrócenie centralnego organu administracji rządowej – Szefa Służby Cywilnej. Do jego obowiązków należy m.in. czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, kierowanie procesem zarządzania kadrami oraz gromadzenie informacji o korpusie służby cywilnej.

Wyniki kontroli, które wskazują, że znowelizowane przepisy są prawidłowo wdrażane, pozwalają zakładać, że kontynuowanie procesu wdrażania, przy jednoczesnym eliminowaniu stwierdzonych przez NIK uchybień, doprowadzi do ostatecznego celu, tj. do utworzenia w Polsce, działającego na wysokim poziomie i kierującego się europejskimi standardami, korpusu służby cywilnej. Należy jednak zaznaczyć, że tempo i skuteczność osiągnięcia tego celu nie zależą tylko od determinacji organów wykonawczych, odpowiedzialnych za służbę cywilną.

Ważnym czynnikiem są możliwości finansowe państwa, od poziomu których zależą roczne limity mianowań w służbie cywilnej, a w efekcie korzystne zmiany strukturalne w korpusie, zwiększające udział urzędników mianowanych i większą stabilność kadr. Większe środki to także skuteczniejsza rekrutacja i możliwość lepszego zaplanowania ścieżki kariery urzędniczej. Według stanu na koniec grudnia 2010 r. udział urzędników służby cywilnej w korpusie służby cywilnej wyniósł 5,6%. W projekcie *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011 – 2012* podano, iż docelowo w 2020 r. udział urzędników służby cywilnej w ogóle zatrud-

nionych w korpusie służby cywilnej powinien wynieść 10%. Mimo przyjęcia takich założeń limity mianowań na kolejne lata są systematycznie obniżane. Szef Służby Cywilnej wyjaśnił, iż wynika to z trudnej sytuacji finansów publicznych i konieczności racjonalnego planowania wydatków budżetowych. Równocześnie przeprowadzona w KSAP kontrola wykazała, że aktualnie obowiązujące limity mianowań mogą utrudnić osiągnięcie, założonego w *Strategii*, poziomu urzędników służby cywilnej. W kolejnych latach wynik pozytywny ze sprawdzianu z postępowania kwalifikacyjnego, warunkującego uzyskanie mianowania na urzędnika służby cywilnej, uzyskuje więcej osób od określonej w limicie mianowań. Biorąc powyższe pod uwagę NIK zwraca uwagę, że „racjonalizacja” wydatków na mianowania urzędników służby cywilnej nie może polegać wyłącznie na obniżaniu limitu mianowań.

Niezależnie od sformułowania przez NIK pozytywnej oceny wdrażania nowych ram prawnych funkcjonowania służby cywilnej, wskazać także należy na wyniki ankiety prze-

prowadzonej wśród zatrudnionych w kontrolowanych urzędach. Wskazują one, że odbiór efektów wdrażania nie zawsze potwierdza ich pozytywny wymiar. Większość osób uczestniczących w ankiecie widzi możliwość rozwoju kariery urzędniczej oraz podnoszenia kwalifikacji w ramach systemu szkoleń. Jednakże 1/3 biorących udział w badaniu ankietowym stwierdziła, że w ich urzędach nie zostały określone zasady awansowania na kolejne stanowiska. W ocenie blisko połowy respondentów system awansowania jest niesprawiedliwy i nieprzejrzysty. Oceny takie powinny być poważnie brane pod uwagę przez organy odpowiedzialne za funkcjonowanie i rozwój korpusu służby cywilnej. Zauważyć również należy, że około 1/3 respondentów nie znała lub nie wiedziała jakie procedury obowiązują przy dokonywaniu awansów. Dlatego też niezbędnym jest podjęcie przez dyrektorów generalnych urzędów działań w celu upowszechnienia wśród zatrudnionych zasad możliwości rozwijania kariery zawodowej.

3.1 Stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej

Dane dotyczące stanu zatrudnienia w korpusie służby cywilnej¹⁰ (w przeliczeniu na pełne etaty) przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela nr 1

Stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej

L.p.	Wyszczególnienie	Stan zatrudnienia (w przeliczeniu na pełne etaty)		Stan zatrudnienia na 31.12.2010 r. do stanu zatrudnienia na 31.12. 2009 r.
		na 31.12.2009 r.	na 31.12.2010 r.	
1	2	3	4	5
1.	Korpus służby cywilnej ogółem, z tego:	122 110	123 651	101,3%
a)	pracownicy służby cywilnej	116 127	116 732	100,5%
b)	urzędnicy służby cywilnej	5 983	6 919	115,6%
c)	udział urzędników służby cywilnej do ogółu zatrudnionych w korpusie służby cywilnej	4,9%	5,6%	114,2%
1.1	w tym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej	1 485	1 585	106,7%
a)	udział wyższych stanowisk w służbie cywilnej do ogółu zatrudnionych w korpusie służby cywilnej	1,2%	1,3%	105,4%
w tym:				
1.2.	w ministerstwach*, z tego:	12 511	13 181	105,4%
a)	pracownicy służby cywilnej	10 561	10 984	104,0%
b)	urzędnicy służby cywilnej	1 950	2 197	112,7%
c)	udział urzędników służby cywilnej do ogółu zatrudnionych w korpusie służby cywilnej w ministerstwach	15,6%	16,7%	106,9%
1.2.1	w tym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej	792	845	106,7%
a)	udział wyższych stanowisk w służbie cywilnej do ogółu zatrudnionych w ministerstwach	6,3%	6,4%	101,3%
1.3.	w urzędach centralnych, z tego:	9 842	9 920	100,8%
a)	pracownicy służby cywilnej	9 252	9 345	101,0%
b)	urzędnicy służby cywilnej	590	575	97,5%
c)	udział urzędników służby cywilnej do ogółu zatrudnionych w korpusie służby cywilnej w urzędach centralnych	6,0%	5,8%	96,7%
1.3.1	w tym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej	379	391	103,2%
a)	udział wyższych stanowisk w służbie cywilnej do ogółu zatrudnionych w urzędach centralnych	3,9%	3,9%	100%
1.4.	w urzędach wojewódzkich, z tego:	8 249	8 801	106,7%
a)	pracownicy służby cywilnej	7 702	8 212	106,6%
b)	urzędnicy służby cywilnej	547	589	107,7%
c)	udział urzędników służby cywilnej do ogółu zatrudnionych w korpusie służby cywilnej w urzędach wojewódzkich	6,6%	6,7%	100,9%
1.4.1	w tym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej	322	353	109,6%
a)	udział wyższych stanowisk w służbie cywilnej do ogółu zatrudnionych w urzędach wojewódzkich	3,9%	4,0%	102,8%
1.5.	w urzędach skarbowych, z tego:	38 501	39 016	101,3%
a)	pracownicy służby cywilnej	37 435	37 679	100,7%
b)	urzędnicy służby cywilnej	1 066	1 337	125,4%
c)	udział urzędników służby cywilnej do ogółu zatrudnionych w korpusie służby cywilnej w urzędach skarbowych	2,8%	3,4%	123,8%

*wraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów

Źródło: wyniki kontroli NIK

¹⁰ Podano w odniesieniu do czterech kategorii urzędów, tj. takich, które były objęte kontrolą.

Z analizy tych danych wynika, że według stanu na 31 grudnia 2010 r., w korpusie służby cywilnej zatrudnionych było ogółem 123 651 osób (w przeliczeniu na pełne etaty), w tym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej 1 585 osób (1,3% ogółu). Urzędnicy służby cywilnej stanowili 5,6% (6 919 osób) ogółu zatrudnionych w służbie cywilnej. Udział urzędników służby cywilnej w korpusie służby cywilnej był najwyższy w urzędach ministrów (16,7%), a najniższy w urzędach skarbowych (3,4%). W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2009 r.:

- zatrudnienie ogółem wzrosło o 1 541 osób (o 1,3%), przy czym najwyższy wzrost zatrudnienia wystąpił w urzędach wojewódzkich (o 6,7%), najniższy w urzędach centralnych (o 0,8%);
- liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej wzrosła ogółem o 100 (o 6,7%), przy czym w urzędach centralnych wzrosła o 12 (o 3,2%), w urzędach wojewódzkich o 31 (9,6%), a w urzędach ministrów o 53 (6,7%);
- liczba urzędników służby cywilnej wzrosła ogółem o 15,6%, przy czym najwyższy wzrost odnotowano w urzędach skarbowych (o 271 osób, tj. o 25,4%). W urzędach centralnych liczba urzędników służby cywilnej uległa zmniejszeniu o 15 (o 2,5%).

Na wzrost zatrudnienia wpływ miały przede wszystkim: rozpoczęty w 2010 r. proces włączania w strukturę niektórych urzędów pracowników zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych, konieczność wzmocnienia etatowego obsługi projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz włączenie w strukturę korpusu służby cywilnej pracowników regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

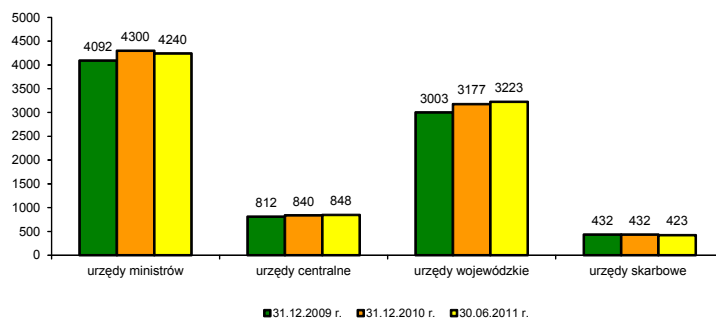
3.1.1 Stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w urzędach objętych kontrolą (bez wyższych stanowisk w służbie cywilnej)

Dane dotyczące stanu i struktury zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w jednost-

kach objętych kontrolą przedstawiono na wykresach nr 1 i 2.

Wykres nr 1

Stan zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, w jednostkach objętych kontrolą

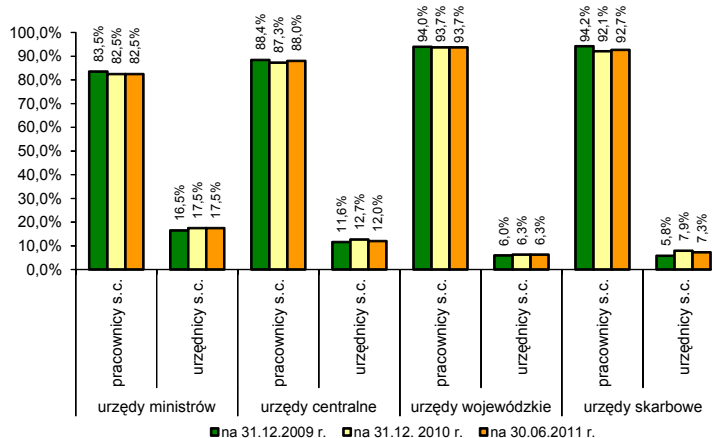


Źródło: wyniki kontroli NIK

Z wykresu nr 1 wynika, że na 31 grudnia 2010 r. zatrudnienie w jednostkach objętych kontrolą wynosiło ogółem 8 749 członków korpusu służby cywilnej (w przeliczeniu na pełne etaty bez zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej). W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2009 r. zatrudnienie ogółem wzrosło o 4,9%, tj. o 410 osób, przy czym najwyższy wzrost zatrudnienia wystąpił w urzędach wojewódzkich (o 5,8%, tj. o 174 osoby), a w urzędach skarbowych pozostał na niezmiennym poziomie.

Wykres nr 2

Struktura zatrudnienia w jednostkach objętych kontrolą



Źródło: wyniki kontroli NIK

Według stanu na 31 grudnia 2010 r. pracownicy służby cywilnej stanowili 87,5%, a urzędnicy służby cywilnej 12,5%. Z wykresu nr 2 wyni-

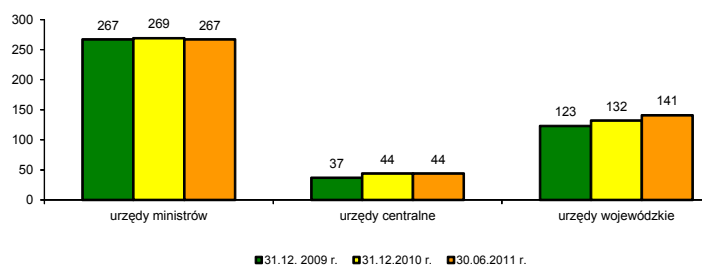
ka, że udział urzędników służby cywilnej w latach 2009 – 2011 (I półrocze) był najwyższy w urzędach ministrów i w urzędach centralnych. W urzędach wojewódzkich pozostawał na zbliżonym poziomie i nie przekroczył 7%. W urzędach skarbowych znaczne zwiększenie udziału urzędników służby cywilnej nastąpiło w 2010 r., gdzie w porównaniu do 2009 r., udział ten wzrósł o 36%.

3.1.2 Stan zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w urzędach objętych kontrolą

Dane dotyczące stanu i struktury zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej przedstawiono na wykresach nr 3 i 4.

Wykres nr 3

Stan zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w jednostkach objętych kontrolą

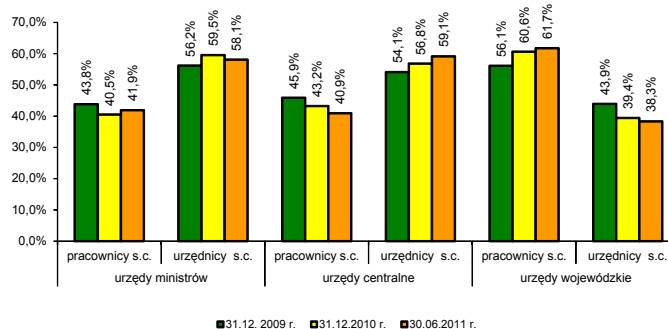


Źródło: wyniki kontroli NIK

Z wykresu nr 3 wynika, że na dzień 31 grudnia 2010 r. zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (w przeliczeniu na pełne etaty) w urzędach objętych kontrolą wynosiło ogółem 445 osób. W porównaniu do 31 grudnia 2009 r., stan ten wzrósł ogółem o 18 osób (o 4,2%), przy czym w urzędach centralnych o 7 osób (tj. o 18,9%), w urzędach wojewódzkich o 9 osób (tj. o 7,3%), w urzędach ministrów o 2 osoby (tj. o 0,7%).

Wykres nr 4

Struktura zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w jednostkach objętych kontrolą



Według stanu na 31 grudnia 2010 r. w urzędach objętych kontrolą, urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej stanowili 53,3%, a pracownicy służby cywilnej 46,7%. Z wykresu nr 4 wynika, że w urzędach ministrów i w urzędach centralnych w latach 2009-2011 (I półrocze) urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na wyższych stanowiskach stanowili blisko 60%, natomiast w urzędach wojewódzkich około 40%.

3.2 Wywiązywanie się Szefa Służby Cywilnej z ustawowych zadań

Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej. Jego obsługę zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Do zadań Szefa Służby Cywilnej należy w szczególności: przygotowanie i przedłożenie Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, gromadzenie informacji o korpusie służby cywilnej, planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej, prowadzenie naborów na stanowiska dyrektorów generalnych urzędów.

1. Szef Służby Cywilnej wywiązał się z obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 ustawy¹¹ i przygotował oraz przedłożył 15 września

¹¹ Ustawodawca nie określił terminu na opracowanie strategii zarządzania zasobami ludzkimi.

2011 r. Komitetowi Rady Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi, zawierający diagnozę służby cywilnej oraz określenie celów strategicznych, systemu realizacji strategii oraz jej ram finansowych. Do dnia zakończenia kontroli, projekt oczekiwał na uchwalenie przez Radę Ministrów. Określenie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, o których mowa w art. 15 ust. 9 ustawy będzie możliwe, jak wyjaśniono, po przyjęciu przez Radę Ministrów przedłożonej ww. strategii zarządzania.

2. W okresie objętym kontrolą, w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru obsadzonych zostało 12 stanowisk dyrektorów generalnych urzędów (pięciu ministerstw¹², sześciu urzędów centralnych¹³ i jednego urzędu wojewódzkiego¹⁴). W stosunku do stanowisk dyrektorów generalnych 12 ministerstw, 18 urzędów centralnych oraz 15 urzędów wojewódzkich Szef Służby Cywilnej, zgodnie z obowiązującymi unormowaniami, dokonał przeniesienia na te stanowiska członków korpusu służby cywilnej, zajmujących w dniu wejścia w życie ustawy stanowiska dyrektorów generalnych urzędów¹⁵.

Szczegółowe badanie 12¹⁶ spośród 24 naborów na stanowiska dyrektorów generalnych

urzędów wykazało, że Szef Służby Cywilnej, niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie tych stanowisk, podejmował działania w celu przeprowadzenia naboru. Kontrola wykazała, że uzgodnienia, co do wymagań jakie powinny znaleźć się w opisach stanowisk pracy dyrektorów generalnych oraz w projektach ogłoszeń o naborach na te stanowiska, pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a kierownikami trzech urzędów, trwały od 79 do 141 dni¹⁷. Uzgodnienia z Ministrem Finansów trwały 320 dni. Przyczyną długotrwałości tego procesu były zgłaszane wielokrotnie przez kierowników urzędów liczne uwagi, co do wymagań na dane stanowisko (m.in. w zakresie poziomu znajomości języka obcego, umiejętności podejmowania decyzji i ponoszenia odpowiedzialności, zakresu wiedzy, którą powinni posiadać kandydaci) oraz zwłoka Ministra Finansów w wyznaczeniu przedstawicieli do składów zespołów do spraw naboru. Wymienione przypadki przewlekłości procesu uzgodnień były działaniami nierzetelnymi, skutkującymi opóźnieniem naboru na stanowiska dyrektorów generalnych. Stanowiska te są stanowiskami kluczowymi w służbie cywilnej. Ustawodawca do stanowisk dyrektorów generalnych przypisał szereg obowiązków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej, w tym związane z zarządzaniem kadrami. Dlatego też niezbędnym jest podjęcie działań usprawniających w zakresie dokonywania uzgodnień.

Badanie dokumentacji 12 naborów na stanowisko dyrektora generalnego urzędu wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie oraz we-

¹² KPRM oraz Ministerstw: Finansów, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Spraw Zagranicznych.

¹³ Do: Biura Rzecznika Praw Pacjenta, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Głównego Urzędu Statystycznego, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Państwowej Agencji Atomistyki, Wyższego Urzędu Górniczego.

¹⁴ Do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego.

¹⁵ W myśl postanowień ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.) stanowiska te należały do wysokich stanowisk państwowych. Na mocy ustawy o służbie cywilnej wysokie stanowiska państwowe stały się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej. Osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe w dniu wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej mogły być przeniesione, po spełnieniu wymagań, na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

¹⁶ Do: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dwa nabory), Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Nauki i Szkol-

nictwa Wyższego (dwa nabory), Biura Rzecznika Praw Pacjenta (dwa nabory), Głównego Urzędu Statystycznego, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Państwowej Agencji Atomistyki, Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego, Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego.

¹⁷ Uzgodnienia z Szefem KPRM trwały 79 dni, z Wojewodą Łódzkim - 89 dni, z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego - 141 dni.

wewnętrzными regulacjami¹⁸. Szef Służby Cywilnej zapewnił jawność postępowania zarówno na etapie ogłoszeń o naborach jak i informowania o ich wyniku. Wyboru kandydatów dokonywały powoływane do każdego naboru zespoły. Składy osobowe tych zespołów spełniały wymagania, co do liczebności, a poszczególni członkowie zespołów dawali rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. Protokoły z przeprowadzonych naborów zostały sporządzone rzetelnie, stosownie do obowiązujących kryteriów. Wyłonieni w toku naboru kandydaci zostali rekomendowani kierownikom urzędów.

3. Szef Służby Cywilnej, w terminie określonym w ustawie, przedstawił Prezesowi Rady Ministrów *Sprawozdanie o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2010 r.* Sprawozdanie to zostało przyjęte przez Prezesa Rady Ministrów¹⁹.

4. Szef Służby Cywilnej corocznie ustalał plany szkoleń centralnych w służbie cywilnej. Badanie prawidłowości planowania i wykorzystania środków finansowych przyznanych z rezerwy celowej budżetu państwa na szkolenia centralne w ogólnej kwocie 1 234,1 tys. zł wykazało, że:

- w latach 2009 i 2010 w ramach trzech cykli szkoleń²⁰ uczestniczyło 1 676 (przy

planowanej liczbie 1520) członków korpusu służby cywilnej. Na szkolenia te wykorzystano kwotę 776,2 tys. zł, tj. 98,5% środków przyznanych z rezerwy celowej,

- w 2011 r., jak wyjaśniono, na dwa cykle szkoleń miała zostać wydatkowana, w drugiej połowie roku, kwota 446,0 tys. zł (przyznana z rezerwy celowej). W trakcie kontroli trwało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie tych szkoleń.

Szef Służby Cywilnej dokonywał oceny szkoleń centralnych na podstawie zbiorczych analiz *Arkuszy Indywidualnych Ocen Szkolenia* wypełnianych przez uczestników poszczególnych szkoleń oraz na podstawie sprawozdań przedstawionych przez wykonawców szkoleń, w których opisywane były m.in. kwestie merytoryczne i techniczne, sposób i stopień realizacji umów, a także zagadnienia problemowe oraz opinie zgłaszane przez uczestników.

5. Szef Służby Cywilnej ustalił plan limitów mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2011-2013²¹ biorąc pod uwagę sytuację finansów publicznych i konieczność racjonalnego planowania wydatków budżetowych, w tym w ramach systemu służby cywilnej. Plan ten został obniżony w porównaniu z planami z lat wcześniejszych²². Liczbę mianowań w latach 2011-2013 ustalono w wysokości po 500 osób w każdym roku.

W projekcie *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011-2012*²³ podano, że celem głównym realizacji *Strategii* ma być *zwiększenie skuteczności i efektywności*

¹⁸ Procedurą naboru na stanowisko dyrektora generalnego urzędu, zaakceptowaną przez Szefa Służby Cywilnej w dniu 15.09.2009 r. (a następnie w dniu 02.04.2010 r. i 03.03.2011 r.) oraz Procedurą naboru na stanowisko dyrektora generalnego Ministerstwa Finansów zaakceptowaną przez Szefa Służby Cywilnej w dniu 22.09.2010 r.

¹⁹ Pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2011 r.

²⁰ Pierwszy cykl szkoleń pt. „Nowy system służby cywilnej” został zrealizowany w okresie 9.11.2009 r. – 04.12.2009 r. w formie 53 dwudniowych sesji szkoleniowych dla 1039 członków korpusu służby cywilnej; drugi cykl szkoleń pt. „Prawo zamówień publicznych w praktyce” został zrealizowany w okresie 19.07.2010 r. – 12 sierpnia 2010 r. w formie 16 dwudniowych sesji szkoleniowych dla 321 członków korpusu służby cywilnej; trzeci cykl szkoleń pt. „Lobbying i inne formy wywierania wpływu grup interesu na proces decyzyjny w administracji rządowej oraz proces stanowienia prawa” został zrealizowany w okresie od 05.10.2010 r.

– do 29.10.2010 r. w formie 17 dwudniowych sesji szkoleniowych dla 316 członków korpusu służby cywilnej.

²¹ Przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2010 r.

²² Plan na lata 2009 – 2011 zakładał liczbę mianowań na poziomie: w 2009 r. – 1500 osób, w 2010 r. – 2000 osób, w 2011 r. – 2500 osób, zaś plan na lata 2010 – 2012 na poziomie: w 2010 r. i w 2011 r. – po 1000 osób, w 2012 r. – 1500 osób.

²³ Projekt z dnia 29.07.2011r. uwzględniający uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych.

działań członków korpusu służby cywilnej. Cel główny powinien być osiągnięty m.in. poprzez realizację celu szczegółowego polegającego na *zwiększeniu profesjonalizmu członków korpusu służby cywilnej.* Jako miernik realizacji tego celu wskazano *ocenę kompetencji członków korpusu służby cywilnej,* wskaźnikiem zaś jest m.in. *odsetek urzędników służby cywilnej w korpusie służby cywilnej.* Wartością bazową tego wskaźnika jest udział urzędników służby cywilnej w ogóle zatrudnionych w korpusie służby cywilnej na koniec grudnia 2010 r., tj. 5,6%, zaś wartością docelową (planowaną) jest udział urzędników służby cywilnej w ogóle zatrudnionych w korpusie służby cywilnej w 2020 r. na poziomie 10%. NIK zwraca uwagę, że obecna „oszczędnościowa” polityka zmniejszania limitów mia nowań nie służy osiągnięciu tego celu.

6. Szef Służby Cywilnej wydał zarządzenie w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów²⁴. Współdziałanie to odbywało się m.in. w formie *Forum Dyrektorów Generalnych.* W okresie objętym kontrolą odbyło się 10 posiedzeń *Forum,* podczas których omawiano m.in. zagadnienia związane ze zmianami ustawy o służbie cywilnej oraz dotyczące strategii zarządzania zasobami ludzkimi.

Szef Służby Cywilnej powołał, spośród członków *Forum,* zespół zadaniowy ds. przeglądu stosowanych metod oceny kompetencji kierowniczych w trakcie naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz stworzenia wspólnego modelu oceny kompetencji kierowniczych kandydatów. Efektem prac zespołu był *Raport,* który został przekazany dyrektorom generalnym 9 lipca 2010 r. W ramach *Forum,* Szef Służby Cywilnej utworzył również dwie grupy robocze²⁵.

²⁴ Zarządzenie Nr 1 z dnia 12 sierpnia 2009 r.

²⁵ Grupa robocza ds. Prezydencji Polski w Unii Europejskiej („UE”), w szczególności w zakresie współpracy w Sieci UE ds. Administracji Publicznej (EUPAN) oraz współpracy z Komitetem OECD ds. Zarządzania Publicznego (PGC) oraz grupa robocza ds. systemu

7. W okresie objętym kontrolą Szef Służby Cywilnej skorzystał z przysługującego mu prawa i sześciokrotnie zwrócił się do Szefa KPRM z wnioskami o przeprowadzenie kontroli w zakresie zadań wynikających z ustawy we wskazanych urzędach administracji rządowej.

W półrocznych planach Departamentu Kontroli i Nadzoru KPRM ujętych zostało 10 tematów kontroli w zakresie zadań Szefa Służby Cywilnej wynikających z obowiązujących przepisów, w tym m.in. *Wybrane zagadnienia zarządzania służbą cywilną w porządku prawnym ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dostosowanie kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej do potrzeb administracji (kształcenie stacjonarne), Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej.*

Kontrole zostały przeprowadzone m.in. w: a) Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w zakresie zarządzania służbą cywilną. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. W toku kontroli ustalono m.in., że:

- komisje konkursowe nie dopuściły do kolejnego etapu naboru 164 kandydatów (z 212) pomimo spełnienia przez nich wymogów formalnych;
- nie wszyscy członkowie komisji konkursowych podczas rozmów kwalifikacyjnych oceniali kandydatów według wszystkich ustalonych kryteriów. Dotyczyło to 12 na 18 zbadanych naborów, np. pod względem kryterium *inne – prezentacja kandydata ze szczególnym uwzględnieniem umiejętności logicznego myślenia w warunkach stresowych;*
- dopuszczono do udziału w naborze dwóch kandydatów, pomimo że ich oferty nie spełniały wymogów formalnych i nie dopuszczono do udziału w naborze dwóch kandydatów, pomimo że ich oferty spełniały wymagania;
- kierownicy komórek organizacyjnych urzędu, do których były prowadzone nabory

stosowali dowolne, nieujęte w ogłoszeniu i nieznane kandydatom kryteria;

- nie dokonano ocen okresowych 37% zatrudnionych w urzędzie urzędników służby cywilnej.

b) Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim w zakresie zarządzania służbą cywilną. Kontrolą objęto okres od 24 marca 2009 r. do 21 października 2009 r. W toku kontroli ustalono m.in., że:

- dyrektor generalny zapewnił właściwą organizację naborów oraz rzetelne ich prowadzenie sprzyjające przestrzeganiu zasady otwartości i konkurencyjności naborów. Zastrzeżenia kontrolujących wzbudziło zastosowanie w toku naboru kryteriów takich jak: *sposób udzielenia odpowiedzi, ton wypowiedzi, zachowanie kandydata, mowa ciała*. Nie został również określony sposób (klucz) oceny tych kryteriów. W ocenie kontrolujących nieokreślenie metody oceny tych kryteriów poddaje w wątpliwość ich przydatność do właściwej oceny kandydatów;
- w naborach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej sprawdzanie kompetencji kierowniczych odbywało się za pomocą testów sprawdzających, natomiast ocena wiedzy kandydatów dokonywana była przez zespoły konkursowe podczas rozmowy kwalifikacyjnej z kandydatami. Wszystkim kandydatom zadawano jednakowe, co do liczby i treści pytania. W ocenie kontrolujących rozmowa kwalifikacyjna jest narzędziem selekcji najbardziej obciążonym ryzykiem subiektywizmu oceniających i dlatego, w przypadku weryfikacji wiedzy kandydatów, pożądanym byłoby stosowanie również (obok rozmów kwalifikacyjnych) sprawdzianów pisemnych.

c) Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w zakresie zarządzania służbą cywilną. Kontrolą objęto okres od 24 marca 2009 r. do 20 maja 2010 r. W toku kontroli ustalono m.in., że:

- prawidłowo wywiązano się z obowiązków przygotowania do sporządzenia ocen

okresowych i dokonania pierwszych ocen w służbie cywilnej;

- selekcja ofert do kolejnego etapu naboru następowała bez ustalenia i dokumentowania zasad i kryteriów tej selekcji;
- weryfikacja kompetencji kandydatów następowała przy użyciu poczty elektronicznej (w 2 z 17 zbadanych naborów). W ocenie kontrolujących metoda ta nie gwarantuje samodzielnego opracowania odpowiedzi, a tym samym zwiększa ryzyko wyboru niewłaściwego kandydata;
- w przypadku 16 naborów (z 17 objętych badaniem) po ocenie ofert pod względem formalnym, jedynym etapem, podczas którego oceniano kandydatów, była rozmowa kwalifikacyjna. Stwierdzono również, że w 16 naborach nieudokumentowano treści pytań zadanych w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej i udzielonych odpowiedzi. Jak wyjaśniono obowiązek taki nie wynika ani z ustawy o służbie cywilnej ani z regulacji wewnętrznych;
- wprowadzone w MRR *Zasady organizacji i przeprowadzania naboru pracowników na wyższe stanowiska w służbie cywilnej* umożliwiły przyjmowanie do pracy obiektywnie najlepszych kandydatów.

Badanie dokumentacji pokontrolnej wykazało, że Szef KPRM skierował do kierowników siedmiu kontrolowanych urzędów 22 zalecenia pokontrolne, dotyczące m.in. *zaniechania w naborach do korpusu służby cywilnej praktyk niezapewniających realizacji zasady konkurencyjności i równego traktowania²⁶, zróżnicowania stosowanych w urzędzie metod i narzędzi selekcji kandydatów do korpusu służby cywilnej²⁷, przeanalizowania stosowanych kryteriów oceny kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej pod względem ich poprawności, adekwatności*

²⁶ Wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 03.09.2010 r.

²⁷ Wystąpienie do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30.09.2011 r.

i zgodności z rekomendacjami Szefa Służby Cywilnej oraz dokonania stosownych zmian w tym zakresie²⁸. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy ww. urzędów poinformowali o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń pokontrolnych.

8. W okresie objętym kontrolą w służbie cywilnej przeprowadzono 676 naborów na wyższe stanowiska. Szef Służby Cywilnej skorzystał z uprawnień ustawowych i skierował swoich przedstawicieli do obserwacji przebiegu 48 naborów (7,1% ogółu) na wyższe stanowiska. Przedstawiciele ci stwierdzili nieprawidłowości w dwóch postępowaniach²⁹, a w 11 uchybienia. Szef Służby Cywilnej niezwłocznie nakazał dyrektorom generalnym usunięcie nieprawidłowości, a w jednym nakazał dyrektorowi generalnemu ponowne przeprowadzenie naboru³⁰.

W związku z możliwością obsadzania stanowisk zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną bez przeprowadzenia naboru w formie konkursu³¹, Szef Służby Cywilnej zwrócił się do dyrektorów generalnych wszystkich urzędów o podjęcie działań mających na celu opracowanie przez nich wewnętrznych standardów awansowania członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska, w oparciu o osiem określonych kryteriów.

Procedury awansowania członków korpusu służby cywilnej zostały opracowane przez

dyrektorów generalnych wszystkich urzędów wojewódzkich oraz większości ministerstw³² i urzędów centralnych³³. Działania na rzecz opracowania takich procedur podjęli dyrektorzy generalni dwóch ministerstw³⁴ i siedmiu urzędów centralnych.

9. Szef Służby Cywilnej utworzył sześć zespołów opiniotwórczych i doradczych³⁵ w zakresie swojego działania. Efektem prac tych zespołów było m.in. wypracowanie propozycji zmian obowiązującego systemu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, rozwiązań dotyczących uzyskania mianowania w służbie cywilnej oraz obowiązków i uprawnień urzędników służby cywilnej. Opracowano również poradnik dobrych praktyk *Opisy i wartościowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej*, projekt zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej, a także propozycje

²⁸ Wystąpienie do Wojewody Dolnośląskiego z dnia 12.01.2010 r.

²⁹ Na stanowiska: dyrektora Biura Organizacji i Kontroli Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz dyrektora Biura Organizacyjno-Finansowego Urzędu Zamówień Publicznych.

³⁰ Dotyczy naboru na stanowisko Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego.

³¹ W drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej spełniającego wymagania na to stanowisko oraz posiadającego ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, sporządzoną w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie.

³² Procedury nie zostały opracowane w Ministerstwie Sportu i Turystyki. Dyrektor generalny tego ministerstwa wyjaśnił, iż nie widzi takiej konieczności.

³³ W ośmiu urzędach nie opracowano procedur, gdyż nie przewidziano w ich strukturze stanowisk zastępujących kierujących departamentami. Ponadto, procedury nie zostały opracowane w Głównym Urzędzie Statystycznym i w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej. Dyrektor Generalny GUS wyjaśnił, iż przy obsadzaniu tych stanowisk stosuje wyłącznie zasady określone w ustawie, a Dyrektor Generalny KZGW nie przewidywał zwiększenia liczby osób zatrudnionych na stanowiskach zastępców kierujących departamentami.

³⁴ W Ministerstwach: Zdrowia i Spraw Zagranicznych.

³⁵ Szef Służby Cywilnej utworzył następujące zespoły: doradcy ds. systemu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, opiniotwórczo-doradcy ds. monitorowania i analizowania niektórych obszarów służby cywilnej, ds. spraw przygotowania metodologii i wytycznych w sprawie opisów i wartościowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, doradcy ds. kształtowania społecznego wizerunku służby cywilnej, ds. opracowania projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej, ds. opracowania propozycji projektu zarządzenia Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w s.c.

zagadnień do ujęcia w standardach zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Szef Służby Cywilnej rzetelnie wywiązał się z realizacji zadań ustawowych. Na bieżąco monitorował funkcjonowanie służby cywilnej, a w przypadku stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości wzywał do ich usunięcia. Podejmował również działania na rzecz wypracowania zasad współpracy z innymi podmiotami.

3.3 Realizacja zadań przez Dyrektorów Generalnych kontrolowanych urzędów

Stanowisko dyrektora generalnego urzędu tworzy się w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim. Do zadań dyrektora generalnego należą m.in. dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizacja polityki personalnej, w szczególności przez: przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie; dokonywanie czynności wynikających z nawiązania i trwania stosunku pracy; organizowanie naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego, należą do obowiązków kierowników tych urzędów³⁶.

Działania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie zostały określone przez 20 (spośród 21) dyrektorów generalnych w formie wewnętrznych uregulowań. Jedynie Naczelnik Urzędu Skarbowego w Ostrzeszowie nie opracowała i nie wdrożyła wewnętrznych regulacji, gdyż jak wyjaśniła „jest to zadanie drugoplanowe, wymaga głębokiego przemyślenia. Polityka personalna była realizowana poprzez stosowanie przepisów ustawy o służbie cywilnej i przepisów wykonawczych do tej ustawy.” Po-

informowała również, że uregulowania wewnętrzne zostaną przygotowane najpóźniej do końca 2011 r.

Przepisy wewnętrzne dotyczyły w szczególności:

- przeprowadzania naborów do korpusu służby cywilnej; stanowiły one doprecyzowanie przepisów ustawy o służbie cywilnej; w czterech urzędach³⁷ dyrektorzy generalni dodatkowo opracowali i wdrożyli procedury w zakresie tzw. naboru wewnętrznego, tj. awansu stanowiskowego i finansowego;
- organizacji i trybu przeprowadzania naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej; dotyczyły one przede wszystkim trybu powoływania zespołów oceniających spełnienie wymagań przez kandydatów, wymagania w stosunku do osób wchodzących w skład zespołów oceniających;
- warunków i kryteriów w stosunku do osób przenoszonych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w formie tzw. awansu wewnętrznego; w szczególności określono sposób sprawdzenia spełnienia przez kandydatów wymagań niezbędnych do zajmowania wyższych stanowisk, w tym kompetencji kierowniczych;
- organizacji służby przygotowawczej, czasu jej trwania, zakresu oraz warunków zaliczenia egzaminu ze służby przygotowawczej;
- dokonywania oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej.

3.3.1 Nabór do korpusu służby cywilnej (z wyłączeniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej)

Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej winien być otwarty i konkurencyjny. Realizacja tych zasad powinna odbywać się poprzez publikowanie ogłoszeń o naborach i informacji o ich wynikach w miejscu powszechnie dostępnym

³⁶ Spośród jednostek, w których były przeprowadzone kontrole, w urzędach skarbowych nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego, a zdania przypisane dyrektorowi generalnemu wykonują naczelnicy urzędów skarbowych.

³⁷ W: Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim, Urzędzie Skarbowym w Pabianicach.

w urzędzie, w BIP Urzędu i w BIP KPRM. W ogłoszeniach o naborach należy wskazać: nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy oraz wymagania związane z tym stanowiskiem, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe; zakres wykonywanych zadań; wskazanie wymaganych dokumentów; termin i miejsce składania dokumentów. Ustawodawca zastrzegł, że termin na złożenie dokumentów nie może być krótszy niż 10 dni, a w przypadku naboru w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej – 5 dni, od daty opublikowania ogłoszenia w BIP KPRM. Z przeprowadzonego naboru winien być sporządzony protokół, zawierający: określenie stanowiska pracy, na które prowadzony był nabór; liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i adresy nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów; liczbę nadesłanych ofert, w tym liczbę ofert niespełniających kryteriów; informację o zastosowanych metodach i technikach naboru; uzasadnienie dokonanego wyboru oraz skład komisji przeprowadzającej nabór. Informacja o wyniku naboru powinna być upowszechniona niezwłocznie po przeprowadzonym naborze.

W okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. w jednostkach objętych kontrolą dyrektorzy generalni ogłosili ogółem 2 175 naborów na 2 201 wolnych stanowisk pracy (w tym 650 naborów na 635 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej), z tego:

- w urzędach ministrów – 1 294 nabory na 1 268 wolnych stanowisk pracy (w tym 414 naborów na 413 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej),
- w urzędach wojewódzkich – 794 nabory na 847 wolnych stanowisk pracy (w tym 175 naborów na 161 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej),
- w urzędach skarbowych – 87 naborów na 62 wolnych stanowisk pracy (w tym 86 naborów na 61 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej).

Zainteresowani złożyli 54 202 oferty pracy, w tym 18 110 ofert (33,4%) nie spełniało wymagań formalnych określonych w ogłoszeniu o naborze. I tak:

- w urzędach ministrów złożono 30 074 oferty, w tym 12 043 oferty (40%) nie spełniały wymogów formalnych,
- w urzędach wojewódzkich złożono 22 290 ofert, w tym 5 713 ofert (21,2%) nie spełniały wymogów formalnych,
- w urzędach skarbowych złożono 1 838 ofert, w tym 354 oferty (19,3%) nie spełniały wymogów formalnych.

Średnio na jedno wolne stanowisko pracy wpłynęło 24,6 ofert, z tego:

- w urzędach ministrów – 23,7 oferty (od 11,7³⁸ do 37,2 oferty³⁹),
- w urzędach wojewódzkich – 26,3 oferty (od 5⁴⁰ do 58,3 oferty⁴¹),
- w urzędach skarbowych 21,4 oferty (od 6,3⁴² do 97,3 oferty⁴³).

Spośród ogólnej liczby ogłoszonych naborów, 1 496 (68,8%) zakończyło się wyłonieniem i zatrudnieniem 1 465 kandydatów (66,6% ogółu stanowisk objętych naborami) na wolne stanowiska pracy, z tego:

- w urzędach ministrów – nabory zakończone wyłonieniem kandydatów do pracy stanowiły 69,4% przeprowadzonych naborów, a liczba stanowisk obsadzonych przez wyłonionych kandydatów w stosunku do liczby stanowisk, na które prowadzony był nabór – 67,2%,
- w urzędach wojewódzkich – nabory zakończone wyłonieniem kandydata w stosunku

³⁸ W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – w trakcie naborów prowadzonych w okresie od 24 marca do 31 grudnia 2009 r.

³⁹ W Urzędzie Zamówień Publicznych – w trakcie naborów prowadzonych w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2011 r.

⁴⁰ W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w trakcie naborów prowadzonych w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2011 r.

⁴¹ W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w trakcie naborów prowadzonych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.

⁴² W Urzędzie Skarbowym w Sulęcinie w trakcie naborów prowadzonych w okresie od 24 marca do 31 grudnia 2009 r.

⁴³ W Podlaskim Urzędzie Skarbowym w trakcie naborów prowadzonych w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2011 r.

do liczby ogłoszonych naborów stanowiły 66,4%, a liczba stanowisk obsadzonych w wyniku naboru do liczby stanowisk objętych naborami – 70,9%,

- w urzędach skarbowych – nabory zakończone wyłonieniem kandydata w stosunku do liczby ogłoszonych naborów stanowiły 81,6%, a liczba stanowisk obsadzonych w wyniku naboru do liczby stanowisk objętych naborami – 90,2%,

Przyczynami nierozstrzygnięcia naborów były przede wszystkim: niedostateczny, w stosunku do wymagań, poziom wiedzy merytorycznej kandydatów oraz rezygnacja kandydatów już wyłonionych w procesie naboru, przed podpisaniem umowy o pracę, wynikająca m.in. z ich wygórowanych, w stosunku do możliwości pracodawcy, wymagań finansowych.

Szczegółowemu badaniu została poddana dokumentacja z 380 naborów (17,5% ogółu przeprowadzonych naborów). Badanie kontrolne wykazało, że:

- 299 ogłoszeń o naborach i informacji o ich wynikach zostało prawidłowo upowszechnionych w miejscu powszechnie dostępnym w urzędzie, w BIP Urzędu i w BIP KPRM. W ośmiu jednostkach⁴⁴ w odniesieniu do 81 naborów (21,3% objętych badaniem), działania osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie naborów były nierzetelne lub niezgodne z obowiązującymi przepisami ustawy o służbie cywilnej. Stwierdzono uchybienia polegające na:
 - nieudokumentowaniu w 21 naborach faktu zamieszczenia ogłoszeń o naborach i ich wynikach w miejscu powszechnie dostępnym w urzędzie,

- nieopublikowaniu ogłoszeń o 16 naborach w BIP Urzędu oraz informacji o ich wynikach w trzech naborach,
- niespełnieniu w 27 przypadkach wymogu niezwłocznego opublikowania informacji o wynikach naboru (publikacje nastąpiły po upływie od 7 do 8 miesięcy od daty podpisania protokołów po zakończeniu naborów),
- zawarciu w 12 ogłoszeniach o naborze, jako wymogu koniecznego legitymowania się wykształceniem wyższym, pomimo że zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów⁴⁵ wystarczające było posiadanie wykształcenia średniego,
- wskazaniu w dwóch ogłoszeniach o naborach błędnej nazwy komórki organizacyjnej urzędu, do których prowadzony był nabór;

- we wszystkich jednostkach objętych kontrolą, w ogłoszeniach o naborach prawidłowo wskazano termin na złożenie dokumentów,
- do przeprowadzenia naborów i wyboru kandydatów na wolne stanowisko pracy we wszystkich jednostkach powoływane były zespoły (komisje) do spraw naboru. Sposób i tryb powołania tych zespołów określały uregulowania wewnętrzne,
- z przeprowadzonych naborów zostały sporządzone protokoły, które zawierały wszystkie elementy określone w ustawie o służbie cywilnej. Uchybienia stwierdzono w dwóch naborach przeprowadzonych w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie w protokołach z naboru nie podano składu komisji rekrutacyjnej,

⁴⁴ W: Głównym Urzędzie Statystycznym, Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim, w Urzędzie Skarbowym w Pabianicach, Urzędzie Skarbowym w Ostrzeszowie, Urzędzie Skarbowym w Sulęcinie.

⁴⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r., a następnie z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 12, poz. 79 i Dz. U. Nr 211, poz. 1630).

- we wszystkich jednostkach objętych kontrolą zespoły do spraw naboru rozpatrywały wyłącznie oferty spełniające wymagania formalne,
- dyrektorzy generalni urzędów objętych kontrolą zatrudniali na wolne stanowiska pracy osoby wskazane przez komisje rekrutacyjne.

Dyrektorzy generalni wyjaśnili, iż przyczyną stwierdzonych uchybień było spiętrzenie obowiązków pracowników wynikające z konieczności realizacji innych priorytetowych zadań urzędów, przeoczenie pracowników lub ich opieszałość. Zdaniem NIK stwierdzone uchybienia wynikały głównie z braku rzetelności planowania i realizacji poszczególnych czynności w toku prowadzonego naboru. Zadania te winny być realizowane starannie, w sposób umożliwiający weryfikację i ocenę prawidłowości wyboru kandydatów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nabory na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej w kontrolowanych urzędach realizowane były w sposób zapewniający dochowanie zasady otwartości i konkurencyjności wyboru kandydatów. W szczególności zapewniono jawność postępowania zarówno na etapie ogłoszeń o naborach, jak i informowania o ich wynikach. Wyboru kandydatów dokonywały kilkusobowe komisje rekrutacyjne. Protokoły z przeprowadzonych naborów zostały sporządzone rzetelnie, stosownie do obowiązujących wymagań. Na wolne stanowiska pracy dyrektorzy generalni każdorazowo zatrudniali osoby wskazane przez komisje do spraw naboru. Zdecydowana większość dyrektorów generalnych (20 z 21) wdrożyła wewnętrzne procedury naboru, w których zostały doprecyzowane regulacje ustawowe. Natomiast stwierdzone uchybienia świadczą o braku rzetelności postępowania osób odpowiedzialnych za przeprowadzanie naborów.

Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród członków korpusu służby cywilnej zatrudnio-

nych w kontrolowanych urzędach wykazały, iż ponad połowa ankietowanych uważa, że ich kwalifikacje są odpowiednie do wykonywanej pracy. Umiejętności na poziomie *znacznie powyżej oczekiwań* i *powyżej oczekiwań* zadeklarowała blisko połowa respondentów. Mimo przekonania o wysokich kwalifikacjach ankietowani nie rezygnują z zatrudnienia, a główną tego przyczyną jest brak innych ofert pracy.

3.3.2 Nabór na naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych⁴⁶

Stanowiska naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych⁴⁷ zaliczane są do stanowisk średniego szczebla zarządzania. Nabór na stanowiska naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych powinien odbywać się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o urzędach i izbach skarbowych⁴⁸, tj. w drodze konkursu przeprowadzanego przez komisje powoływane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Do czasu powołania wyłonionego w drodze konkursu naczelnika urzędu skarbowego i dyrektora izby skarbowej, minister wyznacza na te stanowiska osoby pełniące obowiązki. Do uprawnień ministra należy możliwość niepowołania na stanowiska dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego kandydata wyłonionego w konkursie, w sytuacji, gdy żaden z nich nie gwarantuje obiektywnego wypełnienia obowiązków na tych stanowiskach. W takich przypadkach oraz gdy dwa kolejne

⁴⁶ W myśl postanowień art. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.) dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych jako organy administracji rządowej niezespółonej podlegają ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Z tego też względu określono odmienny od ogólnie przyjętego w korpusie służby cywilnej tryb i sposób naboru na te stanowiska.

⁴⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

⁴⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych – Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.

konkursy nie wyłonią kandydata, minister może na te stanowiska powołać osobę bez przeprowadzania konkursu. Tryb powoływania komisji konkursowych, tryb przeprowadzania konkursu oraz sposób dokumentowania spełniania wymagań przez kandydatów, zostały określone w akcie wykonawczym do ustawy⁴⁹.

Według stanu na 1 stycznia 2011 r. stanowiska naczelników 400 urzędów skarbowych zajmowały:

- 263 osoby wyłonione w drodze konkursu,
- 59 osób powołanych na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁵⁰ oraz ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁵¹,
- dziewięć osób powołanych na podstawie art. 5 ust. 5f ustawy o urzędach i izbach skarbowych, tj. powołanych na te stanowiska bez przeprowadzenia konkursu, w sytuacji, gdy żaden wyłoniony w drodze konkursu kandydat nie gwarantował obiektywnego wypełniania obowiązków, lub gdy dwa kolejne konkursy nie wyłoniły kandydata,
- 69 osób powołanych na podstawie art. 5 ust. 5c ustawy o urzędach i izbach skarbowych, tj. wyznaczonych przez Ministra Finansów do pełnienia obowiązków, przy czym 53 osoby (76,8%) pełniły obowiązki powyżej 12 miesięcy. W porównaniu do stanu na 1 stycznia 2009 r. liczba osób pełniących obowiązki zmniejszyła się o 138 (z 207 do 69), tj. o 66,7%.

Stanowiska dyrektorów izb skarbowych zajmowały:

- dwie osoby mianowane na podstawie art. 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych,

- 14 osób na podstawie art. 5 ust. 5 c ustawy o urzędach i izbach skarbowych, przy czym 11 osób (78,6%) pełniło obowiązki powyżej 12 miesięcy. W porównaniu do 1 stycznia 2009 r. liczba osób pełniących obowiązki nie uległa zmianie.

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Minister Finansów ogłosił 118 konkursów na stanowiska naczelników urzędów skarbowych. Do konkursów tych przystąpiły 354 osoby. Średnio na jedno stanowisko aplikowały po 3 osoby. Wyłonieniem kandydata zakończyły się 73 konkursy (61,9%), a na stanowiska naczelników urzędów skarbowych Minister Finansów powołał 54 osoby (74% spośród wyłonionych w drodze konkursu). W dniu 9 maja 2011 r. Minister Finansów ogłosił 61 konkursów. Do 30 czerwca 2011 r. kolejne 19 stanowisk naczelników urzędów skarbowych zostało obsadzonych w drodze konkursu.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie ogłaszał konkursów na stanowiska dyrektorów izb skarbowych. W złożonych wyjaśnieniach podano, że jako priorytet przyjęto obsadzenie w trybie konkursu stanowisk naczelników urzędów skarbowych. Argumentowano to tym, że naczelnik urzędu skarbowego jest organem I instancji w sprawach postępowań podatkowych, bezpośrednio odpowiada za ciągłość i prawidłowość bieżącej obsługi podatników. Również liczba osób, które pełniły obowiązki naczelników urzędów skarbowych (w 2008 r. prawie 200) zdecydowała o podjęciu decyzji o przeprowadzeniu w pierwszej kolejności konkursów na naczelników urzędów skarbowych.

Zdaniem NIK, przedstawiona argumentacja nie stanowi uzasadnienia zaniechania wyłaniania dyrektorów izb skarbowych w podstawowym, konkursowym trybie. Nie uzasadnia tego zarówno strukturalny udział pracowników zatrudnionych poza konkursem w obydwóch grupach stanowisk, jak i merytoryczna istotność tych stanowisk. Należy zauważyć, że dy-

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2008 r. w sprawie trybu powołania komisji i przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego – Dz. U. Nr 133, poz. 844.

⁵⁰ Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.

⁵¹ Dz. U. Nr 136, poz. 704.

rektorzy izb skarbowych, jako organ II instancji sprawują nadzór nad urzędami skarbowymi.

Analizie poddano dokumentację z przebiegu 77 konkursów na 26 stanowisk naczelników urzędów skarbowych. Badanie kontrolne wykazało, że konkursy zorganizowano i przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o urzędach i izbach skarbowych oraz wydanymi na jej podstawie przepisami wykonawczymi.

Minister Finansów, do końca okresu objętego kontrolą, nie zrealizował w pełni obowiązującego od prawie ośmiu lat ustawowego obowiązku obsadzania stanowisk naczelników urzędów skarbowych w drodze konkursu. Na dzień 1 stycznia 2011 r. do obsadzenia w drodze konkursu pozostało ponad 17% (69) stanowisk naczelników urzędów skarbowych, a na 30 czerwca 2011 r. 11,5% (46).

3.3.3 Służba przygotowawcza w służbie cywilnej

Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej zobowiązane są do odbycia służby przygotowawczej, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Dyrektor generalny urzędu zobowiązany jest określić zakres i czas trwania służby przygotowawczej, przy czym obowiązek ten powinien być zrealizowany na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony. Służba przygotowawcza powinna trwać nie dłużej niż 4 miesiące i zakończyć się egzaminem przeprowadzonym nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika. Określenie zakresu, sposobu przeprowadzenia oraz warunków zaliczenia egzaminu należy do kompetencji dyrektora generalnego urzędu. Z odbywania służby przygotowawczej zwolnieni są absolwenci KSAP oraz pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na wyższym stanowisku w służbie cywilnej. Dyrektor generalny urzędu, na umotywowany wniosek, może również zwolnić z odbywania służby przygotowawczej osoby, których wiedza i umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych. Osoba zwolniona w takim trybie musi jednak przystąpić do egzaminu ze służby przygotowawczej.

Do 30 czerwca 2011 r. w urzędach objętych kontrolą po raz pierwszy w służbie cywilnej zatrudniono 1 322 osoby (90,2% ogółu członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w tym okresie)⁵².

Do odbycia służby przygotowawczej zostało skierowanych 1 135 pracowników, a w stosunku do 116 pracowników dyrektorzy generalni skorzystali z ustawowego uprawnienia i zwolnili ich z obowiązku jej odbywania⁵³. Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. do egzaminu przystąpiło 1 149 pracowników⁵⁴. Przebieg służby przygotowawczej w poszczególnych kategoriach urzędów przedstawiał się następująco:

- w urzędach ministrów – 533 pracowników zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, 91 zostało zwolnionych z jej odbywania, a do egzaminu przystąpiło 568 osób,

⁵² W liczbie pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej uwzględniono również osoby zatrudnione przed 24 marca 2009 r., tj. przed dniem wejścia w życie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z zaleceniem Szefa Służby Cywilnej dyrektorzy generalni w stosunku do osób zatrudnionych na czas określony przed dniem wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej powinni rozwiązać ten stosunek i zawrzeć ponowną umowę na czas określony z obowiązkiem odbycia służby przygotowawczej.

⁵³ W ogólnej liczbie osób skierowanych do odbycia służby przygotowawczej uwzględniono również pracowników zatrudnionych przed 24 marca 2009 r., tj. przed dniem wejścia w życie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej. Różnica pomiędzy liczbą pracowników zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej a liczbą osób skierowanych do odbycia służby przygotowawczej i zwolnionych z jej odbycia (71 osób) wynika z faktu zatrudnienia absolwentów KSAP (na mocy art. 36 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej są zwolnieni z jej odbywania), zatrudnienia pracowników służby cywilnej na wyższych stanowiskach (na mocy art. 60 ustawy o służbie cywilnej są zwolnieni z jej odbywania), zatrudnienia pracowników w II kwartale 2011 r. (do czasu okresu objętego kontrolą nie zostali skierowani).

⁵⁴ Różnica pomiędzy liczbą pracowników skierowanych do odbycia służby przygotowawczej a liczbą pracowników, którzy przystąpili do egzaminu (102 osoby) wynika z faktu, iż do zakończenia okresu objętego kontrolą nie upłynął termin na zakończenie służby przygotowawczej, lub rezygnacji pracowników z zatrudnienia.

- w urzędach wojewódzkich – 575 pracowników zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, 11 zostało z niej zwolnionych, a do egzaminu przystąpiło 559 osób,
- w urzędach skarbowych – 27 pracowników zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, 14 zostało z niej zwolnionych, a do egzaminu przystąpiły 22 osoby.

W poszczególnych urzędach służba przygotowawcza trwała od 9 dni do 165 dni (średnio 3 miesiące). W ośmiu przypadkach służba przygotowawcza trwała dłużej niż 4 miesiące⁵⁵, a w 97 zakończyła się po upływie 8 miesięcy⁵⁶ od podjęcia pracy przez pracownika, co stanowiło naruszenie wymagań ustawowych. Jak wyjaśniono przyczyną przekroczenia określonych w ustawie okresów były głównie przeoczenia ze strony pracowników monitorujących przebieg służby przygotowawczej, a także przypadki znacznego obciążenia zadaniami pracowników odbywających tę służbę, co utrudniało im spełnienie wymagań programowych zgodnie z założonymi harmonogramami. Zdaniem NIK przytoczone wyjaśnienia nie stanowią usprawiedliwienia nierzetelności w organizacji służby przygotowawczej. Nieprzestrzeganie ustawowych wymogów może prowadzić do niezrealizowania celu służby przygotowawczej, czyli przygotowania teoretycznego i praktycznego do należytego wykonywania obowiązków służbowych.

W wyniku szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej przebiegu służby przygotowawczej 310 pracowników (24,8% pracowników skierowanych do odbycia służby przy-

gotowawczej i zwolnionych z jej odbycia) ustalono, że:

- w 268 przypadkach dyrektorzy generalni kierując pracowników do odbycia służby przygotowawczej, zgodnie z wymaganiami, określili zakres i czas jej trwania (na podstawie stosownej opinii) oraz zakres, sposób przeprowadzenia i warunki zaliczenia egzaminu. W trzech urzędach stwierdzono uchybienia w tym zakresie:
 - Dyrektor Generalny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego we wszystkich 20 zbadanych przypadkach ustalił zakres i czas trwania służby przygotowawczej bez opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi w MRR „w MRR przyjęte zostało systemowe rozwiązanie polegające na określeniu Zasad organizacji służby przygotowawczej, mające na celu zapewnienie jak najwyższego poziomu szkolenia. Zasady określają szczegółowy program służby przygotowawczej, jednakowy dla wszystkich pracowników MRR. (...) Każdy kierownik komórki organizacyjnej potwierdza skierowanie pracownika na służbę w ramach znanego mu wcześniej programu (...)”
 - Dyrektor Generalny Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego we wszystkich 20 zbadanych przypadkach nie określił zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej. Wynikało to z „przeoczenia” na etapie sporządzenia wzoru skierowania na służbę przygotowawczą, stanowiącego załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie ustalenia regulaminu służby przygotowawczej. Dyrektor Generalny, w toku kontroli, wydał nowe zarządzenie, w którym uwzględniono zakres i czas trwania służby przygotowawczej,
 - Naczelnik Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Skarbowego nie określiła zakre-

⁵⁵ W czterech jednostkach objętych kontrolą: MNiSW, Urzędzie Skarbowym w Ostrzeszowie, GUS, Urzędzie Skarbowym w Lipnie.

⁵⁶ W dziewięciu jednostkach objętych kontrolą: MRR, GUS, Urzędzie Skarbowym w Pabianicach, KPRM, MNiSW, Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim.

su i czasu trwania służby przygotowawczej oraz zakresu, sposobu przeprowadzenia egzaminu oraz warunku zaliczenia egzaminu (w okresie objętym kontrolą tylko jeden pracownik podlegał obowiązkowi odbycia służby przygotowawczej). Jak wyjaśniła nie dopełniła obowiązku z uwagi na niewielką liczbę osób podlegających służbie przygotowawczej, krótki okres obowiązywania przepisu, nieobecność osoby zajmującej stanowisko ds. kadr,

- w 20 urzędach, w których dyrektorzy generalni określili zakres, sposób przeprowadzenia i warunki zaliczenia egzaminu ze służby przygotowawczej, egzamin ten został przeprowadzony stosownie do uregulowań wewnętrznych. W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Skarbowym pracownik złożył egzamin praktyczny przed komisją powołaną do tego celu,
- w badanej próbie dokumentacji dotyczącej pracowników zobowiązanych do odbycia służby przygotowawczej, 16 osób zostało zwolnionych z jej odbycia. Ustalono, że każdorazowo zwolnienie to zostało poprzedzone umotywowanym wnioskiem osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony. Z ogólnej liczby pracowników zwolnionych z odbycia służby przygotowawczej 15 przystąpiło do egzaminu. Dyrektor Generalny GUS zwolnił z egzaminu, pomimo braku przesłanek ustawowych do takiego zwolnienia, pracownika zatrudnionego na stanowisku radcy prawnego. Jak wyjaśniono, wobec szczególnych regulacji zawartych w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁵⁷ nie było podstaw do kierowania na egzamin pracownika, który wykonuje obowiązki radcy prawnego i posiada do tego odpowiednie, wynikające z tej ustawy kompetencje. Katalog pracowników, którzy mogą być zwolnieni

z egzaminu ze służby przygotowawczej został enumeratywnie wymieniony w ustawie o służbie cywilnej, a radcy prawni nie zostali w nim wymienieni. Nie kwestionując kwalifikacji radcy prawnego wynikających z ustawy o radcach prawnych, NIK zwraca uwagę, że przygotowanie członka korpusu służby cywilnej obejmuje także inne, niezwiązane z funkcją radcy prawnego, kompetencje.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zakres i czas trwania służby przygotowawczej w jednostkach objętych kontrolą, dawał nowozatrudnionym pracownikom możliwość uzyskania wiedzy teoretycznej oraz zapoznania się z praktycznymi zadaniami realizowanymi w danym urzędzie, a pracodawcom dokonanie oceny przydatności pracowników do wypełniania obowiązków służbowych. Służba przygotowawcza w zdecydowanej większości prowadzona była zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie o służbie cywilnej i wewnętrznymi uregulowaniami wdrożonymi przez dyrektorów generalnych urzędów.

3.3.4 Pierwsza ocena w służbie cywilnej

Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej podlegają pierwszej ocenie. Ocenie tej mogą również podlegać osoby zatrudnione w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej. Nie podlegają jej zaś absolwenci KSAP. Pierwsza ocena w służbie cywilnej powinna być dokonana nie wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę z ocenianym. Uprawnionym do dokonania tej oceny jest bezpośredni przełożony ocenianego, który dokonuje jej w porozumieniu z kierującym komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony. Ocenie podlega: postawa pracownika, jego zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań. Przy dokonaniu oceny powinno uwzględnić się również: wynik egzaminu ze służby przygotowawczej oraz sprawozdanie sporządzone przez ocenianego dotyczące zadań realizowanych przez niego w trakcie przepracowanego okresu. Do obowiązków ocenianego należy również przeprowadzenie z ocenianym rozmowy w terminie 21 dni od nawiązania stosunku pracy, podczas

⁵⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.

której powinien zapoznać ocenianego ze sposobem dokonania pierwszej oceny oraz wyznaczyć termin na złożenie sprawozdania. Pierwsza ocena w służbie cywilnej powinna stanowić średnią arytmetyczną ocen częściowych przyznanych za postawę ocenianego, jego zaangażowanie i relacje ze współpracownikami. Warunkiem uzyskania pozytywnej oceny jest zaliczenie przez ocenianego egzaminu ze służby przygotowawczej, złożenie sprawozdania z wykonanych zadań, oraz uzyskanie nie więcej niż jednej oceny częściowej na poziomie „poniżej oczekiwań” i nieuzyskanie oceny częściowej na poziomie „znacznie poniżej oczekiwań”. W przypadku przyznania pozytywnej oceny kierujący komórką organizacyjną, w której oceniany jest zatrudniany powinien złożyć do dyrektora generalnego urzędu wnioski o zawarcie umowy na czas nieokreślony, zaś w przypadku oceny negatywnej – o niezawieranie z ocenianym umowy na czas nieokreślony albo rozwiązanie umowy o pracę na czas określony.

W okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. pierwszej ocenie w służbie cywilnej podlegało ogółem 1 448 pracowników, w tym 126 osób, które wyraziły zgodę na dokonanie tej oceny⁵⁸. Do 30 czerwca 2011 r. procedura dokonania pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 910 pracowników, z których 885 uzyskało ocenę pozytywną a 25 ocenę negatywną, z tego:

- w urzędach ministrów pierwszej ocenie podlegało 708 pracowników, w tym 75 osób, które wyraziły zgodę na dokonanie tej oceny. Procedura pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 454 pracowników, z których 449 uzyskało ocenę pozytywną, pięciu – negatywną,
- w urzędach wojewódzkich pierwszej ocenie podlegało 652 pracowników, w tym 47 osób, które wyraziły zgodę na dokonanie tej oceny. Procedura pierwszej oceny zo-

stała zakończona w stosunku do 440 pracowników, z których 420 uzyskało ocenę pozytywną, 20 – negatywną,

- w urzędach skarbowych pierwszej ocenie podlegało 24 pracowników, w tym cztery osoby, które wyraziły zgodę na dokonanie tej oceny. Procedura pierwszej oceny została zakończona w stosunku do 16 pracowników, z których wszyscy uzyskali ocenę pozytywną.

Bezpośredni przełożeni pracowników podanych pierwszej ocenie wnioskowali do dyrektorów generalnych urzędów o zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony z 844 pracownikami, o rozwiązanie stosunku pracy lub niezawieranie umowy na czas nieokreślony z 66 pracownikami. Dyrektorzy generalni umowę o pracę na czas nieokreślony zawarli z 699 pracownikami, rozwiązali umowę o pracę lub nie zawarli umowy na czas nieokreślony ze 163 pracownikami, z tego:

- w urzędach ministrów – w stosunku do 419 pracowników wnioskowano o zawarcie umowy na czas nieokreślony, a w stosunku do 35 o rozwiązanie umowy o pracę lub niezawieranie umowy na czas nieokreślony. Dyrektor generalny zawarł umowę o pracę na czas nieokreślony z 327 pracownikami, rozwiązał lub nie zawarł umowy o pracę na czas nieokreślony z 82 pracownikami,
- w urzędach wojewódzkich – w stosunku do 410 pracowników wnioskowano o zawarcie umowy na czas nieokreślony, a w stosunku do 30 o rozwiązanie umowy o pracę lub niezawieranie umowy na czas nieokreślony. Dyrektor generalny zawarł umowę o pracę na czas nieokreślony z 361 pracownikami, rozwiązał lub nie zawarł umowy o pracę na czas nieokreślony z 79 pracownikami,
- w urzędach skarbowych - w stosunku do 15 pracowników wnioskowano o zawarcie umowy na czas nieokreślony, a w stosunku do jednego o rozwiązanie umowy o pracę lub niezawieranie umowy na czas nieokre-

⁵⁸ Osoby zatrudnione w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej, osoby zatrudnione przed dniem wejścia w życie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej, którym do zakończenia okresu na jaki została zawarta umowa o pracę pozostał co najmniej rok.

ślony. Dyrektor generalny zawarł umowę o pracę na czas nieokreślony z 11 pracownikami, rozwiązał lub nie zawarł umowy o pracę na czas nieokreślony z 2 pracownikami.

Różnica pomiędzy liczbą pracowników, w stosunku, do których wnioskowano o zawarcie umowy na czas nieokreślony a liczbą pracowników, z którymi dyrektor generalny zawarł umowy na czas nieokreślony (145 osób) wynika z faktu, iż przepisy ustawy o służbie cywilnej dają dyrektorowi możliwość a nie stanowią obowiązku zatrudnienia osób, które uzyskały pozytywną pierwszą ocenę w służbie cywilnej. Dyrektorzy generalni wyjaśniali, iż ustawa o służbie cywilnej nie zobowiązuje ich do zawarcia umowy na czas nieokreślony z wszystkimi pracownikami, którzy uzyskali pierwszą pozytywną ocenę w służbie cywilnej.

Na ogółem 910 pierwszych ocen w służbie cywilnej 877 zostało dokonanych w terminie wynikającym z ustawy o służbie cywilnej, a 33 – z przekroczeniem tego terminu. Opóźnienia wynosiły od 1 do 26 dni i wynikały, jak wyjaśniali oceniający, ze spiętrzenia obowiązków oceniających lub nieobecności ocenianego.

W wyniku szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej dokonania pierwszej oceny w służbie cywilnej 310 pracowników (34,1% ogółu ocen zakończonych) stwierdzono, że:

- bezpośredni przełożeni, w obowiązujących terminach, z 282 pracownikami przeprowadzili rozmowy, podczas których zapoznali ich ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej. W pięciu urzędach⁵⁹ z 28 pracownikami (9% objętych badaniem) rozmowy takie zostały przeprowadzone z przekroczeniem terminu (od 3 do 160 dni). Jak wyjaśniono opóźnienia te powstały w związku z realizacją innych zadań służbowych, które w danym

okresie były zadaniami priorytetowymi,

- wszystkim pracownikom, stosownie do obowiązujących wymagań, oceniający wyznaczyli termin na złożenie sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań,
- we wszystkich przypadkach oceny bezpośrednich przełożonych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zostały dokonane po złożeniu sprawozdań przez pracowników,
- we wszystkich urzędach przy dokonaniu pierwszej oceny na ogół dochowywano obowiązujących procedur, tj. przeprowadzono rozmowy z ocenianymi, formułowano oceny częściowe oraz, na ich podstawie, ogólną ocenę pracownika, a także wnioski dotyczące jego rozwoju zawodowego. W pięciu urzędach⁶⁰, niezgodnie z obowiązującymi przepisami, zostało przeprowadzonych 11 pierwszych ocen (3,5% objętych badaniem). Stwierdzone uchybienia polegały na:
 - ustaleniu oceny łącznej, jako sumy punktów ocen częściowych, a nie ich średniej arytmetycznej (w MS i MNiSW w stosunku do pięciu pracowników). Jak wyjaśniono wynikało to z matematycznego „zaokrąglenia” oraz z błędnej interpretacji przepisów,
 - niewpisaniu do arkusza pierwszej oceny wniosków dotyczących rozwoju zawodowego ocenianych (w MNiSW, w PUW, WMUW w stosunku do czterech pracowników). Wynikało to głównie z przeoczenia oceniających,
 - nieuzasadnieniu jednej z czterech ocen częściowych (w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim), co wynikało z przeoczenia,

⁵⁹ W Ministerstwie Sprawiedliwości, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim.

⁶⁰ W: Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, Głównym Urzędzie Statystycznym.

- dokonaniu w GUS pozytywnej pierwszej oceny, pomimo że nie zostały spełnione przesłanki do przyznania takiej oceny. Pracownik zatrudniony na stanowisku radcy prawnego nie przystąpił do egzaminu ze służby przygotowawczej oraz złożył sprawozdanie 44 dni po wyznaczonym terminie. Arkusz pierwszej oceny został sporządzony nierzetelnie, gdyż wskazana podstawa prawna zwolnienia z egzaminu ze służby przygotowawczej nie dotyczyła ocenianego oraz podano, że sprawozdanie zostało złożone w terminie. Jak wyjaśniono, wydanie pozytywnej oceny było możliwe, gdyż zapisy ustawy o służbie cywilnej nie dotyczą radców prawnych na podstawie *lex specialis*, jakim jest ustawa o radcach prawnych. Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła tego stanowiska.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli pierwsza ocena w służbie cywilnej jest istotnym instrumentem wspomagającym zbudowanie korpusu służby cywilnej, opartego na profesjonalnej i zawodowej kadrze urzędniczej. Sformalizowany i pracochłonny proces naboru do służby cywilnej nie daje gwarancji, że pracownik wyłoniony w tym trybie będzie posiadał odpowiednie kwalifikacje i cechy konieczne do rzetelnego wypełniania obowiązków urzędniczych. Od wyniku tej oceny uzależnione jest zatrudnienie na czas nieokreślony. Pierwsza ocena w służbie cywilnej daje pracodawcom możliwość pozostawienia w służbie cywilnej tych pracowników, którzy będą rzetelnie wypełniać obowiązki służbowe. Wyniki kontroli wskazują, że kierownicy badanych urzędów traktują ten instrument z należytą uwagą. W zdecydowanej większości przypadków ocen dokonywano rzetelnie i starannie zgodnie z obowiązującymi przepisami.

3.3.5 Nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (z wyłączeniem stanowisk dyrektorów generalnych)

Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej powinno odbywać się w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, który winien być przeprowadzony niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie tych stanowisk. Informacje o naborze i o ich wyniku należy opublikować w miejscu powszechnie dostępnym w urzędzie, w BIP Urzędu i BIP KPRM. Ogłoszenie powinno zawierać: nazwę i adres urzędu; określenie wyższego stanowiska oraz wymagania z nim związane wynikające z przepisów ustaw i zgodne z opisem stanowiska ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które pożądane; zakres wykonywanych zadań; wskazanie wymaganych dokumentów wraz z terminem i miejscem ich złożenia; informację o metodach i technikach naboru. Nabór powinien być przeprowadzony przez zespół, powoływany przez dyrektora generalnego urzędu, liczący, co najmniej trzech członków korpusu służby cywilnej, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. Z przeprowadzonego naboru należy sporządzić protokół zawierający: nazwę i adres urzędu; określenie wyższego stanowiska, na które prowadzony był nabór oraz liczbę kandydatów; imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania nie więcej niż dwóch najlepszych kandydatów; informację o metodach i technikach naboru; uzasadnienie dokonanego wyboru albo powody niewyłonienia kandydata oraz skład zespołu przeprowadzającego nabór. Do obowiązków dyrektora generalnego należy niezwłoczne opublikowanie informacji o wynikach naboru, ze wskazaniem wybranego kandydata oraz niezwłoczne przeniesienie kandydata na stanowisko objęte naborem.

W okresie od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. w urzędach objętych kontrolą dyrektorzy generalni ogłosili nabory na 127 wyższych stanowisk w służbie cywilnej, przy czym na stanowiska kierujących departamentem lub komórką równorzędną 107, na zastępców takich osób – 20, z tego:

- w urzędach ministrów – na 88 wyższych stanowisk (73 na kierujących departamentem, 15 na zastępców),
- w urzędach wojewódzkich – na 39 wyższych stanowisk (34 na kierujących wydziałem, 5 na zastępców).

Średnio na jedno wyższe stanowisko pracy aplikowały 3,4 osoby, z tego w urzędach ministrów 3,6 osoby, w urzędach wojewódzkich – 3,1 osoby.

W wyniku przeprowadzonych naborów obsadzono 89 wyższych stanowisk w służbie cywilnej, (78 kierujących departamentem i 11 zastępców), z tego:

- w urzędach ministrów – 58 wyższych stanowisk (51 kierujących departamentem, 7 zastępców),
- w urzędach wojewódzkich – 31 wyższych stanowisk (27 kierujących wydziałem, 4 zastępców).

Szczegółowemu badaniu została poddana dokumentacja ze 127 naborów (100%) przeprowadzonych na wyższe stanowiska. Badanie kontrolne wykazało, że:

- we wszystkich urzędach prawidłowo podawano do wiadomości publicznej ogłoszenia o naborach i informacje o ich wyniku,
- ogłoszenia o naborach, we wszystkich przypadkach, zawierały określone ustawowo elementy, oraz prawidłowo określono termin na złożenie dokumentów,
- dyrektorzy generalni do przeprowadzenia wszystkich naborów powołali zespoły w sposób określony w ustawie o służbie cywilnej,
- ze 125 przeprowadzonych naborów zostały sporządzone protokoły, zawierające ustawowo określone informacje. *W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim z dwóch naborów (na 12 objętych badaniem), w których nie wyłoniono kandydata, wbrew regulacjom ustawowym, nie sporządzono protokołów. Jak wyjaśniono przyczyną była błędna interpretacja przepisów,*
- na wyższe stanowiska w służbie cywilnej dyrektorzy generalni każdorazowo przenosili osoby spośród wskazanych przez zespół do spraw naboru. *W KPRM ustalono, że pomimo wyłonienia w październiku 2010 r. dwóch najlepszych kandydatów na stanowi-*

sko Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, Zastępujący Dyrektora Generalnego KPRM nie podjął decyzji, co do wyboru jednego z nich w celu obsadzenia tego stanowiska. Wyboru kandydata dokonał, w czerwcu 2011 r. (po ośmiu miesiącach od dnia wskazania kandydatów przez zespół konkursowy) nowo powołany Dyrektor Generalny KPRM. Zdaniem NIK, złożone przez byłego Zastępującego Dyrektora Generalnego KPRM wyjaśnienia, iż pozostawił decyzję o wyborze kandydata Dyrektorowi Generalnemu pełniącemu tę funkcję od 8 czerwca 2011 r., nie znajdują uzasadnienia dla tak długiej zwłoki w rozstrzygnięciu wyniku naboru i obsadzeniu stanowiska.

3.3.6 Przenoszenie członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska bez przeprowadzenia naboru

Obsadzenie stanowiska zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną może nastąpić bez przeprowadzenia naboru w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej (tzw. awans wewnętrzny). Osoba przenoszona na wyższe stanowisko w służbie cywilnej powinna spełniać łącznie dwie przesłanki, tj. spełniać wymagania na dane stanowisko oraz posiadać ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen (w przypadku urzędników służby cywilnej) albo posiadać pozytywną opinię dotyczącą wykonywania pracy w okresie, co najmniej 6 miesięcy poprzedzających przeniesienie (w przypadku pracowników służby cywilnej)⁶¹.

Analizie została poddana dokumentacja dotycząca obsadzenia 58 stanowisk zastępców kierujących departamentem lub komórką równorzędną w drodze tzw. awansu wewnętrznego. Badanie kontrolne wykazało, że:

⁶¹ Obowiązek dokonywania ocen pracowników służby cywilnej powstał, z dniem wejścia w życie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej, tj. z dniem 24 marca 2009 r. Dlatego też ustawodawca w sytuacji pracowników służby cywilnej przenoszonych na wyższe stanowiska zezwolił, w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie powołanej ustawy, na awansowanie takich osób na podstawie opinii bezpośredniego przełożonego.

- dyrektorzy generalni wszystkich urzędów opracowali i wdrożyli procedury dotyczące przeniesienia członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska w drodze awansu wewnętrznego,
- we wszystkich przypadkach obsadzenie tych stanowisk przebiegało zgodnie z regulacjami wewnętrznymi,
- na stanowiska zastępców kierujących departamentami lub komórką równorzędną zostały przeniesione osoby spełniające wymagania na dane stanowisko oraz posiadające pozytywną ocenę okresową lub w przypadku pracowników służby cywilnej, pozytywną opinię bezpośredniego przełożonego. *W GUS ustalono, że w przypadku czterech przeniesień pracowników służby cywilnej na wyższe stanowiska nie udokumentowano faktu wydania pozytywnej opinii. Dyrektor generalny wyjaśnił, iż opinie takie zostały wydane w formie ustnej, gdyż przeniesienia zostały dokonane w trakcie reorganizacji.* Zdaniem NIK opinia bezpośredniego przełożonego była warunkiem objęcia wyższego stanowiska i stanowiła substytut oceny okresowej, która ma charakter sformalizowany, pisemny. Z tego też względu niezbędnym było udokumentowanie wydania opinii, w taki sposób, aby pozostał formalny ślad jej wyrażenia.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dyrektorzy generalni dokonując obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego naboru zapewnili jawność i konkurencyjność tego procesu. Nabory zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami ustawowymi oraz w oparciu o przepisy wewnętrzne. Na wyższych stanowiskach zostały zatrudnione osoby, które zostały wybrane przez zespoły rekrutacyjne, a w przypadku awansu wewnętrznego – osoby, które spełniały wymagania na dane stanowisko.

3.3.7 Oceny okresowe członków korpusu służby cywilnej

Ocenom okresowym podlegają urzędnicy służby cywilnej i pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Uprawnionymi do dokonania oceny okresowej są bezpośredni przełożeni ocenianych. Ocena dotyczy wykonywania przez członka korpusu służby cywilnej obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy. Powinna ona być sporządzana co 24 miesiące na piśmie, a bezpośredni przełożony powinien niezwłocznie zapoznać z nią ocenianego członka korpusu służby cywilnej.

Termin dokonania oceny obligatoryjnie ulega przedłużeniu w razie usprawiedliwionej nieobecności w pracy ocenianego trwającej dłużej niż miesiąc (o czas tej nieobecności). Fakultatywnie zmiana terminu dokonania oceny może nastąpić: w przypadku zmiany na stanowisku ocenianego w trakcie okresu, w którym oceniany podlega ocenie; przewidywanej, dłuższej, usprawiedliwionej nieobecności w pracy ocenianego uniemożliwiającej sporządzenie oceny, złożenia przez ocenianego wniosku o zmianę terminu przeprowadzenia oceny. W tych sytuacjach oceniaczy niezwłocznie informuje o tym fakcie ocenianego na piśmie, a kopię pisma dołącza się do arkusza oceny.

Ocenę przeprowadza się na podstawie kryteriów obowiązkowych i kryteriów wybranych przez ocenianego. Wybór kryteriów winien nastąpić w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny albo 60 dni od dnia zatrudnienia ocenianego na czas nieokreślony. W przypadku zaś pracowników służby cywilnej zatrudnionych na czas nieokreślony w dniu wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej – w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie ocen okresowych⁶².

Sporządzenie oceny na piśmie polega na: przyznaniu ocen cząstkowych odpowiednio do poziomu spełnienia przez ocenianego każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów wybranych przez ocenianego według pięciostopniowej skali ocen; sporządzeniu uzasadnienia do ocen cząstkowych w przypadku przyznania oceny na poziomie „poniżej oczekiwań” i „znacznie poniżej oczekiwań” oraz na poziomie „znacznie powyżej oczekiwań”; ustaleniu ogólnego poziomu spełnienia kryteriów oceny poprzez wyliczenie średniej arytmetycznej ocen cząstkowych; przyznaniu oceny pozytywnej lub oceny negatywnej oraz

⁶² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej.

na wpisaniu do arkusza oceny wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Oceniający, w przypadku przyznania pozytywnej oceny urzędnikowi służby cywilnej, może sporządzić umotywowany wniosek o przyznanie ocenianemu kolejnego stopnia służbowego.

Na dzień 30 czerwca 2011 r. procedura dokonania oceny okresowej została zakończona w stosunku do 6 585 członków korpusu służby cywilnej (5 368 pracowników służby cywilnej i 1 217 urzędników służby cywilnej), z tego ocenę pozytywną uzyskało 6 558 członków korpusu służby cywilnej (5 302 pracowników służby cywilnej i 1 256 urzędników służby cywilnej). W wyniku pozytywnej oceny okresowej kolejny stopień służbowy został przyznany 565 urzędnikom służby cywilnej. Pracownicy, którzy uzyskali prawomocną ocenę negatywną stanowili 0,4% ogółu osób poddanych ocenie (pracownicy służby cywilnej, którzy uzyskali ocenę negatywną stanowili 0,5% ogółu pracowników poddanych ocenie, a urzędnicy służby cywilnej 0,2% ogółu urzędników poddanych ocenie). Procedurę oceny zakończono:

- w urzędach ministrów – w stosunku do 3 978 osób (2 978 pracowników służby cywilnej, 1 000 urzędników służby cywilnej), z tego ocenę pozytywną uzyskało 3 957 osoby (2 958 pracowników służby cywilnej i 999 urzędników służby cywilnej), a prawomocną ocenę negatywną 21 osób (19 pracowników służby cywilnej i 2 urzędników służby cywilnej). Na kolejny stopień służbowy awansowało 490 urzędników służby cywilnej,
- w urzędach wojewódzkich – w stosunku do 2 217 osób (2 035 pracowników służby cywilnej, 182 urzędników służby cywilnej), z tego ocenę pozytywną uzyskało 2 212 osób (2 031 pracowników służby cywilnej i 181 urzędników służby cywilnej), a prawomocną ocenę negatywną 5 osób (4 pracowników służby cywilnej i 1 urzędnik służby cywilnej). Na kolejny stopień służbowy

- awansowało 63 urzędników służby cywilnej, w urzędach skarbowych – w stosunku do 390 osób (355 pracowników służby cywilnej, 35 urzędników służby cywilnej), z tego ocenę pozytywną uzyskały 389 osób (313 pracowników służby cywilnej i 76 urzędników służby cywilnej), a prawomocną ocenę negatywną jeden pracownik służby cywilnej. Na kolejny stopień służbowy awansowało 12 urzędników służby cywilnej.

Badanie dokumentacji w zakresie prawidłowości dokonywania ocen okresowych 313 pracowników służby cywilnej i 241 urzędników służby cywilnej (ogółem 554, tj. 8,5% przeprowadzonych ocen okresowych) wykazało, że:

- 551 ocen okresowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zostało dokonanych przez bezpośrednich przełożonych. Uchybienia w tym zakresie zostały stwierdzone w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim. *Oceny okresowe trzech urzędników służby cywilnej (na 30 objętych badaniem w tym urzędzie) zostały dokonane przez osoby, które w czasie sporządzenia tych ocen nie były bezpośrednimi przełożonymi oceniających.* Przyczyną powstałych uchybień były zmiany organizacyjne w urzędzie,
- bezpośredni przełożeni, przeprowadzając 485 ocen okresowych dochowali terminu wyboru kryteriów stanowiących podstawę przeprowadzenia oceny okresowej oraz terminu zapoznania pracownika z wybranymi kryteriami. W sześciu urzędach⁶³ w stosunku do 69 członków korpusu służby cywilnej (12,5% objętych badaniem) termin dokonania wyboru kryteriów lub termin zapoznania pracownika z wybranymi kryteriami został przekroczony od 5 dni do 569 dni, co stanowiło naruszenie obowiązujących przepisów. W jednym przypadku (Łódzki

⁶³ W: Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, Urzędzie Skarbowym w Sulęcinie.

Urząd Wojewódzki) przekroczenie terminu wyboru kryteriów (o ponad dwa lata) skutkowało niedochowaniem ustawowego wymogu dokonywania ocen co 24 miesiące.

Następna ocena została przeprowadzona po prawie czterech latach od poprzedniej. Przekroczenie terminu było spowodowane opóźnieniem w przekazywaniu do odpowiedniej komórki organizacyjnej przez Oddział Kadr arkusza oceny okresowej. W pozostałych przypadkach przyczyną stwierdzonych uchybień było przede wszystkim duże obciążenie obowiązkami służbowymi oceniających oraz szereg wątpliwości prawnych dotyczących przepisów wykonawczych dokonywania oceny.

- we wszystkich przypadkach oceniający potwierdzili zapoznanie się z kryteriami oceny i z terminem jej sporządzenia,
- we wszystkich przypadkach oceniający omówili z ocenianymi główne obowiązki wynikające z opisu stanowiska oraz wpisali do arkusza oceny termin sporządzenia oceny. W przypadkach zaś zmiany terminu przeprowadzenia oceny oceniający powiadomili pisemnie o tym fakcie ocenianych,
- we wszystkich przypadkach, stosownie do określonych wymagań, sporządzenie oceny na piśmie polegało na przyznaniu ocen częściowych do każdego z wybranych kryteriów, a ocena łączna była średnią arytmetyczną ocen częściowych. W wymaganych przypadkach oceniający sporządzili również uzasadnienie ocen,
- wnioski dotyczące indywidualnego rozwoju zawodowego zostały wpisane do wszystkich arkuszy ocen.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dyrektorzy generalni urzędów zapewнили oceniającym warunki do prawidłowego i rzetelnego wywiązania się z obowiązku przeprowadzenia ocen członków korpusu służby cywilnej. Oceny okresowe sporządzone przez oceniających zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzone uchybienia miały cha-

rakter formalny i nie wpłynęły na merytoryczną stronę ocen okresowych.

3.3.8 Szkolenia w służbie cywilnej

Członek korpusu służby cywilnej powinien uczestniczyć w szkoleniach w służbie cywilnej. Dyrektorzy generalni są organizatorami szkoleń: powszechnych – służących rozwijaniu wiedzy i umiejętności niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań; specjalistycznych – służących pogłębieniu i uaktualnieniu wiedzy i umiejętności w zakresie związanym z zadaniami urzędu oraz szkoleń w ramach programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej – służących nabyciu wiedzy i umiejętności określonych w tym programie. Szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego mogą być realizowane poprzez uczestnictwo w szkoleniach powszechnych i specjalistycznych, których zakres jest zgodny z zakresem programu pracownika. Do obowiązków organizatora szkolenia należy: ustalenie potrzeb szkoleniowych i szacunkowych kosztów szkolenia; określenie celów szkolenia, zarządzenia przeprowadzenia szkolenia, ustalenie tematyki szkolenia i grupy członków korpusu służby cywilnej, dla której jest przeznaczone szkolenie; wybranie podmiotu dającego rękąmię należytego przeprowadzenia szkolenia, zatwierdzenie programu i harmonogramu szkolenia, zawarcie umowy z podmiotem, któremu powierza prowadzenie szkolenia, dokonanie oceny szkolenia.

Podmiot, któremu powierza się prowadzenie szkoleń powinien: posiadać doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej oraz odpowiadający organizatorowi szkolenia program szkolenia; dysponować pracownikami lub współpracownikami dającymi rękąmię należytej realizacji programu szkolenia; zapewnić bazę materialną odpowiednią dla danego szkolenia.

W urzędach objętych kontrolą, w badanym okresie, zorganizowano ogółem 7 839 szkoleń, z tego: szkoleń powszechnych – 2 492 (31,8%), szkoleń specjalistycznych – 4 213 (53,7%), szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju regionalnego – 1 134 (14,5%), z tego:

- w urzędach ministrów zorganizowano ogółem 4 449 szkoleń (1 303 powszechnych, 2 350 specjalistycznych i 796 w ramach indywidualnego rozwoju zawodowego). Członkom korpusu służby cywilnej zapewniono 11 933 miejsca szkoleniowe,

- w urzędach wojewódzkich – 2 388 szkoleń (702 powszechne, 1 437 specjalistyczne, 249 w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego). Członkom korpusu służby cywilnej zapewniono 11 665 miejsc szkoleniowych,
- w urzędach skarbowych – 1 002 szkolenia (487 powszechne, 426 specjalistyczne, 89 w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego). Członkom korpusu służby cywilnej zapewniono 1 696 miejsc szkoleniowych,

W wyniku analizy dokumentów dotyczących 219 szkoleń ustalono, że szkolenia przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach, tj.:

- zorganizowano je zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi pracowników urzędów,
- każdorazowo ustalano szacunkowe koszty szkolenia,
- podmioty, którym powierzono prowadzenie szkoleń oraz umowy z nimi zawarte spełniały wymagane przepisami warunki.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dyrektorzy generalni stworzyli członkom korpusu służby cywilnej warunki do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Szkolenia zostały zorganizowane prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi regulacjami. Ocena NIK jest zbieżna z opinią wyrażoną przez biorących udział w badaniu ankietowym. W zdecydowanej większości stwierdzili oni, iż urzędy stwarzają im możliwość odbywania szkoleń. Zaś w ocenie $\frac{3}{4}$ badanych zorganizowane szkolenia były adekwatne do wykonywanej pracy i uwzględniały potrzeby szkoleniowe.

3.4 Prawidłowość prowadzenia przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej postępowań kwalifikacyjnych na urzędników służby cywilnej

O uzyskanie mianowania w służbie cywilnej może ubiegać się pracownik służby cywilnej, który wypełnia wymogi określone w ustawie o służbie cywilnej, w tym

m.in. posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej (lub staż co najmniej dwuletni i uzyskał zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem trzyletniego terminu), posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny oraz zna co najmniej jeden z języków obcych wymienionych w ustawie. Prawo do uzyskania mianowania mają również absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, których wiedza, umiejętności i predyspozycje kierownicze niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej sprawdzane są w toku kształcenia w tej szkole i potwierdzone dyplomem jej ukończenia.

Postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie prowadzi KSAP. W toku postępowania kwalifikacyjnego przeprowadza się sprawdzian wiedzy i umiejętności niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej. Wyniki postępowania kwalifikacyjnego są podstawą do uzyskania mianowania w służbie cywilnej. Mianowań w służbie cywilnej dokonuje się w ramach limitu, który corocznie określa ustawa budżetowa. Osiągnięcie miejsca uprawniającego do mianowania oznacza uzyskanie w postępowaniu kwalifikacyjnym wyniku pozytywnego z sumą punktów pozwalającą na mianowanie wszystkich osób, które uzyskały tę samą liczbę punktów bez konieczności przekroczenia corocznego limitu. Ustalenie miejsca uprawniającego do mianowania następuje po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP.

W latach 2009-2011 do postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej przystąpiło odpowiednio: 1059, 2466 i 1760 osób, z czego pozytywny wynik ze sprawdzianu uzyskało odpowiednio 531, 1482 i 1348 osób. Mianowanie w służbie cywilnej otrzymało w 2009 r. - 530 osób, w 2010 r. - 951 osób, a w 2011 r. - 431 osób⁶⁴.

Dyrektor KSAP, zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego, w latach 2010-2011 ustalił z Szefem Służby Cywilnej termin i miejsce przeprowadzenia sprawdzianu w toku postępowania kwalifikacyjnego,

⁶⁴ W ww. okresie mianowanie w służbie cywilnej otrzymali również absolwenci KSAP: odpowiednio 59, 45 i 66 osób.

które następnie niezwłocznie ogłoszono w BIP KSAP.⁶⁵

Do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w kolejnych latach Dyrektor KSAP każdorazowo powoływał zespół sprawdzający, w skład którego wchodził wieloletni pracownicy i wykładowcy KSAP. Zdaniem NIK, doświadczenie i umiejętności tych osób dawały rękojmię prawidłowego wykonywania zadań zespołu. W celu wykonywania czynności techniczno-obługowych w latach 2009-2011 do pracy przy obsłudze postępowań, poza pracownikami KSAP, zatrudniono również inne osoby. Wszystkie one złożyły oświadczenie o bezstronności i zobowiązanie do nieujawniania danych osobowych kandydatów i uzyskanych przez nich wyników w toku postępowania kwalifikacyjnego. Osoby wyznaczone do przygotowania i przeprowadzenia postępowań nie brały w nich udziału jako osoby podlegające kwalifikacji.

W latach 2009-2011 zespół sprawdzający obradował na posiedzeniach, z których każdorazowo sporządzano protokół. Stwierdzone przez NIK uchybienia dotyczyły:

- niepodpisania trzech protokołów z posiedzeń zespołu sprawdzającego w 2011 r. przez wszystkich jego członków, co było niezgodne z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego,
- podjęcia przez zespół sprawdzający dwóch uchwał w sprawie ustalenia listy osób, które zakończyły postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej w 2010 r. z wynikiem pozytywnym, w obecności mniejszej niż 2/3 składu tego zespołu, co było niezgodne z § 6 ust. 4 ww. rozporządzenia.

⁶⁵ W 2009 r. zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 13. poz. 82 ze zm.) termin i miejsce zostały ustalone w porozumieniu z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Członkowie zespołów sprawdzających rzetelnie weryfikowali prawidłowość i kompletność zgłoszeń do postępowania kwalifikacyjnego. Prawidłowo dokonano odrzucenia zgłoszeń, które nie potwierdzały spełnienia przez osobę składającą zgłoszenie warunków przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego. W ocenie NIK, w latach 2009-2011 prawidłowo dokonano również ustalenia wyników egzaminów oraz rzetelnie dokumentowano te czynności⁶⁶.

Zespół sprawdzający rzetelnie i terminowo sporządził sprawozdanie końcowe z przeprowadzonych w kolejnych latach postępowań, które wraz ze sprawozdaniami cząstkowymi i innymi załącznikami zostały przekazane Szefowi Służby Cywilnej.

3.5 Ścieżka kariery urzędników służby cywilnej

Mianowani urzędnicy służby cywilnej stanowią elitę korpusu służby cywilnej. Urzędnik służby cywilnej powinien być neutralny politycznie, kompetentny oraz odpowiedzialny za powierzone mu sprawy.

Kandydaci na urzędników służby cywilnej, chcący uzyskać mianowanie w służbie cywilnej muszą spełnić wymagania określone w ustawie oraz zakończyć postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej z wynikiem uprawniającym do mianowania.

Z dniem mianowania urzędnika służby cywilnej jego dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania. Status urzędnika służby cywilnej charakteryzuje stabilniejsza forma stosunku zatrudnienia, dodatkowe uprawnienia, ale także zwiększona dyspozycyjność oraz obowiązki i ograniczenia.

Na dzień 30 czerwca 2011 r. w urzędach objętych kontrolą pracowało ogółem 1442 urzęd-

⁶⁶ Badania prawidłowości i kompletności zgłoszeń do postępowania kwalifikacyjnego dokonano na losowo dobranej próbie 170 spośród 3361 zgłoszeń osób, które w latach 2009-2011 ukończyły sprawdzian z wynikiem pozytywnym oraz próbie 30 spośród 1924 zgłoszeń osób, które egzamin ten ukończyły z wynikiem negatywnym. Badanie prawidłowości ustalenia wyników egzaminu przeprowadzono na tej samej próbie.

ników służby cywilnej. W trakcie kontroli analizie poddano ścieżki kariery 350 urzędników służby cywilnej, z tego 162 osób zatrudnionych w urzędach ministrów, 156 osób zatrudnionych w urzędach wojewódzkich oraz 32 osób pracujących w urzędach skarbowych. Średni staż pracy⁶⁷ tych osób wynosił 11 lat i 4 miesiące (najkrótszy staż pracy - 1 miesiąc, najdłuższy - 45 lat i 3 miesiące). Średni staż pracy urzędników służby cywilnej zatrudnionych w urzędach ministrów wyniósł 10 lat i 4 miesiące, w urzędach wojewódzkich - 14 lat i 2 miesiące, a w urzędach skarbowych - 9 lat i 5 miesięcy. Analiza wykazała, że 36,9% tych osób zatrudnionych zostało przed 2000 r.

Stwierdzono, że 82,5% urzędników, których ścieżki kariery poddano analizie, otrzymało mianowanie w aktualnym miejscu pracy, przy czym dla 83,2% tych osób było to pierwsze miejsce zatrudnienia w służbie cywilnej. Pozostali urzędnicy, którzy otrzymali mianowanie w aktualnym miejscu pracy, zatrudnieni byli wcześniej w innych urzędach, jednak analiza wykazała, że połowa z nich pracowała w urzędach, które zostały zlikwidowane lub przekształcone w związku z różnymi zmianami prawa, w tym np. w związku z reformą administracyjną, a ich zadania przejęły jednostki, w których urzędnicy pracują obecnie (dotyczy to głównie urzędów wojewódzkich). Dla 17,5% urzędników obecne miejsce pracy jest kolejnym miejscem pracy w służbie cywilnej, przy czym 76,9% tych osób pracuje w urzędach ministrów.

Większość urzędników, których ścieżki kariery poddano analizie (86,6%) uzyskało mianowanie po przystąpieniu do postępowania kwalifikacyjnego. Pozostali uzyskali mianowanie w związku z ukończeniem KSAP. Obecnie są oni zatrudnieni w urzędach ministrów (43 osoby) oraz w urzędach wojewódzkich (cztery osoby).

⁶⁷ Średni staż pracy liczony od momentu zatrudnienia w urzędzie do dnia 30 czerwca 2011 r.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej⁶⁸ ustaliło tabele grup stanowisk urzędniczych z podziałem na grupy stanowisk wyższych, średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających wraz z wykazem stanowisk w poszczególnych grupach oraz kwalifikacjami zawodowymi wymaganymi do wykonywania pracy na stanowiskach urzędniczych.

Według stanu na 30 czerwca 2011 r., spośród 1442 urzędników służby cywilnej zatrudnionych w skontrolowanych urzędach, 47,2% osób zajmowało stanowiska samodzielne, 18,4% - stanowiska koordynujące, 16,7% - stanowiska wyższe⁶⁹, 16,1% - stanowiska specjalistyczne, zaś 1,0% stanowiska wspomagające.

Analizą objęto pierwsze stanowiska pracy, na jakie zatrudnieni zostali urzędnicy, których ścieżki kariery były przedmiotem badania. Stwierdzono, że osoby, które otrzymały mianowanie w aktualnym miejscu pracy po raz pierwszy zatrudnione zostały na stanowiskach⁷⁰ wspomagających (41,6%), specjalistycznych (22,4%) oraz samodzielnych (21,7%). Średnio osoby te przed mianowaniem awansowały na kolejne stanowisko dwa razy, przy czym 25,6% osób nie awansowało ani razu. Po otrzymaniu mianowania 65,8% urzędników (281 osób) zmieniało średnio dwa razy swoje stanowisko pracy, przy czym 16 osób otrzymało niższe stanowisko pracy, zaś w przypadku 12 osób nastąpiło jedynie przeniesienie stanowiska pracy do innej jednostki organizacyjnej

⁶⁸ Rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2009 r. (Dz. U. Nr 211, poz. 1630 ze zm.).

⁶⁹ Ta grupa stanowisk nie występuje w urzędach skarbowych.

⁷⁰ Zastosowano klasyfikację z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. Dla 9,6% osób, nie określono grupy stanowisk, z uwagi na ich zatrudnienie przed wejściem w życie przepisów o służbie cywilnej.

urzędu. Pozostali urzędnicy (34,2%) po otrzymaniu mianowania nie zmienili swojego stanowiska pracy. Według stanu na 30 czerwca 2011 r. w grupie urzędników, którzy otrzymali mianowanie w aktualnym miejscu pracy 45,2% osób zajmuje stanowiska samodzielne, 19,6% - stanowiska wyższe, 18,5% - stanowiska koordynujące, zaś 11,0% - stanowiska samodzielne. Natomiast 10 osób (5,7%) nadal zajmuje stanowiska w najniższej grupie stanowisk wspomagających, na które wymagane jest jedynie średnie wykształcenie. Jest to dziewięciu pracowników urzędów wojewódzkich zatrudnionych na stanowiskach inspektorów i starszych inspektorów oraz jedna osoba zatrudniona w Ministerstwie Finansów na stanowisku sekretarza.

Z kolei osoby, które otrzymały mianowanie w innym miejscu pracy, w swoich aktualnych miejscach pracy zostały zatrudnione na stanowiska samodzielne (56,1%), wyższe (21,1%), specjalistyczne (14,0%) oraz koordynujące (8,8%). W aktualnym miejscu pracy 56,5% urzędników awansowało średnio trzykrotnie na kolejne, wyższe stanowisko. Pozostali (43,5%) nie zmienili stanowiska pracy. Według stanu na 30 czerwca 2011 r. w tej grupie urzędników, 40,6% osób zajmuje stanowiska wyższe, 37,7% - stanowiska samodzielne, zaś 17,4% osób - stanowiska koordynujące.

Urzędnicy służby cywilnej, których ścieżki kariery zostały poddane analizie, podlegali ocenie okresowej. Łącznie dokonano 834 takich ocen, z tego 92,3% ocen stanowiły oceny na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w pięciostopniowej skali.

Ustawa o służbie cywilnej ustanowiła dziewięć stopni służbowych przysługujących urzędnikowi służby cywilnej. Pierwszy z nich przysługuje urzędnikowi od dnia mianowania. Otrzymanie kolejnego stopnia w służbie cywilnej związane jest z oceną okresową członka korpusu służby cywilnej. Każdemu stopniowi służbowemu odpowiadają mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości dodatku służby cywilnej.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 obowiązującej ustawy o służbie cywilnej, urzędnik służby cywilnej może

otrzymać kolejny stopień służbowy po uzyskaniu pozytywnej oceny okresowej, jeżeli zawiera ona umotywowany wniosek bezpośredniego przełożonego o przyznanie urzędnikowi służby cywilnej kolejnego stopnia służbowego. Jednocześnie, na mocy art. 89 ust. 2 ustawy urzędnik służby cywilnej, który od otrzymania ostatniego stopnia służbowego uzyskał dwie kolejne następujące po sobie pozytywne oceny okresowe na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen otrzymuje kolejny stopień służbowy w terminie 30 dni od dnia zapoznania urzędnika służby cywilnej z oceną okresową.

Podobne przepisy wprowadzała ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, brak jednak wówczas było określenia czasu, po jakim urzędnik służby cywilnej powinien otrzymać mianowanie w przypadku uzyskania dwóch następujących po sobie pozytywnych ocen okresowych. Z kolei ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej dopuszczała możliwość uzyskania kolejnego stopnia służbowego jedynie w przypadku zamieszczenia w ocenie okresowej umotywowanego wniosku bezpośredniego przełożonego o przyznanie urzędnikowi kolejnego stopnia służbowego.

Według stanu na 30 czerwca 2011 r., spośród 1442 urzędników służby cywilnej zatrudnionych w skontrolowanych urzędach, 35,3% osób posiadało I stopień służbowy, 45,5% - II stopień służbowy, 19,2% - III stopień służbowy, 2,8% - IV stopień służbowy, zaś 0,2% - V stopień służbowy.

Łącznie 388 urzędników, których ścieżka kariery została poddana analizie, uzyskało w obecnych miejscach zatrudnienia kolejne stopnie służbowe. Średni czas oczekiwania na kolejny stopień służbowy wyniósł 3 lata i 1 miesiąc (najdłuższy czas oczekiwania na kolejny stopień służbowy wyniósł 10 lat). Przeprowadzona analiza wykazała, że wprowadzone ustawą z dnia 24 sierpnia 2006 r. i doprecyzowane obecnie obowiązującą ustawą zapisy, umożliwiające uzyskanie kolejnego stopnia służbowego po dwóch kolejnych pozytywnych ocenach okresowych skróciło średni czas oczekiwania na kolejny stopień służbowy. Średni czas oczekiwania na III stopień służbowy w badanej grupie wyniósł 2 lata i 11 miesięcy, na IV sto-

pień służbowy - 2 lata i 6 miesięcy, na V stopień służbowy – 1 rok i 8 miesięcy.

Spośród 388 kolejnych stopni służbowych uzyskanych przez urzędników w kontrolowanych urzędach:

- 146 stopni przyznanych zostało po otrzymaniu przez nich dwóch kolejnych następujących po sobie pozytywnych ocen okresowych na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen (na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. i art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r.),
- 207 stopni przyznano na umotywowany wniosek bezpośredniego przełożonego (na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r., art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r.). Jednocześnie analiza wykazała, że 43,8% złożonych wniosków, nie zostało zaakceptowanych. Jako główną przyczynę (w 37,8% spraw) niezrealizowania tych wniosków podawano brak środków na sfinansowanie wyższych dodatków służby cywilnej,
- 35 stopni przyznano w związku z przepisem przejściowym zawartym w art. 198 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r., który dopuszczał przyznanie kolejnego stopnia służbowego na umotywowany wniosek bezpośredniego przełożonego w odniesieniu do osób przenoszonych z wysokich stanowisk państwowych na wysokie stanowiska w służbie cywilnej, w związku z wejściem w życie tej ustawy.

Wyniki analizy ścieżek kariery urzędników służby cywilnej wskazują na wysoką stabilność zatrudnienia tej grupy pracowników. Zdecydowana większość z nich uzyskała mianowanie i pracuje w miejscu pracy, w którym rozpoczęli karierę w służbie cywilnej. Należy podkreślić, że mianowani urzędnicy co do zasady byli kierowani do wykonywania obowiązków o charakterze merytorycznym – tylko nieliczni zajmują stanowiska wspomagające niewymagające specjalnych kwalifikacji. Zauważyć jednak trzeba, że pomimo wysokich okresowych ocen umiejętności, duża część mianowanych urzędników przez wiele lat nie awansuje na kolejne stanowiska w hierarchii służbowej. Brak awansu „stanowiskowego” jest częściowo rekompensowany przez awanse na kolejne stopnie służbowe. Jako zjawisko pozytywne i motywujące do lepszej pracy należy uznać skrócenie czasu oczekiwania urzędnika na kolejny stopień służbowy, będące wynikiem wprowadzenia przepisów uzależniających taki awans od uzyskanych ocen okresowych.

Ponad połowa respondentów wskazała, że w służbie cywilnej istnieje możliwość kariery zawodowej, przy czym niewiele ponad 1/3 ankietowanych wiedziało, że w ich urzędach zostały określone zasady awansowania na kolejne stanowiska służbowe, natomiast blisko 2/3 badanych była przekonana, że takie zasady nie zostały określone lub nie wiedziało, że zostały one wdrożone. System awansowania na kolejne stanowiska w korpusie służby cywilnej został oceniony przez 40% badanych jako niesprawiedliwy, a blisko połowa uznała go za nieprzejrzysty.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 21 urzędach i u Szefa Służby Cywilnej przez dziesięć jednostek organizacyjnych NIK (siedem Delegatur NIK w siedmiu urzędach wojewódzkich i w siedmiu urzędach skarbowych, Departament Budżetu i Finansów w Ministerstwie Finansów, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Departament Administracji w: KPRM, MS, MRR, GUS, UZP i u Szefa Służby Cywilnej).

Wybór jednostek do kontroli został dokonany w sposób celowy. Urzędy ministrów, zostały wytypowane z uwagi na nieobsadzenie stanowiska dyrektora generalnego przez długi okres. Spośród urzędów skarbowych zostały wybrane te urzędy, w których Minister Finansów najczęściej ogłaszał konkursy na stanowiska naczelników urzędów skarbowych, a urzędy wojewódzkie – te na terenie działalności, których wytypowano do kontroli urzędy skarbowe.

Dokumenty do przeprowadzenia badania bezpośredniego zostały wybrane w oparciu o dobór prosty losowy.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w terminie od 11 lipca 2011 r. do 30 grudnia 2011 r. Wyniki kontroli przedstawiono w protokołach kontroli, które zostały podpisane przez Kontrolowanych bez zastrzeżeń.

Do kierowników 21 urzędów objętych kontrolą i do Szefa Służby Cywilnej skierowano łącznie 22 wystąpienia pokontrolne, w tym w 15 zostały zawarte oceny pozytywne pomimo stwierdzonych uchybień, w czterech pozytywne pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, w dwóch oceny pozytywne. Do Ministra Finansów została zawarta ocena pozytywna dotycząca funkcjonowania służby cywilnej

w urzędzie ministra oraz ocena dotycząca nieobsadzania stanowisk dyrektorów izb skarbowych w drodze konkursu i niezakończenia powoływania w drodze konkursów naczelników urzędów skarbowych.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 32 wnioski pokontrolne, które dotyczyły głównie zapewnienia wyeliminowania uchybień w zakresie publikowania ogłoszeń o naborach i ich wynikach, czasu trwania i zakończenia służby przygotowawczej, terminowości dokonywania czynności w ramach pierwszej oceny w służbie cywilnej oraz w ramach oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej. Do Ministra Finansów został skierowany wniosek o przeprowadzenie konkursów na stanowiska dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w terminach umożliwiających szybkie wdrożenie zasady doboru kandydatów określonej w art. 5 ust. 5a ustawy o urzędach i izbach skarbowych

Minister Finansów złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego w zakresie oceny dotyczącej: *Minister Finansów do końca okresu objętego kontrolą, nie zrealizował w pełni ustawowego obowiązku obsadzania stanowisk naczelników urzędów skarbowych w drodze konkursu. Do obsadzenia w drodze konkursu pozostawało jeszcze ponad 17% (69) stanowisk naczelników urzędów skarbowych, mimo upływu blisko ośmiu lat od wprowadzenia wymogu przeprowadzania konkursów na naczelników urzędów skarbowych.* Składający zastrzeżenia podniósł, że do końca okresu kontrolowanego, tj. 30 czerwca 2011 r. pozostawało 46, a nie 69 urzędów skarbowych gdzie należało powołać naczelnika, tj. 11,5% a nie 17%. Zdaniem wnoszącego zastrzeżenia ocena sugeruje również, że w okresie od wprowadzenia zmian do ustawy o urzędach i izbach skarbowych, tj. od 1 września 1993 r. Minister Finansów nie realizował obowiązku obsadzenia stanowisk naczelników urzędów skarbowych w drodze konkursu. Kolegium Najwyższej

Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie jedynie w zakresie danych liczbowych stanowisk naczelników urzędów skarbowych obsadzonych w drodze konkursu⁷¹.

W informacji wykorzystano również wyniki kontroli doraźnej *Prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej (I/11/002/KAP)*. Do Dyrektora KSAP zostało skierowane wystąpienie, w którym kontrolowana działalność została oceniona pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień.

⁷¹ Uchwała Nr 10/2012 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.

4.3 Realizacja wniosków pokontrolnych

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali o zrealizowaniu 25 wniosków pokontrolnych oraz o podjęciu działań na rzecz realizacji dwóch. W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości o charakterze finansowym.

Charakterystyka uwarunkowań oraz stanu prawnego

Uwarunkowania

Pierwsza ustawa o służbie cywilnej została uchwalona 5 lipca 1996 r. (z mocą obowiązywania od 1997 r.). Przepisom ustawy podlegali urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni w urzędach administracji rządowej. Nawiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej następowało, co do zasady, na podstawie mianowania na czas nieokreślony. Ówczesne doświadczenia związane z wprowadzaniem służby cywilnej w urzędach administracji rządowej nie były udane. Dnia 18 grudnia 1998 r. uchwalono drugą ustawę o służbie cywilnej (weszła w życie 1 lipca 1999 r.), która wprowadziła pojęcia pracownika i urzędnika służby cywilnej (korpus służby cywilnej).

Z dniem 27 października 2006 r. weszły w życie przepisy kolejnej ustawy o służbie cywilnej i ustawy o państwowym zasobie kadrowym. W wyniku dokonanych zmian zniesiono centralny organ administracji rządowej – Szefa Służby Cywilnej oraz zlikwidowano urząd, który go obsługiwał. Zadania Szefa Służby Cywilnej powierzono Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z systemu służby cywilnej wyłączone zostały wyższe stanowiska, które m.in. wraz ze stanowiskami kierowników urzędów centralnych, zaliczone zostały do tzw. wysokich stanowisk państwowych. Stanowiska te obsadzone były przez uprawnione organy spośród osób należących do tzw. państwowego zasobu kadrowego (PZK).

W 2008 r. rozpoczęto prace nad nowym projektem ustawy o służbie cywilnej, który zakładał m.in. uchycenie ustawy o państwowym zasobie kadrowym, ponowne włączenie stanowisk kierowniczych do służby cywilnej oraz przywrócenie centralnego organu administracji rządowej – Szefa Służby Cywilnej. Prace zakończyły się przyjęciem w dniu 21 listopada 2008 r. ustawy (czwartej od 1996 r.) o służbie cywilnej, która weszła w życie z dniem 24 marca 2009 r.

Charakterystyka stanu prawnego

Korpus służby cywilnej – zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej – tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych m.in. w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej. W skład korpusu służby cywilnej wchodzi pracownicy służby cywilnej, tj. osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę oraz urzędnicy służby cywilnej, czyli osoby zatrudnione na podstawie mianowania (art. 3 ustawy o służbie cywilnej).

Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest **Prezes Rady Ministrów** (art. 153 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Centralnym organem właściwym w sprawach służby cywilnej jest **Szef Służby Cywilnej**, podlegający bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej). Do obowiązków Szefa Służby Cywilnej (na podstawie art. 15 ust. 1, 2, 6, 7, ustawy o służbie cywilnej) należy realizacja zadań określonych w ustawie o służbie cywilnej, a w szczególności:

- czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej;
- kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
- gromadzenie informacji o korpusie służby cywilnej;
- przygotowanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej;
- planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej;
- upowszechnianie informacji o służbie cywilnej;

- przygotowanie i przedstawienie Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, zawierającej diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, system realizacji oraz ram finansowych,
- zbieranie i przetwarzanie szczegółowych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków korpusu służby cywilnej,
- przedstawienie Prezesowi Rady Ministrów, do końca marca każdego roku, sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni,
- określenie, w drodze zarządzenia, warunków i trybu współdziałania z dyrektorami generalnymi urzędów w sprawach dotyczących zapewnienia przez korpus służby cywilnej zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa oraz kierowania procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (art. 17 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej). Szef Służby Cywilnej realizuje zadania określone w ustawie o służbie cywilnej przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów (art. 17 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej).

Stanowisko **dyrektora generalnego urzędu** tworzy się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim. Dyrektor generalny urzędu podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu (art. 25 ust. 1 i 3 ustawy o służbie cywilnej). Dyrektor generalny urzędu (art. 25 ust. 4 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej), m.in.:

- dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną, w szczególności przez:
 - przygotowywanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie,
 - dokonywanie czynności wynikających z nawiązania i trwania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej oraz czynności związanych z ustaniem stosunku pracy,
 - organizowanie naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

W przypadku nieobsadzenia stanowiska dyrektora generalnego urzędu i niewyznaczenia osoby jego zastępującej, Szef Służby Cywilnej w porozumieniu z kierownikiem urzędu wyznacza członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w tym urzędzie do zastępowania dyrektora generalnego urzędu, do czasu obsadzenia tego stanowiska (art. 25 ust. 8 ustawy o służbie cywilnej). Zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, wykonują kierownicy tych urzędów (art. 25 ust. 9 ustawy o służbie cywilnej).

Nabór do służby cywilnej

Nabór do służby cywilnej – zgodnie z art. 6 ustawy o służbie cywilnej – jest **otwarty i konkurencyjny**, a każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy. W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która: jest obywatelem polskim; korzysta z pełni praw publicznych; nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy; cieszy się nieposzlakowaną opinią (art. 4 ustawy o służbie cywilnej). O zatrudnienie w służbie cywilnej mogą się też ubiegać obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada potwierdzoną znajomość języka polskiego (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej).

Nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej organizuje dyrektor generalny urzędu. Nabór ten dotyczy również absolwentów KSAP (art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej). Dyrektor generalny urzędu ma obowiązek **upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy** przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP Urzędu oraz w BIP KPRM. **Ogłoszenie** o naborze **powinno zawierać**: nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy; wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe; zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy; wskazanie wymaganych dokumentów; termin i miejsce składania dokumentów. Termin do składania dokumentów, określony w ogłoszeniu o naborze, nie może być krótszy niż 10 dni, a dla ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej – 5 dni, od dnia opublikowania tego ogłoszenia w BIP KPRM (art. 28 ust. 1–3 ustawy o służbie cywilnej). **Z przeprowadzonego naboru** powinien zostać sporządzony **protokół**, zawierający: określenie stanowiska pracy, na które był prowadzony nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i adresy nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów uszeregowanych według poziomu spełnienia przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze; liczbę nadesłanych ofert, w tym liczbę ofert niespełniających wymogów formalnych; informację zastosowanych metodach i technikach naboru; uzasadnienie dokonanego wyboru; skład komisji przeprowadzającej nabór (art. 30 ustawy o służbie cywilnej). Po przeprowadzonym naborze dyrektor generalny urzędu zobowiązany jest do **upowszechnienia informacji o wyniku naboru** przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP Urzędu i w BIP KPRM. **Informacja ta winna zawierać**: nazwę i adres urzędu; określenie stanowiska pracy; imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania (art. 31 ustawy o służbie cywilnej).

Stosunek pracy pracownika służby cywilnej – w myśl art. 35 ustawy o służbie cywilnej – nawiązuje się na podstawie umowy o pracę:

- **na czas nieokreślony**, w przypadku osoby, która otrzymała pozytywną pierwszą ocenę w służbie cywilnej albo była zatrudniona w służbie cywilnej na podstawie umowy na czas nieokreślony lub na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁷², a także osobą zatrudnianą w służbie cywilnej na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.;
- **na czas określony**, w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. Umowę tę zawiera się na czas określony 12 miesięcy z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

Jeżeli w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru zaistnieje konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy, dyrektor generalny urzędu może zatrudnić na tym samym stanowisku kolejną osobę spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokole tego naboru (art. 33 ustawy o służbie cywilnej).

Służba przygotowawcza

Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej zobowiązane są do **odbycia służby przygotowawczej**, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, dyrektor generalny urzędu określa jej zakres i czas trwania na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony. **Służba przygotowawcza**

⁷² Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, ze zm.

trwa nie dłużej niż 4 miesiące i **kończy się egzaminem nie później** niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika. Zakres, sposób przeprowadzenia oraz warunki zaliczenia egzaminu określa dyrektor generalny urzędu (art. 36 ust. 1-5 ustawy o służbie cywilnej). Z mocy ustawy **z obowiązku** odbywania służby przygotowawczej **zwolnieni są** absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (art. 36 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej) oraz pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na wyższych stanowiskach (art. 60 ustawy o służbie cywilnej). Dyrektor generalny urzędu, na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, **może zwolnić z obowiązku odbywania** służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych. Zwolnienie przez dyrektora generalnego urzędu z obowiązku odbywania służby przygotowawczej nie zwalnia z egzaminu przeprowadzanego na zakończenie tej służby (art. 36 ust. 7 i 8 ustawy o służbie cywilnej).

Pierwsza ocena w służbie cywilnej

Osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę na okres 12 miesięcy **podlega** tzw. pierwszej ocenie w służbie cywilnej (art. 37 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej). Ocena ta **powinna być dokonana nie wcześniej** niż po upływie ośmiu miesięcy od nawiązania stosunku pracy i **nie później** niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa. Dokonując pierwszej oceny pracownika służby cywilnej, uwzględnia się jego postawę, zaangażowanie, postępy w pracy, relacje ze współpracownikami i terminowość wykonywania zadań, a także wynik egzaminu ze służby przygotowawczej oraz sporządzone przez ocenianego pracownika sprawozdanie dotyczące zadań realizowanych przez niego w trakcie przepracowanego okresu. **W przypadku przyznania oceny pozytywnej** kierownik komórki organizacyjnej, w której zatrudniony jest oceniany pracownik, wnioskuje do dyrektora generalnego urzędu o zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony, zaś **w przypadku oceny negatywnej** – o niezawieranie takiej umowy albo o rozwiązanie umowy o pracę na czas określony (art. 38 ust. 1 – 3 ustawy o służbie cywilnej).

Szczegółowe warunki i sposób dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej zostały określone w *rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej*⁷³.

Postępowanie kwalifikacyjne i mianowanie w służbie cywilnej

Przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (art. 40 – 43, 45, 47 – 49) dotyczące postępowania kwalifikacyjnego (na mocy art. 216 ustawy o służbie cywilnej) weszły w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Do tego czasu (w 2009 r.) postępowanie kwalifikacyjne prowadzone było w oparciu o ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej⁷⁴ oraz *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej*⁷⁵.

W myśl postanowień ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej **o uzyskanie mianowania** w służbie cywilnej **może ubiegać** się osoba, która: jest pracownikiem służby cywilnej; posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej; posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; zna co najmniej jeden język obcy spośród języków ro-

⁷³ Dz. U. Nr 94, poz. 772.

⁷⁴ Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.

⁷⁵ Dz. U. Nr 218, poz. 1695.

bocznych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków obcych: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński; jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony (art. 40 ustawy o służbie cywilnej). **Postępowanie kwalifikacyjne** dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie **prowadzi Krajowa Szkoła Administracji Publicznej** (z wyłączeniem absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej). W celu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego jest powoływany zespół sprawdzający. W toku postępowania kwalifikacyjnego przeprowadza się sprawdzian, w trakcie, którego w odrębnych częściach sprawdza się wiedzę i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej. Wyniki postępowania kwalifikacyjnego wyraża się w punktach. Punkty przyznaje się osobno za każdą część sprawdzianu. Zsumowane wyniki, podlegają uszeregowaniu w porządku malejącym i są publikowane w BIP KPRM (art. 43 ustawy o służbie cywilnej). Posiadanie przez absolwenta Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wiedzy, umiejętności i predyspozycji kierowniczych niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej sprawdzane jest w toku kształcenia w tej szkole i potwierdzone dyplomem jej ukończenia (art. 46 ustawy o służbie cywilnej). Mianowań pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończył KSAP, w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej dokonuje Szef Służby Cywilnej. Mianowania dokonywane są w ramach limitu mianowań urzędników służby cywilnej, określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy. Osiągnięcie miejsca uprawniającego do mianowania oznacza uzyskanie w postępowaniu kwalifikacyjnym wyniku pozytywnego z sumą punktów pozwalającą na mianowanie wszystkich osób, które uzyskały tę sumę punktów bez konieczności przekroczenia limitu mianowań określonych na dany rok budżetowy w ustawie budżetowej. Ustalenie miejsca uprawniającego do mianowania następuje po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP. Z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania (art. 48 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej).

Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej

Wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są m.in. stanowiska: dyrektora generalnego urzędu; kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób (art. 52 pkt 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej).

Wyższe stanowisko w służbie cywilnej **może zajmować** osoba, która: posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urządach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; posiada kompetencje kierownicze; posiada co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu; posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o pozostałe wyższe stanowiska; spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych (art. 53 ustawy o służbie cywilnej).

Obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje **w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru**. Nabór przeprowadza się niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie stanowiska (art. 54 ust.1 ustawy o służbie cywilnej). Ustawodawca przewidział

możliwość **odstąpienia od** otwartego i konkurencyjnego **naboru** na wyższe stanowiska. Dotyczy to stanowisk zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną. Stanowiska te **mogą być obsadzone**:

- **w drodze przeniesienia** członka korpusu służby cywilnej pod warunkiem spełnienia przez kandydatów wymagań na te stanowiska oraz uzyskania, w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie, pozytywnej oceny okresowej na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen (art. 54 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej);
- **przeniesienia** członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w innym urzędzie (art. 54 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej);
- **w drodze oddelegowania** członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w urzędzie wojewódzkim oraz innym urzędzie stanowiącym aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej (art. 54 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej).

Obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej **nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków** (art. 54 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej).

Informację o naborze na wyższe stanowisko w służbie cywilnej ogłasza się przez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP Urzędu oraz w BIP KPRM. **Ogłoszenie powinno zawierać:** nazwę i adres urzędu; określenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej, na które jest przeprowadzany nabór; wymagania związane ze stanowiskiem, wynikające z przepisów ustaw; wymagania związane ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które są pożądane; zakres zadań wykonywanych na stanowisku; wskazanie wymaganych dokumentów; termin i miejsce składania dokumentów; informację o metodach i technikach naboru (art. 55 ustawy o służbie cywilnej). **Nabór winien być prowadzony** przez zespół złożony z członków korpusu służby cywilnej, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. W przypadku obsadzenia stanowiska dyrektora generalnego urzędu zespół musi liczyć co najmniej pięć osób, zaś w przypadku pozostałych wyższych stanowisk – co najmniej trzy osoby. Zespoły konkursowe powołuje Szef Służby Cywilnej – w przypadku konkursów na dyrektorów generalnych; dyrektor generalny urzędu – w przypadku pozostałych wyższych stanowisk (art. 56 ust. 1 i 3 pkt 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej). Z przeprowadzonego naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej zespół **sporządza protokół zawierający:** nazwę i adres urzędu; określenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej, na które był przeprowadzany nabór, oraz liczbę kandydatów; imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania nie więcej niż dwóch najlepszych kandydatów uszeregowanych według poziomu spełniania przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze; informację o zastosowanych metodach i technikach naboru; uzasadnienie dokonanego wyboru albo powody niewyłonienia kandydata; skład zespołu przeprowadzającego nabór (art. 58 ustawy o służbie cywilnej).

Nabór na stanowiska naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych

Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych podlegają dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych, jako organy administracji rządowej niezespołonej (art. 5 ust. 1 ustawy o urzędach i izbach skarbowych).

Dobór kandydatów na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego jest **dokonywany w drodze konkursu** spośród pracowników urzędów i organów podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, którzy posiadają wyłącznie obywatelstwo polskie, wyższe wykształcenie magisterskie prawnicze, ekonomiczne lub inne uzupełnione studiami pody-

plomowymi prawniczymi lub ekonomicznymi oraz co najmniej czteroletni staż pracy w tych urządzeniach i organach. **Konkurs przeprowadza komisja** powołana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Konkurs przeprowadzany jest w formie egzaminu składającego się z części ustnej i pisemnej, w toku, którego sprawdzeniu podlega wiedza niezbędna do wykonywania zadań na określonych stanowiskach, predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze. **Do czasu powołania wyłonionego w drodze konkursu** dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego, minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznacza osobę pełniącą odpowiednio obowiązki dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego (art. 5 ust. 5a-c ustawy o urządzeniach i izbach skarbowych). Minister właściwy do spraw finansów publicznych **może nie powołać** na stanowisko dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego **kandydata wyłonionego w drodze konkursu** w przypadku, jeżeli żaden z kandydatów nie gwarantuje obiektywnego wypełniania obowiązków dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego. W przypadku, gdy dwa kolejne konkursy nie wyłonią kandydata oraz w przypadku, gdy żaden z kandydatów nie gwarantuje obiektywnego wypełnienia obowiązków dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego, minister właściwy do spraw finansów publicznych może powołać osobę na stanowiska dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego **bez konkursu** (art. 5 ust. 5e, f ustawy o urządzeniach i izbach skarbowych). Szczegółowe zasady przeprowadzania konkursu oraz tryb powołania komisji konkursowych zostały określone w *rozporządzeniu z dnia 14 lipca 2008 r. w sprawie trybu powołania komisji i przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego*⁷⁶.

Ocena członków korpusu służby cywilnej

Urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony podlega ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego. **Ocena okresowa dotyczy** wykonywania przez członka korpusu służby cywilnej obowiązków wynikających z opisu zajmowanego przez niego stanowiska pracy. Ocenę okresową **sporządza się** na piśmie **co 24 miesiące** i niezwłocznie zapoznaje z nią ocenionego członka korpusu służby cywilnej. Ocena okresowa członka korpusu służby cywilnej powinna zawierać wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Oceniający może **zmienić termin oceny** w przypadku: zmiany na stanowisku ocenianego w trakcie okresu, w którym oceniany podlega ocenie, przewidywanej, dłuższej, usprawiedliwionej nieobecności w pracy ocenianego, która może uniemożliwić przeprowadzenie oceny, złożenia przez ocenianego wniosku o zmianę terminu przeprowadzenia oceny. W razie uzyskania **negatywnej oceny** okresowej członek korpusu służby cywilnej podlega ponownej ocenie po upływie 6 miesięcy od dnia zapoznania się z oceną (art. 81 ustawy o służbie cywilnej).

Warunki i sposób przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej zostały określone w *rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej*⁷⁷.

Szkolenia i rozwój w służbie cywilnej

Członek korpusu służby cywilnej uczestniczy w szkoleniach w służbie cywilnej (art. 106 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej). **Szkolenia** w służbie cywilnej **obejmują** (art. 106 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej):

- szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez Szefa Służby Cywilnej;

⁷⁶ Dz. U. Nr 133, poz. 844.

⁷⁷ Dz. U. Nr 74, poz. 633.

- szkolenia powszechne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu;
- szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie członkiem korpusu służby cywilnej;
- szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu.

Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej ustala corocznie Szef Służby Cywilnej. Plan ten zawiera w szczególności: priorytety szkoleniowe wobec członków korpusu służby cywilnej; rodzaje szkoleń mających szczególne znaczenie w danym roku; inne zalecenia i informacje dla osób organizujących i nadzorujących szkolenia w służbie cywilnej (art. 107 ust 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej).

Szczegółowe zasady organizowania szkoleń zostały określone w *rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej*⁷⁸.

⁷⁸ Dz. U. Nr 190, poz. 1274. Rozporządzenie to było poprzedzone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie szkoleń w służbie cywilnej - Dz. U. Nr 76, poz. 507.

Wyniki ankiety dotyczącej możliwości rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej

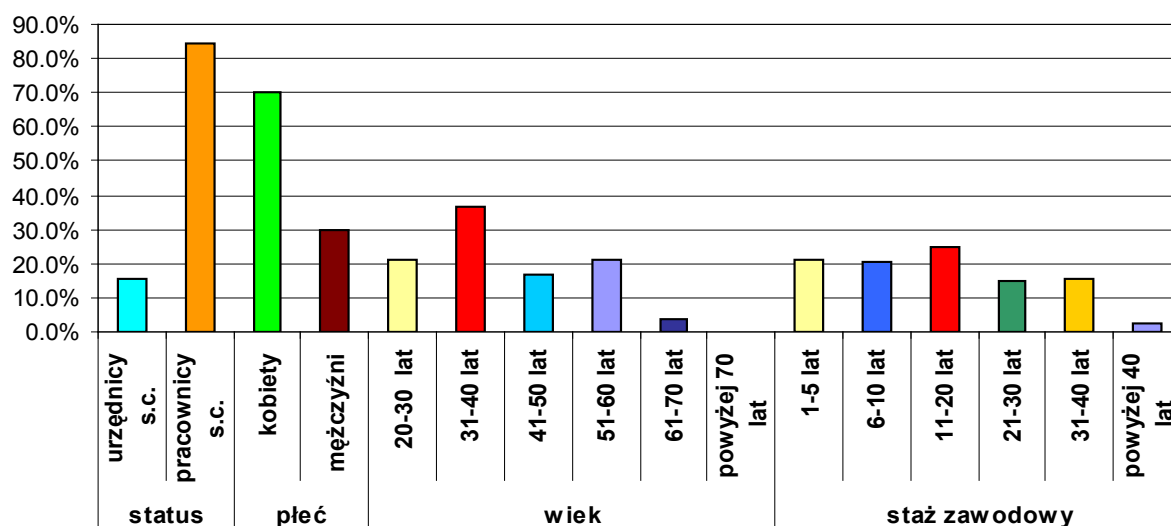
Podstawowym celem badania było poznanie opinii członków korpusu służby cywilnej w zakresie ich możliwości rozwoju.

Badanie zostało przeprowadzone podczas wykonywania czynności kontrolnych w danym urzędzie administracji rządowej (tj. od 11 lipca 2011 r. do 30 grudnia 2011 r.)

Próbę badawczą stanowili członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w danym urzędzie. Badanie przeprowadzono w jednostkach, w których była prowadzona kontrola Najwyższej Izby Kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”.

Badanie zostało zrealizowane w formie ankiety na zasadzie dobrowolności.

Wykres nr 1
Charakterystyka respondentów



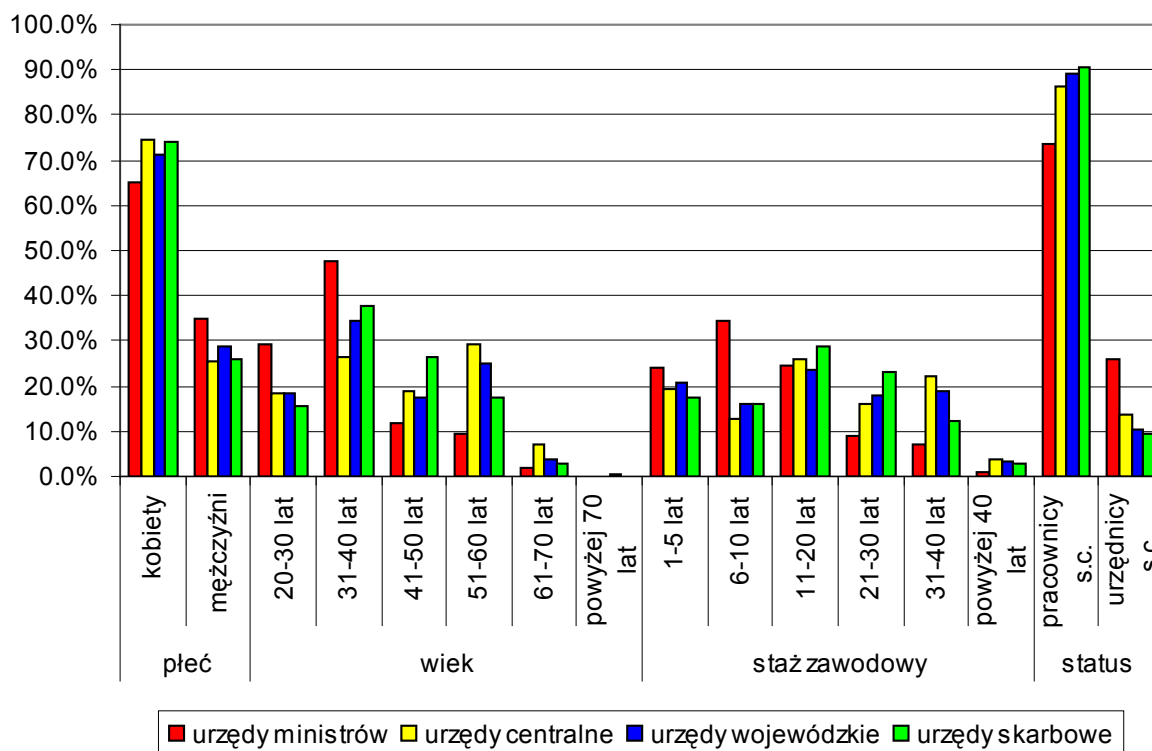
Źródło: wyniki ankiety

Ogółem ankietę wypełniło 2 770 członków korpusu służby cywilnej, z tego 2 334 pracowników służby cywilnej (84,2%) i 436 urzędników służby cywilnej (15,7%). Jak wynika z wykresu nr 1 kobiety stanowiły 70,4%, mężczyźni – 29,6% ogółu respondentów. Najliczniejszą grupą biorącą udział w badaniu stanowiły osoby w przedziale wieku od 31 do 40 lat (36,9%), najmniej liczną – osoby powyżej 70 roku życia (0,2%) oraz pomiędzy 61-70 rokiem życia (3,9%). W badanej próbie przeważali pracownicy ze stażem pracy od roku do 20 lat (66,5%), przy czym najliczniejszą grupę stanowiły osoby ze stażem od 11 do 20 lat (24,6%).

Na wykresie nr 2 zobrazowano charakterystykę respondentów w poszczególnych kategoriach urzędów objętych kontrolą.

Wykres nr 2

Charakterystyka respondentów w podziale na poszczególne kategorie urzędów

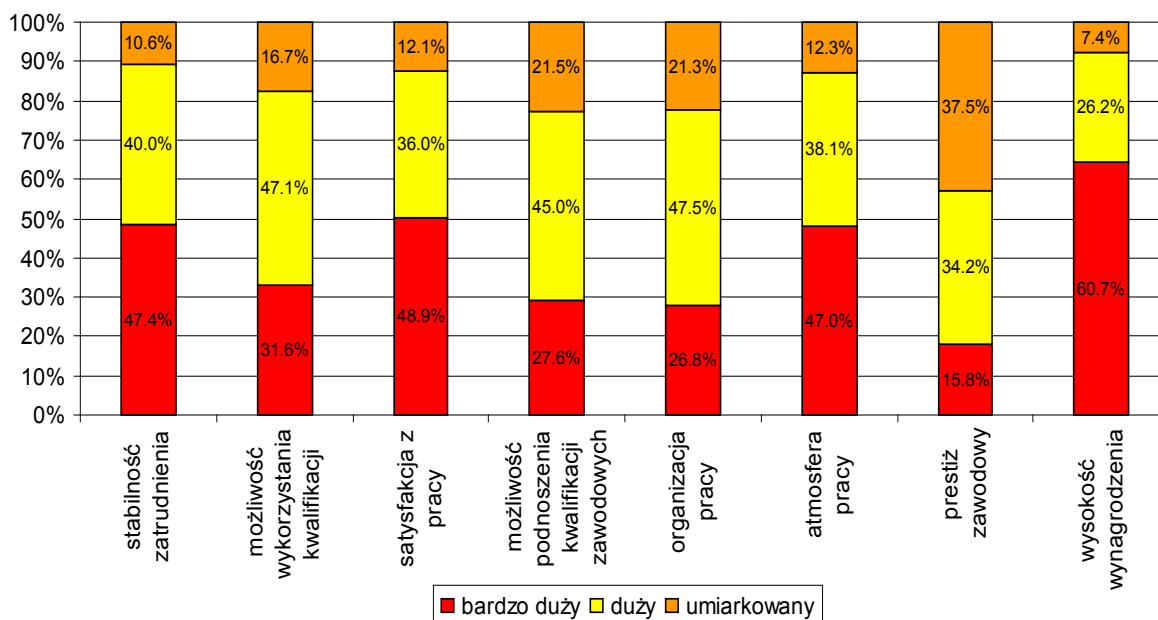


Źródło: wyniki ankiety

Jak wynika z wykresu nr 2 najczęściej mężczyzn, którzy wzięli udział w badaniu zatrudnionych było w urzędach ministrów (34,8%), najczęściej kobiet w urzędach skarbowych (74,1%). Ze względu na wiek, we wszystkich kategoriach urzędów, najliczniejszą grupę stanowiły osoby pomiędzy 31 a 40 rokiem życia, przy czym zatrudnieni w urzędach ministrów stanowili blisko połowę respondentów (47,8%) w tej kategorii urzędów. Osoby powyżej 70 roku życia stanowiły niecały procent i zatrudnione były w urzędach centralnych (0,2%) i w urzędach wojewódzkich (0,3%). W urzędach wojewódzkich, urzędach centralnych i urzędach skarbowych najliczniejszą grupę respondentów stanowiły osoby ze stażem pracy pomiędzy 11 a 20 lat. W urzędach ministrów – pomiędzy 6 a 10 lat.

Wpływ na zadowolenie ze stosunku pracy

Wykres nr 3
Czynniki mające wpływ na zadowolenie ze stosunku pracy



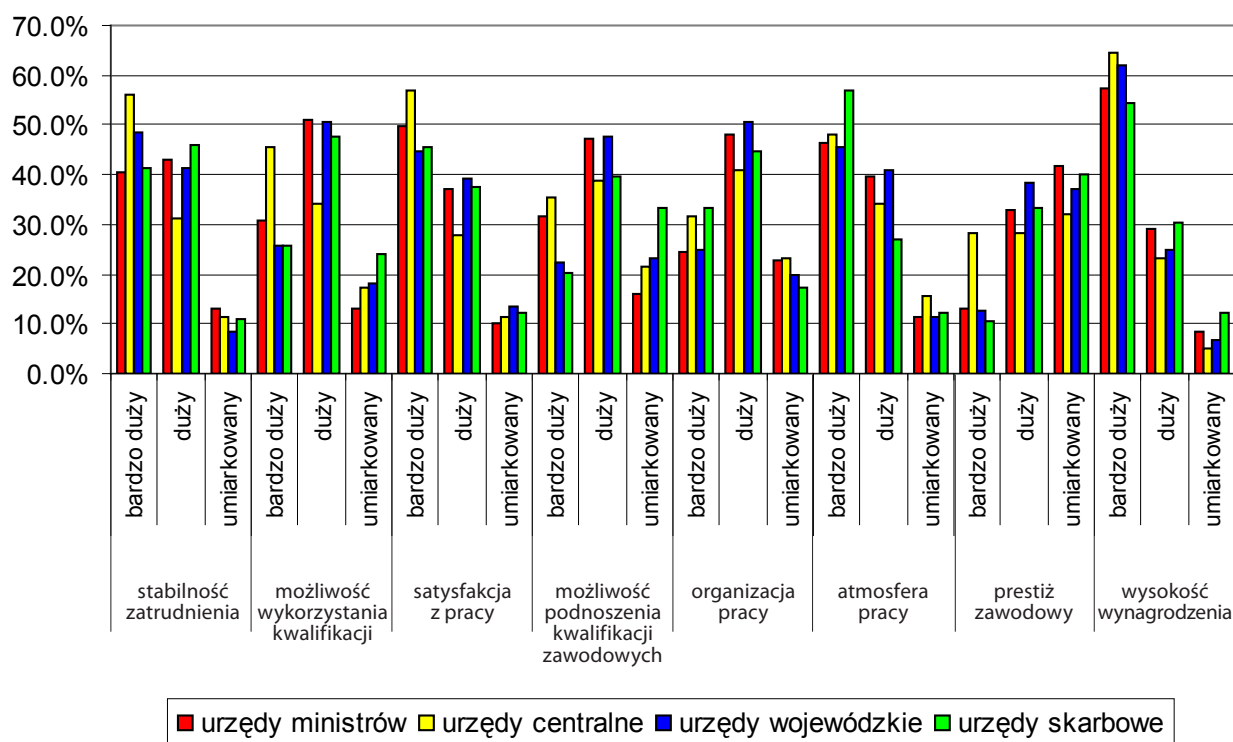
Źródło: wyniki ankiety

Jak wynika z wykresu nr 3, w ocenie ankietowanych czynnikami, które mają największy wpływ na zadowolenie ze stosunku pracy w służbie cywilnej są: wysokość wynagrodzenia (86,9%⁷⁹), stabilność zatrudnienia (87,4%), atmosfera pracy (85,1%) oraz satysfakcja z wykonywanej pracy (84,9%). Prestiż zawodowy jest czynnikiem, który w najmniejszym stopniu wpływa na zadowolenie ze stosunku pracy.

⁷⁹ odpowiedzi „bardzo duży” i „duży”.

Wykres nr 4

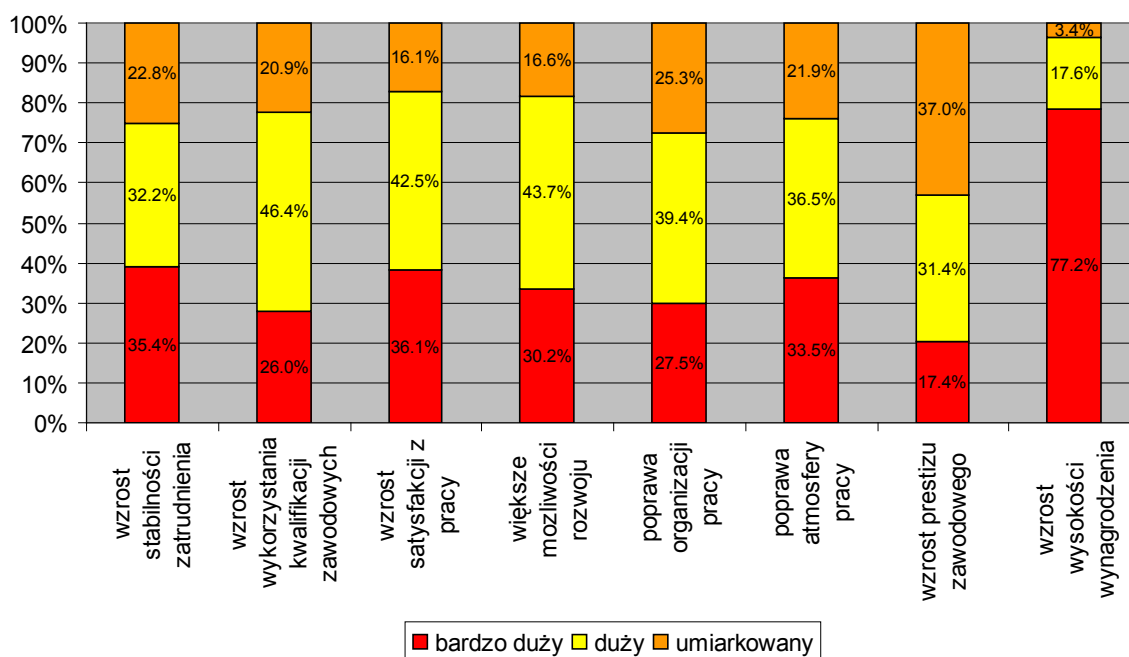
Czynniki mające wpływ na zadowolenie ze stosunku pracy w poszczególnych kategoriach urzędów



Źródło: wyniki ankiety

Jak wynika z wykresu nr 4, we wszystkich kategoriach urzędów *bardzo duży* wpływ na zadowolenie ze stosunku pracy ma wysokość wynagrodzenia, przy czym najwięcej respondentów, którzy udzielili takiej odpowiedzi odnotowano w urzędach centralnych (64,6%). Natomiast najwięcej ankietowanych, którzy stwierdzili, że wysokość wynagrodzenia ma *umiarkowany* wpływ na zadowolenie z pracy wystąpiło w urzędach skarbowych (12,1%). Ponad połowa respondentów zatrudnionych w urzędach centralnych wskazała, że *bardzo duży* wpływ ma również stabilność zatrudnienia (56,1%) oraz satysfakcja z wykonywanej pracy (57,1%). We wszystkich kategoriach urzędów *bardzo duży* wpływ na zadowolenie z pracy ma atmosfera pracy. W urzędach wojewódzkich odpowiedzi takiej udzieliło 46,5%, w urzędach centralnych 47,9%, w urzędach wojewódzkich – 45,6%. Atmosfera pracy dla ankietowanych zatrudnionych w urzędach skarbowych ma większy wpływ (56,9% odpowiedzi *bardzo duży*) na zadowolenie ze stosunku pracy niż wysokość wynagrodzenia (54,6% odpowiedzi *bardzo duży*). Ankietowani ocenili, iż *duży* wpływ na zadowolenie z pracy ma możliwość wykorzystania swoich umiejętności i kwalifikacji. W urzędach ministrów i w urzędach wojewódzkich odpowiedzi takich udzieliła ponad połowa badanych, w urzędach skarbowych blisko połowa, a w urzędach centralnych nieco 1/3 ankietowanych. We wszystkich kategoriach urzędów prestiż zawodowy jest czynnikiem w najmniejszym stopniu wpływającym na zadowolenie ze stosunku pracy.

Wykres nr 5
Czynniki mające wpływ na poprawę zadowolenia z pracy

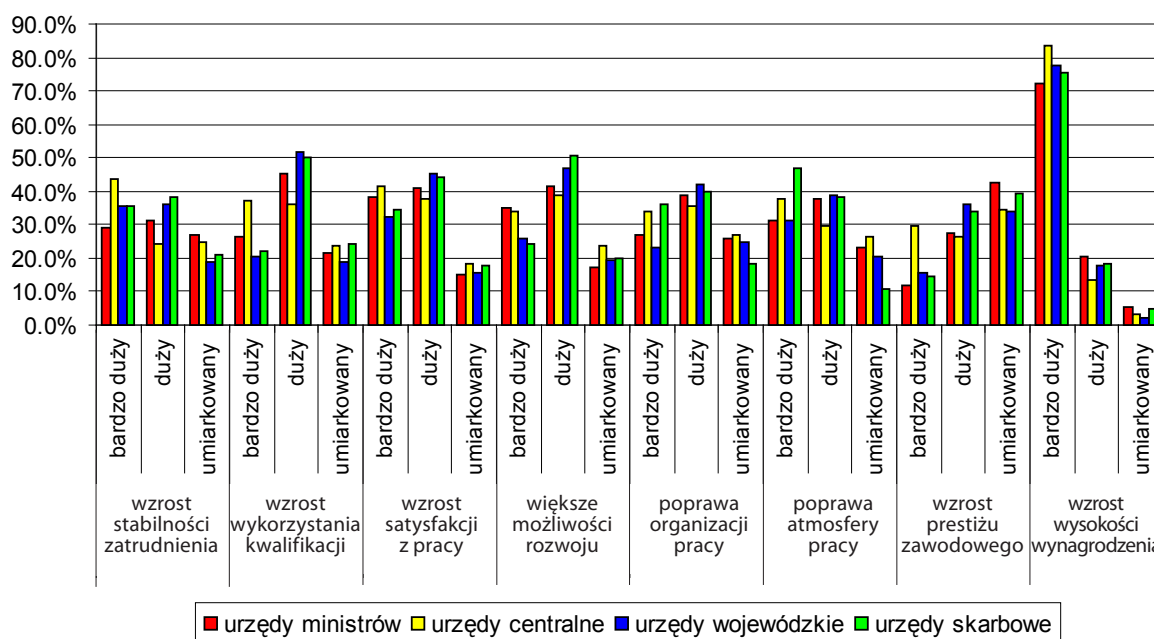


Źródło: wyniki ankiety

Respondenci uznali, iż czynnikiem mogącym wpłynąć w największym stopniu na poprawę zadowolenia z pracy, jest wzrost wysokości wynagrodzenia (94,8%) oraz wzrost satysfakcji z wykonywanej pracy (78,6%). Czynnikiem w najmniejszym stopniu wpływającym na wzrost zadowolenia z pracy jest prestiż zawodowy (wykres nr 5).

Wykres nr 6

Czynniki mające wpływ na poprawę zadowolenia z pracy w poszczególnych kategoriach urzędów

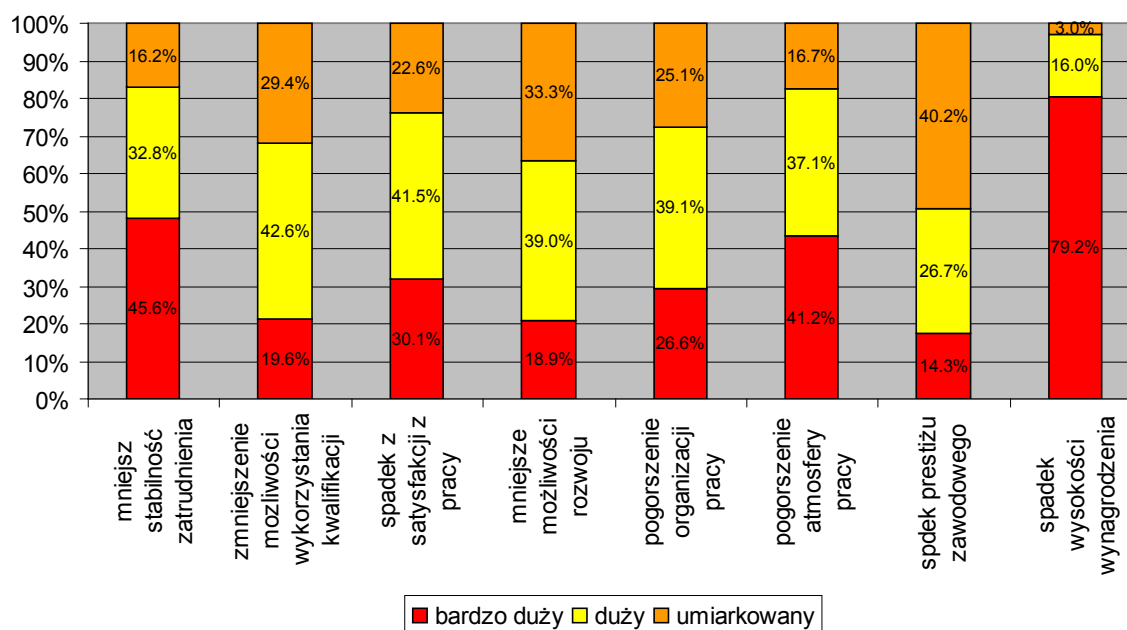


Źródło: wyniki ankiety

Jak wynika z wykresu nr 6 we wszystkich kategoriach urzędów czynnikiem, który w najwyższym stopniu wpłynąłby na wzrost zadowolenia z pracy jest zwiększenie wysokości wynagrodzenia, przy czym w urzędach centralnych odpowiedzi takiej udzieliło 83,3% respondentów, w urzędach wojewódzkich – 77,6%, w urzędach skarbowych – 75,7%, w urzędach ministrów – 72,4%. *Bardzo duży* wpływ na poprawę zadowolenia z pracy ma wzrost stabilności zatrudnienia. W tej grupie istnieje dysproporcja w opinii ankietowanych zatrudnionych w poszczególnych urzędach. Największe znaczenie czynnik ten ma dla zatrudnionych w urzędach centralnych (43,6% odpowiedzi *bardzo duży*), najmniejsze dla zatrudnionych w urzędach ministrów (28,9% odpowiedzi *bardzo duży*). W ocenie ponad 1/3 ankietowanych zatrudnionych w urzędach ministrów i w urzędach wojewódzkich *bardzo duży* wpływ miałyby zwiększenie możliwości rozwoju. Nieco mniejsze znaczenie czynnik ten ma dla zatrudnionych w urzędach wojewódzkich i w urzędach skarbowych (dla około 1/4). W najmniejszym stopniu na poprawę zadowolenia z pracy wpłynąłby wzrost prestiżu zawodowego, przy czym stwierdzono różnice pomiędzy zatrudnionymi w urzędach centralnych (29,7% odpowiedzi *bardzo duży*) a zatrudnionymi w pozostałych urzędach (w żadnym odpowiedzi *bardzo duży* nie przekroczyły 20%)

Wykres nr 7

Czynniki mające wpływ na spadek zadowolenia z pracy

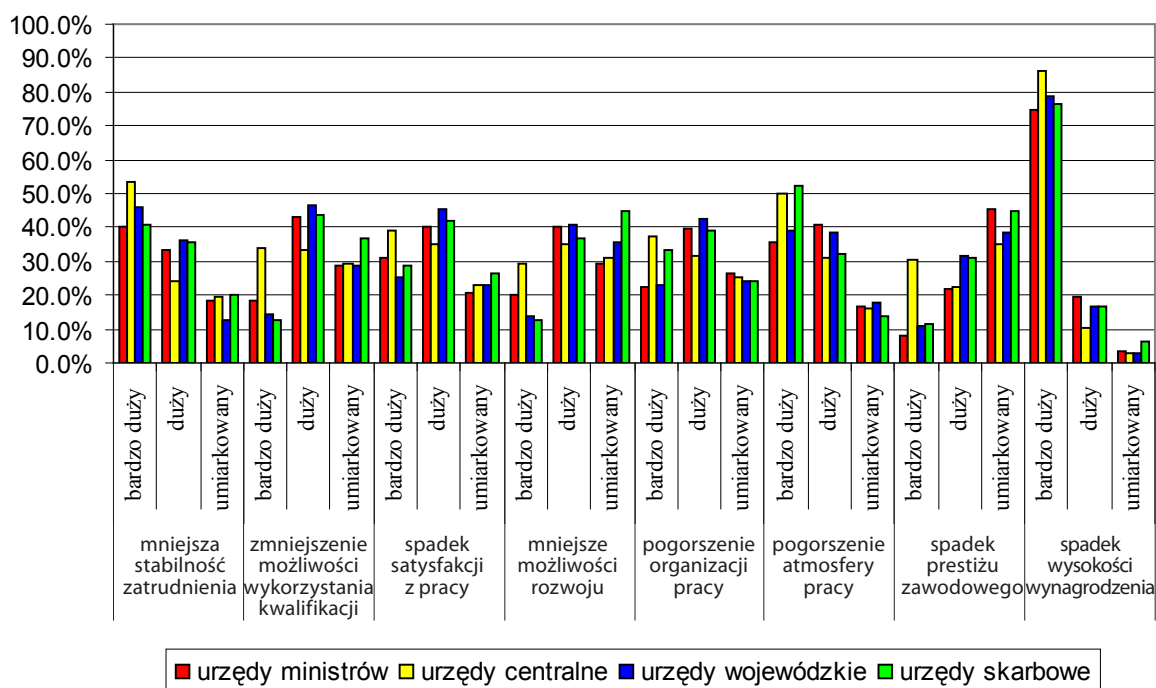


Źródło: wyniki ankiety

Największy wpływ na spadek zadowolenia z pracy miałyby obniżenie wynagrodzenia (95,1%), mniejsza stabilność zatrudnienia (78,4%) oraz pogorszenie atmosfery pracy (78,3%). Czynnikiem, który w najmniejszym stopniu wpływałby na zmniejszenie satysfakcji z wykonywanej pracy ma prestiż zawodowy (40,2% odpowiedzi *umiarkowany*) – wykres nr 7.

Wykres nr 8

Czynniki mające wpływ na spadek zadowolenia z pracy w poszczególnych kategoriach urzędów



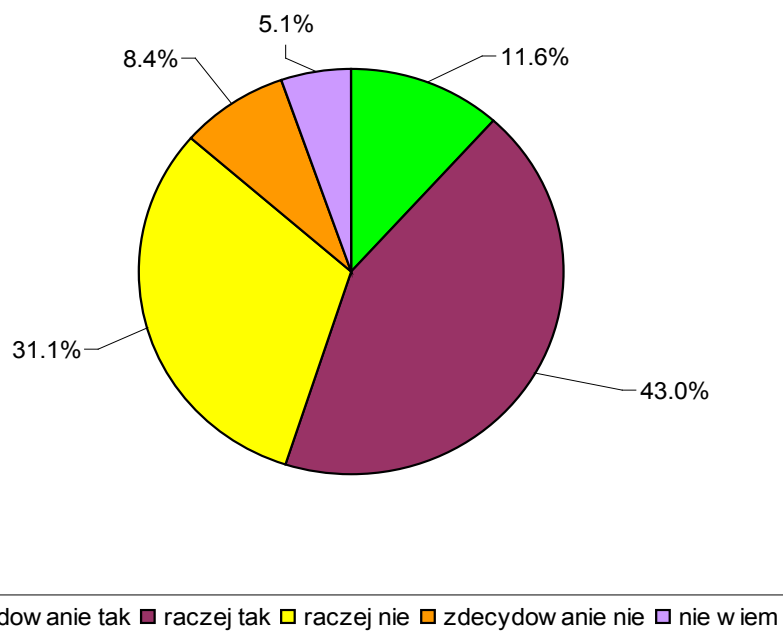
Źródło: wyniki ankiety

Z wykresu nr 8 wynika, że we wszystkich kategoriach urzędów najważniejszym czynnikiem mogącym wpłynąć na spadek zadowolenia z pracy jest zmniejszenie wysokości wynagrodzenia, przy czym w urzędach ministrów, urzędach wojewódzkich i urzędach skarbowych uznało tak po blisko 80% respondentów (odpowiedzi *bardzo duży*), a w urzędach centralnych 86,5% ankietowanych. Kolejnym czynnikiem, który ma *bardzo duży* wpływ na spadek zadowolenia z pracy jest zmniejszenie stabilności zatrudnienia. Czynnikiem ten jest ważny dla zatrudnionych w urzędach centralnych (53,6% ankietowanych) i w urzędach wojewódzkich (46,0%). W urzędach ministrów i w urzędach skarbowych odpowiedzi takiej udzieliło nieco ponad 40% badanych. Pogorszenie atmosfery pracy w najwyższym stopniu wpłynęłoby na zatrudnionych w urzędach skarbowych (52,3%) i w urzędach centralnych (50,3%). We wszystkich kategoriach urzędów ważnym czynnikiem, który mógłby wpłynąć na spadek satysfakcji z wykonywanej pracy ma zmniejszenie możliwości wykorzystania kwalifikacji (46,6%) oraz spadek możliwości rozwoju. Czynnikiem, który w najmniejszym stopniu oddziałuje na spadek zadowolenia z pracy jest obniżenie prestiżu zawodowego.

Możliwość rozwijania kariery zawodowej w służbie cywilnej oraz szkolenia w służbie cywilnej

Wykres nr 9

Możliwość kariery w służbie cywilnej



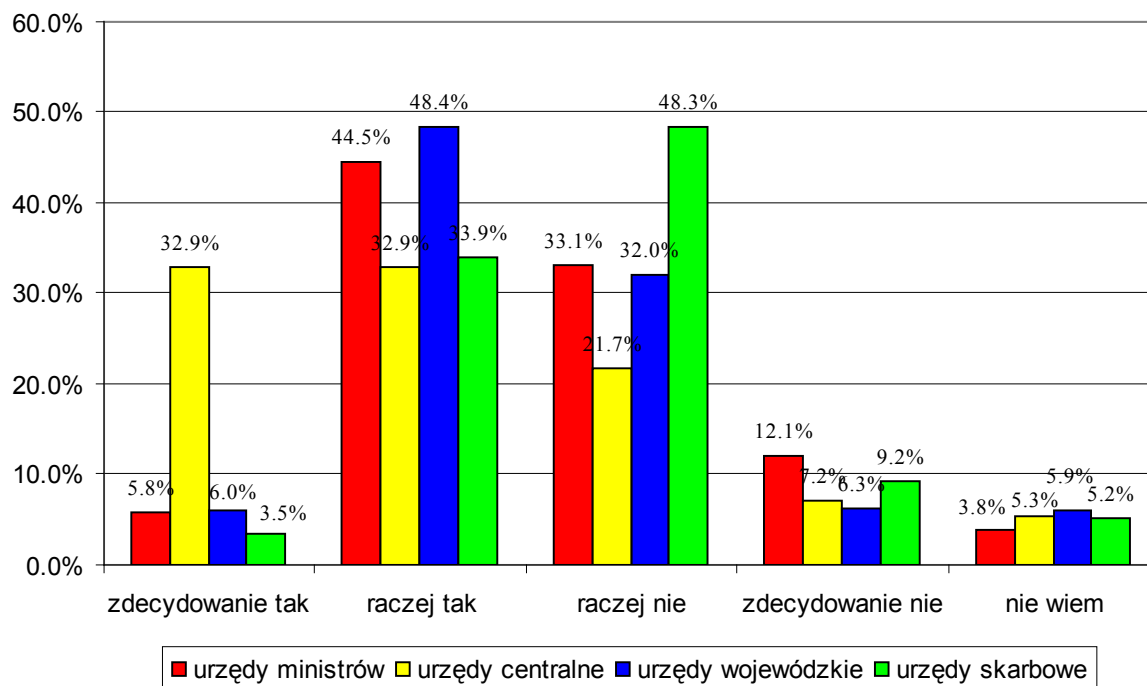
Źródło: wyniki ankiety

W ocenie ponad połowy ankietowanych (54,6%⁸⁰) w służbie cywilnej istnieje możliwość kariery zawodowej, przeciwnego zdania jest blisko 40% respondentów (wykres nr 9)

⁸⁰ Odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”.

Wykres nr 10

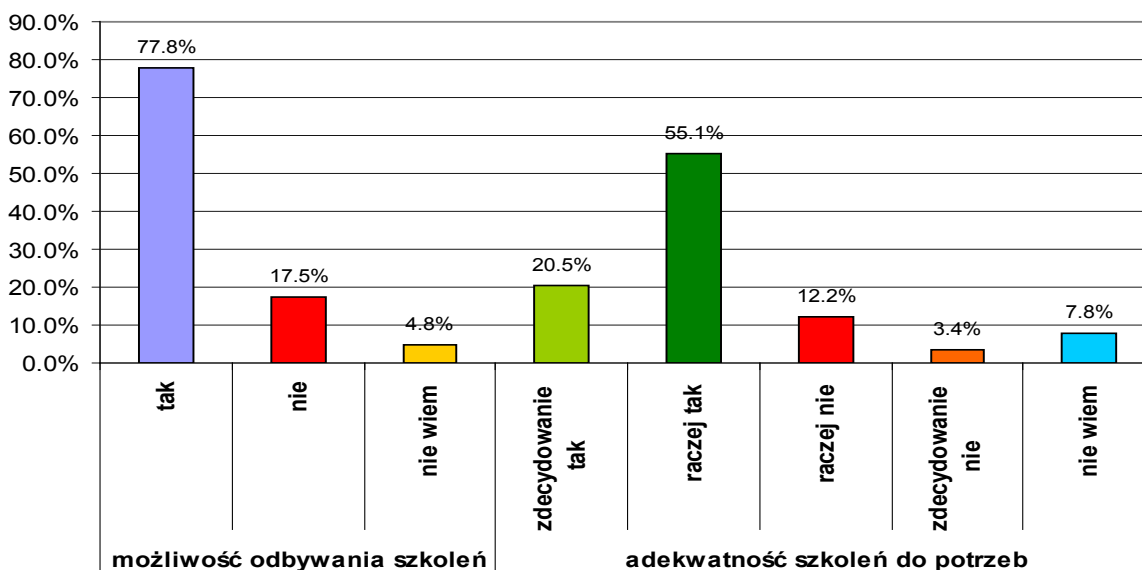
Możliwość kariery w służbie cywilnej w podziale na poszczególne kategorie urzędów



Źródło: wyniki ankiety

Z wykresu nr 10 wynika, że w ocenie ankietowanych największe możliwości rozwijania kariery zawodowej istnieją w urzędach centralnych (blisko 2/3 odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*), najmniejsze w urzędach skarbowych (37,4% odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*). W urzędach ministrów i w urzędach wojewódzkich odpowiedzi w tym zakresie pozostawały na zbliżonym poziomie (nieco ponad połowa respondentów - odpowiednio 50,3% i 54,4%).

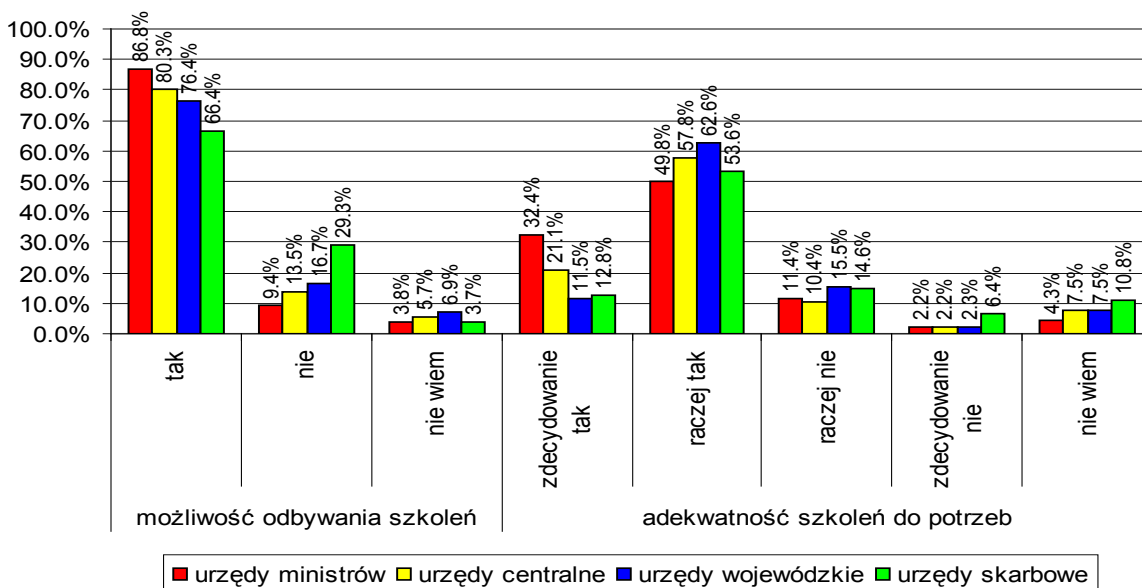
Wykres nr 11
Szkolenia w służbie cywilnej



Źródło: wyniki ankiety

Blisko 80% badanych uważa, że ich urzędy stwarzają pracownikom możliwość odbywania szkoleń. Prawie tyle samo (75,6%) wyraziło pogląd, że szkolenia są adekwatne do wykonywanej pracy i uwzględniają potrzeby szkoleniowe, przeciwnego zdania jest 17,5% ankietowanych (wykres nr 11).

Wykres nr 12
Szkolenia w poszczególnych kategoriach urzędów

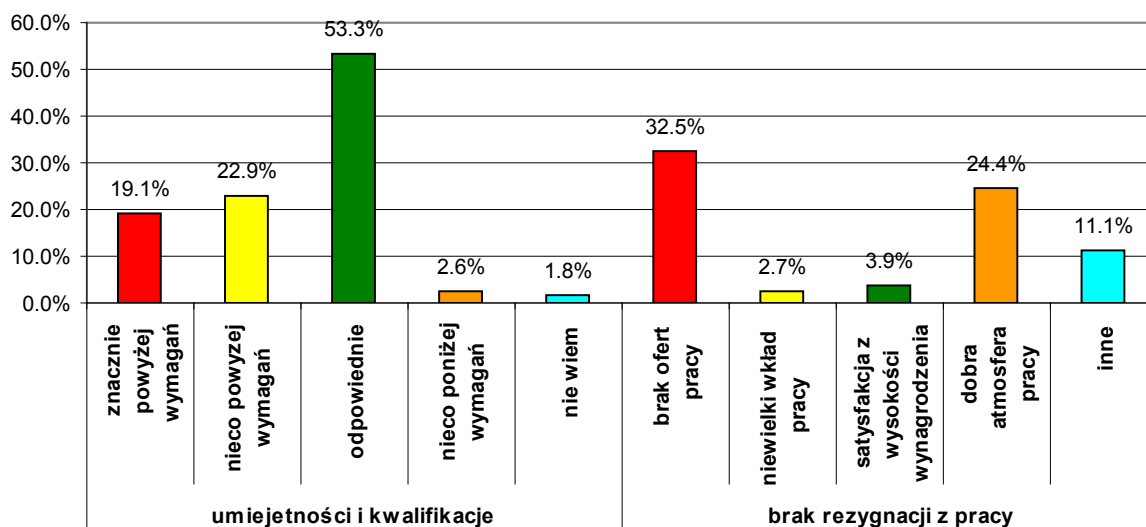


Źródło: wyniki ankiety

Z wykresu nr 12 wynika, że w opinii zdecydowanej większości ankietowanych istnieje możliwość odbywania szkoleń, przy czym możliwość ta jest największa w urzędach ministrów (86,8% odpowiedzi *tak*) i w urzędach centralnych (80,3% odpowiedzi *tak*), mniejsza w urzędach wojewódzkich

(76,4% odpowiedzi *tak*), najmniejsza w urzędach skarbowych (66,4% odpowiedzi *tak*). Podobne zależności wystąpiły przy ocenie adekwatności tematyki szkoleń do potrzeb, tj. 82,2% ankietowanych (odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*) zatrudnionych w urzędach wojewódzkich uznała, że szkolenia są zbieżne z oczekiwaniami, w urzędach centralnych – 78,9%, w urzędach wojewódzkich 74,1%, w urzędach skarbowych – 66,4%.

Wykres nr 13
Umiejętności i kwalifikacje

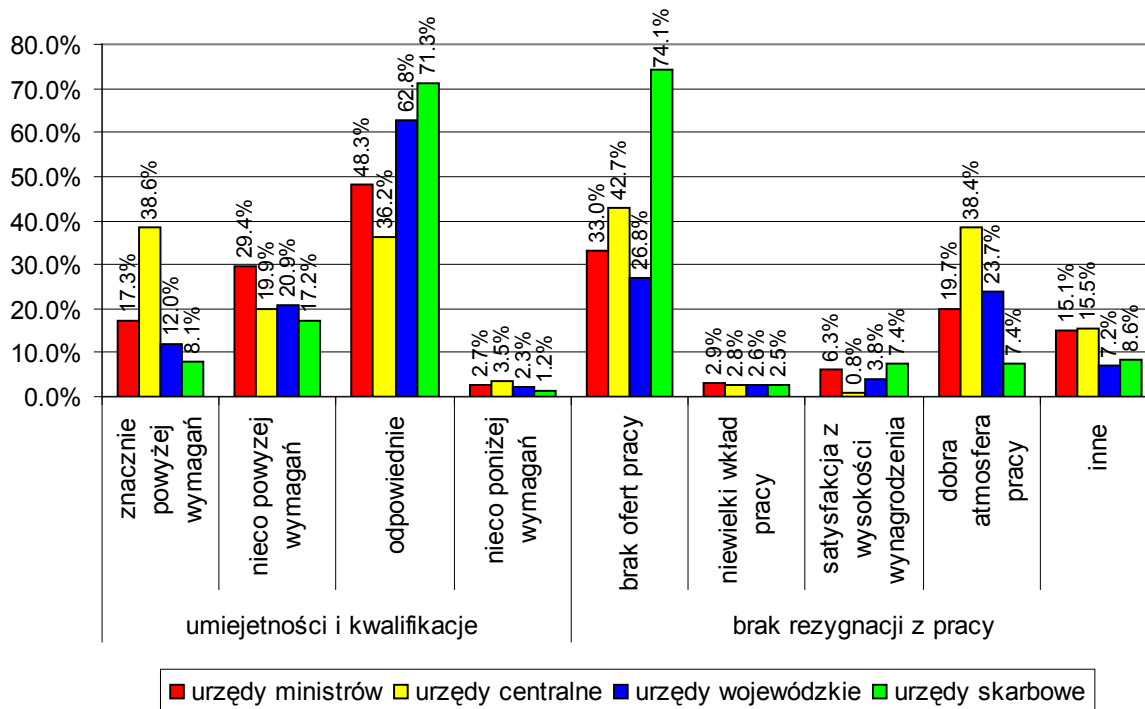


Źródło: wyniki ankiety

Ponad połowa respondentów (53,3%) uważa, że ich umiejętności i kwalifikacje są *odpowiednie* do wykonywanej przez nich pracy (wykres nr 13). Posiadanie umiejętności i kwalifikacji *znacznie powyżej oczekiwania* zadeklarowało 19,1% ankietowanych, a *nieco powyżej oczekiwania* – 22,9% badanych. Niecałe 3% respondentów uznało, że spełniają ten warunek *nieco poniżej oczekiwania*. Ankietowani, którzy uznali swoje umiejętności i kwalifikacje na poziomie *znacznie powyżej oczekiwania* lub *nieco powyżej oczekiwania* stwierdzili, iż powodem braku rezygnacji z pracy jest przede wszystkim brak ofert pracy spełniających ich oczekiwania (32,5% badanych) oraz dobra atmosfera pracy (24,4% badanych) – wykres nr 13.

Wykres nr 14

Umiejętności i kwalifikacje w podziale na poszczególne rodzaje urzędów

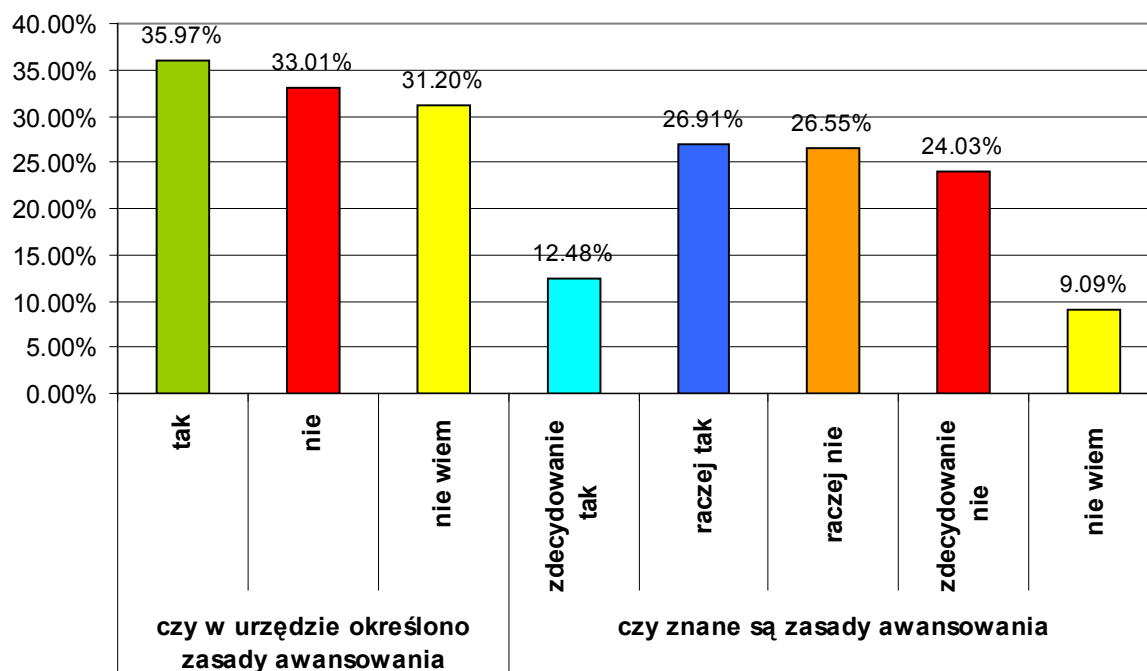


Źródło: wyniki ankiety

Jak wynika z wykresu nr 14 w urzędach ministrów, w urzędach wojewódzkich i w urzędach skarbowych najliczniejszą grupę stanowili ankietowani, którzy uznali, iż ich umiejętności i kwalifikacje są *odpowiednie* do wykonywanej pracy, przy czym w urzędach skarbowych odsetek takich osób był najwyższy (71,3%), w urzędach wojewódzkich osoby takie stanowiły 62,8%, a w urzędach ministrów – mniej niż połowę (48,3%). Natomiast w urzędach centralnych najwięcej ankietowanych (38,6%) oceniło, że ich umiejętności i kwalifikacje są na poziomie *znacznie powyżej oczekiwań*. W porównaniu do ankietowanych zatrudnionych w urzędach skarbowych grupa tych osób była prawie pięciokrotnie większa (w urzędach skarbowych umiejętności i kwalifikacje na poziomie *znacznie powyżej oczekiwań* wskazało 8,1% ankietowanych). Główną przyczyną dla której respondenci nie rezygnują z dotychczasowego zatrudnienia jest brak ofert pracy. Powód ten wskazało 74,1% ankietowanych zatrudnionych w urzędach skarbowych, 42,7% respondentów z urzędów centralnych, 33,0% badanych z urzędów ministrów i 26,8% z urzędów wojewódzkich. Czynnikiem decydującym o braku rezygnacji z zatrudnienia jest dobra atmosfera pracy, w szczególności dla badanych zatrudnionych w urzędach centralnych (38,4%) i w urzędach wojewódzkich (23,7%). Czynnikiem ten w najmniejszym stopniu oddziałuje w urzędach skarbowych (7,4% odpowiedzi w tej grupie).

Wykres nr 15

Znajomość zasad awansowania

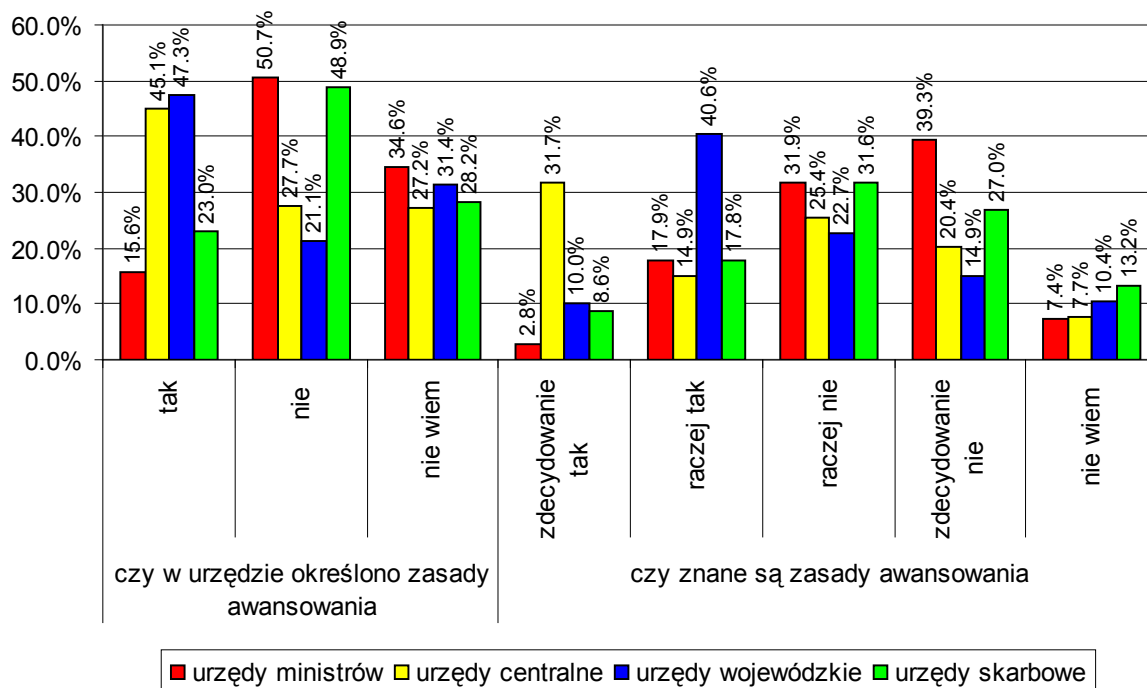


Źródło: wyniki ankiety

W badanej próbie 36,0% ankietowanych stwierdziło, iż w ich urzędach zostały określone zasady awansowania na kolejne stanowiska, przeciwnego zdania było 33,0%, a blisko 1/3 nie wiedziała czy takie zasady zostały określone (wykres nr 15). Ponad połowa badanych (59,7%) nie znała lub nie wiedziała w jaki sposób dokonywane są awanse w urzędzie (wykres nr 15).

Wykres nr 16

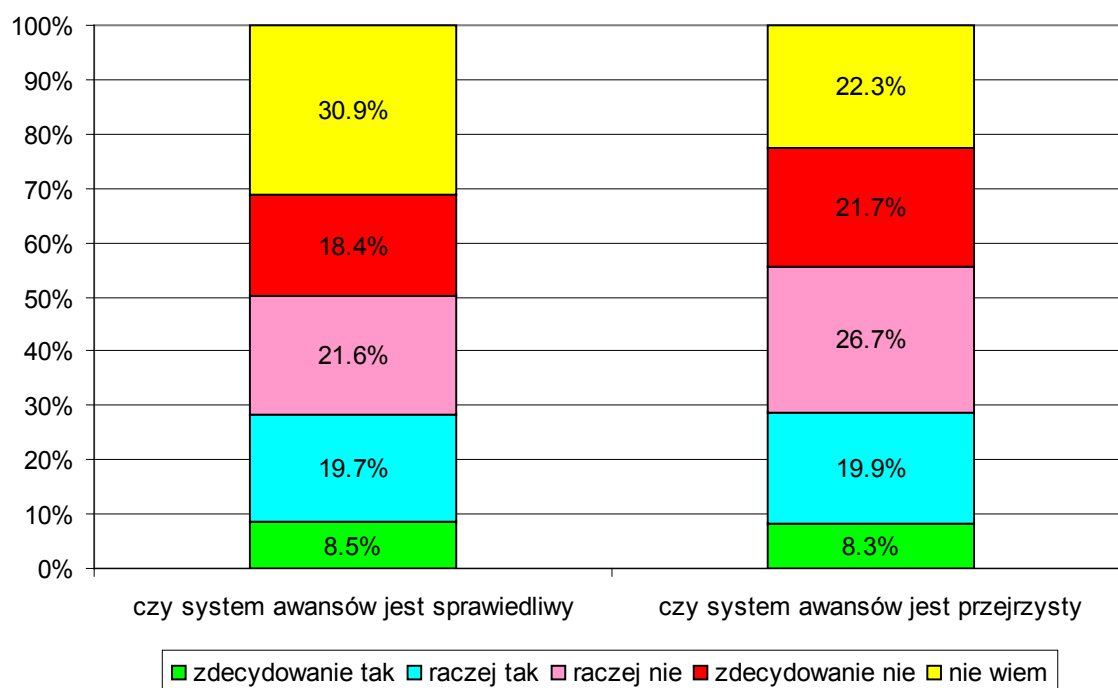
Znajomość zasad awansowania w poszczególnych kategoriach urzędów



Źródło: wyniki ankiety

Z wykresu nr 16 wynika, że w opinii blisko połowy respondentów zatrudnionych w urzędach centralnych (45,1%) i w urzędach wojewódzkich (47,3%) zostały określone zasady awansowania. Z kolei respondenci zatrudnieni w urzędach ministrów (50,7%) i w urzędach skarbowych (48,9%) byli przeciwnego zdania. Blisko 30% ankietowanych, w każdej kategorii urzędów nie wiedziało, czy takie zasady zostały opracowane i wdrożone. Zasady awansowania w największym stopniu były znane w urzędach centralnych (46,6% odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*) i w urzędach wojewódzkich (50,6% odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*). Natomiast zasady te najmniej znane były w urzędach ministrów (71,2% odpowiedzi *zdecydowanie nie* i *raczej nie*) i w urzędach skarbowych (58,6% odpowiedzi *zdecydowanie nie* i *raczej nie*).

Wykres nr 17
Ocena zasad awansowania

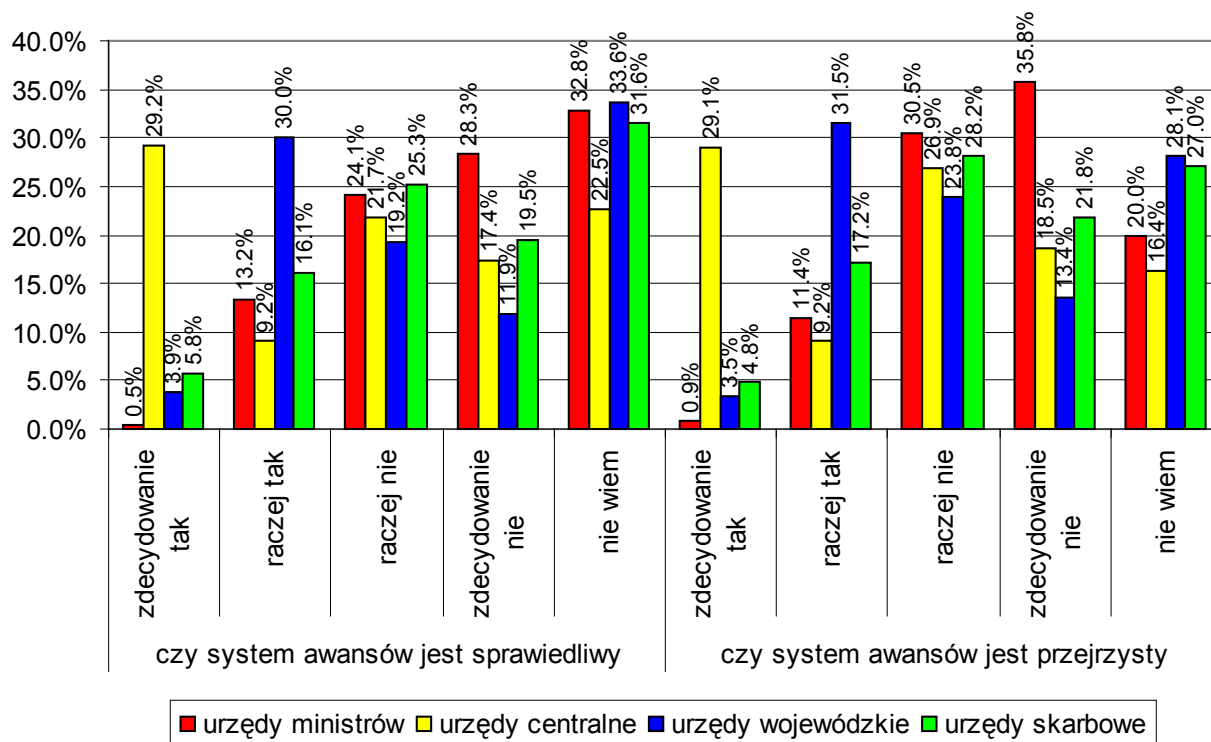


Źródło: wyniki ankiety

Jako *sprawiedliwy* i *przejrzysty* system awansów oceniło 28,2% ankietowanych. W ocenie 40,0% badanych system ten jest *niesprawiedliwy*, a blisko połowa (48,4%) uznała go za *nieprzejrzysty* (wykres nr 17).

Wykres nr 18

Ocena zasad awansowania w poszczególnych kategoriach urzędów

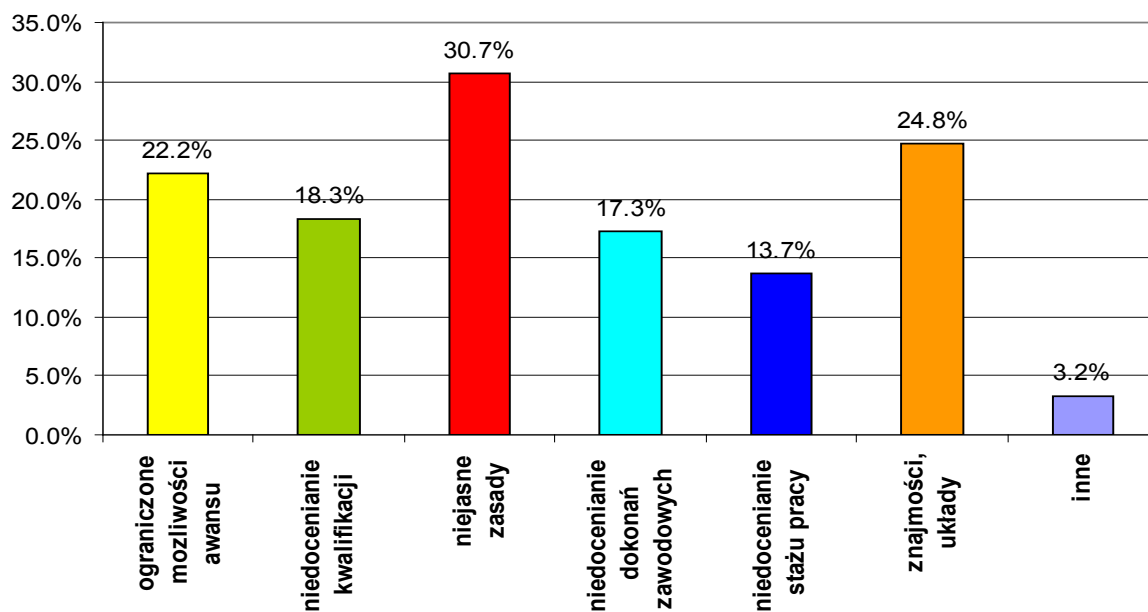


Źródło: wyniki ankiety

Jak wynika z wykresu nr 18, we wszystkich kategoriach urzędów ankietowani ocenili, że system awansów jest niesprawiedliwy i nieprzejrzysty, przy czym najliczniejszą grupę stanowili ankietowani zatrudnieni w urzędach ministrów (52,4% i 66,3% odpowiedzi *zdecydowanie nie* i *raczej nie*) oraz w urzędach skarbowych (44,8% i 50,0% odpowiedzi *zdecydowanie nie* i *raczej nie*). W urzędach centralnych i w urzędach wojewódzkich odsetek osób, które oceniły system awansów jako sprawiedliwy lub niesprawiedliwy był na zbliżonym poziomie (w urzędach centralnych jako sprawiedliwy - 38,4%, jako niesprawiedliwy – 39,1%, w urzędach wojewódzkich jako sprawiedliwy – 33,9%, jako niesprawiedliwy 31,1%). Blisko 1/3 nie miała zdania na ten temat (odpowiedzi *nie wiem*).

Wykres nr 19

Czynniki decydujące o niesprawiedliwym systemie awansów

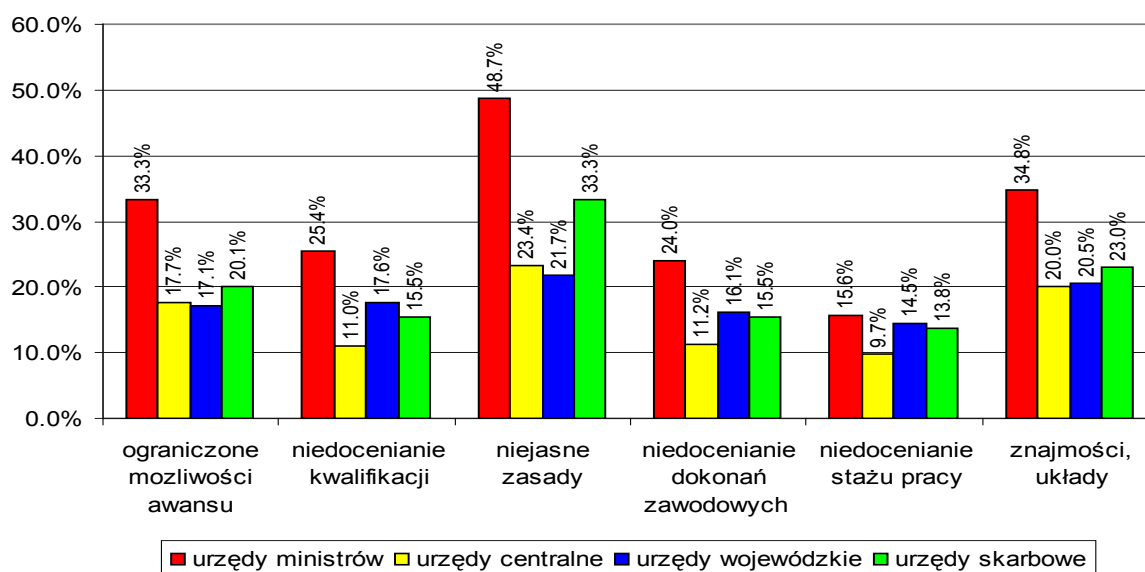


Źródło: wyniki ankiety

Zdaniem respondentów czynnikami decydującymi o niesprawiedliwości systemu awansów są: *niejasne zasady* (30,7% badanych), *znajomości i układy* (24,8% badanych) oraz *ograniczone możliwości awansu* (22,2% badanych) – wykres nr 19.

Wykres nr 20

Czynniki decydujące o niesprawiedliwym systemie awansów w poszczególnych kategoriach urzędów



Źródło: wyniki ankiety

Z wykresu nr 20 wynika, że czynnikiem decydującym o niesprawiedliwości systemu awansowania we wszystkich kategoriach urzędów są niejasne zasady. Odpowiedzi takie udzieliło 48,7% ankietowanych zatrudnionych w urzędach ministrów, 33,3% badanych zatrudnionych w urzędach skarbowych, 23,4% - w urzędach centralnych, 21,7% w urzędach wojewódzkich. Drugim w kolejności czynnikiem świadczącym o niesprawiedliwym systemie awansowania są znajomości i układy, przy czym największy odsetek osób wystąpił wśród ankietowanych zatrudnionych w urzędach ministrów (34,8%). W pozostałych urzędach odsetek respondentów mających takie samo zdanie był na zbliżonym poziomie i wynosił około 20%.

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.)
3. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1695)
4. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630 ze zm.)
5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 94, poz. 772)
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 74, poz. 633)
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 190, poz. 1274)
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2008 r. w sprawie trybu powołania komisji i przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego (Dz. U. Nr 133, po. 844)

Wykaz jednostek, w których przeprowadzono kontrolę

L.p.	Jednostki, w których przeprowadzono kontrole	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrole
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Szef Służby Cywilnej	Sławomir Brodziński	Szef Służby Cywilnej	Departament Administracji Publicznej
2.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Tomasz Arabski	Szef KPRM Dyrektor generalny	
		Grzegorz Michniewicz (04.01.2008 r. – 23.12.2009 r.)	Zastępujący dyrektora generalnego	
		Rafał Hykawy (20.04.2009 r. – 07.06.2011 r.) Lech Marcinkowski (od 8 czerwca 2011 r.)	Dyrektor generalny	
3.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Elżbieta Bieńkowska	Minister Rozwoju Regionalnego	
		Wacław Turek	Dyrektor generalny	
4.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Krzysztof Kwiatkowski Wojciech Kijowski	Minister Sprawiedliwości Dyrektor generalny	
5.	Główny Urząd Statystyczny	Józef Oleński (25.20.2006 r. – 14.02.2011 r.)	Prezes GUS	
		Janusz Witkowski (od 15.02.2011 r.)	Dyrektor generalny	
		Sławomir Brodziński (16.11.2006 r. – 05.04.2009) Tomasz Białas		
6.	Urząd Zamówień Publicznych	Jacek Sadowy Bartosz Korkozowicz	Prezes UZP Dyrektor generalny	
7.	Ministerstwo Finansów	Jan Wincent-Rostowski	Minister Finansów	
		Jacek Gdański (19.03.2009 r. – 09.08.2009 r.)	Dyrektor generalny	
		Jerzy Indra (13.08.2009 r. – 20.10.2010 r.)	Zastępujący dyrektora generalnego	
		Elżbieta Markowska	Dyrektor generalny	
8.	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Barbara Kudrycka	Minister NiSW	
		Mirosława Boryczka (24.06.2008 r. – 19.10.2009 r.)	Dyrektor Generalny	
		Grzegorz Żbikowski (20.10.2009 r. – 31.08.2009 r.)	Zastępujący dyrektora generalnego	
		Marek Kuciński (od 01.09.2010 r.)	Dyrektor generalny	

9.	Podlaski Urząd Wojewódzki	Maciej Żywno Ewa Wojewódko	Wojewoda podlaski Dyrektor generalny	Delegatura NIK w Białymstoku
10.	Podlaski Urząd Skarbowy	Ewa Herbin (28.10.2008 r. – 27.07.2009 r.) Piotr Pawluczzenia (od 28.07.2009 r.)	Pełniący obowiązki naczelnika	
11.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Rafał Burski (29.11.2007 r. – 13.12.2010 r.) Ewa Mes (od 14.12.2010 r.) Andrzej Baranowski	Wojewoda Kujawsko-Pomorski Dyrektor generalny	Delegatura NIK w Bydgoszczy
12.	Urząd Skarbowy w Lipnie	Mariusz Mańkowski	Pełniący obowiązki naczelnika	
13.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Jolanta Chełmińska Sławomir Wasilczyk	Wojewoda Łódzki Dyrektor generalny	Delegatura NIK w Łodzi
14.	Urząd Skarbowy w Pabianicach	Krzysztof Jasika	Pełniący obowiązki naczelnika	
15.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Marian Podziewski Marek Reda	Wojewoda Warmińsko-Mazurski Dyrektor generalny	Delegatura NIK w Olsztynie
16.	Warmińsko-Mazurski Urząd Skarbowy	Cecylia Ruskowska	Pełniący obowiązki naczelnika	
17.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Piotr Florek	Wojewoda Wielkopolski	Delegatura NIK w Poznaniu
18.	Urząd Skarbowy w Ostrzeszowie	Iwona Żelanowska	Pełniący obowiązki naczelnika	
19.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Barbara Kondrat-Kawczak	Dyrektor generalny	Delegatura NIK w Szczecinie
20.	Urząd Skarbowy w Wałczu	Roman Gieremek	Pełniący obowiązki naczelnika	
21.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Helena Hatka Jarosław Barańczak (01.03.2008 r. – 14.07.2010 r.) Krystyna Kowałko (15.07.2009 r. – 11.10.2009 r.) Czesław Domalewski	Wojewoda Lubuski Dyrektor generalny Zastępujący dyrektora generalnego Dyrektor generalny	Delegatura NIK w Zielonej Górze
22.	Urząd Skarbowy w Sulęcinie	Dariusz Dembiński	Pełniący obowiązki naczelnika	
23.	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej	Jacek Czaputowicz	Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej	Departament Administracji Publicznej

Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Szef Służby Cywilnej
6. Minister Finansów
7. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
8. Minister Rozwoju Regionalnego
9. Minister Sprawiedliwości
10. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
11. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
12. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
13. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej