PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KAP.410.006.02.2022

Zbigniew Rau
Minister Spraw Zagranicznych
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/005 - Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MSZ)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Rau, Minister Spraw Zagranicznych od 26 sierpnia 2020 r.[1] (dalej: Minister, Minister SZ) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jacek Czaputowicz[2].
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej. 2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie. 3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej. 4. Realizacja przez Szefa Służby Zagranicznej zadań wynikających z ustawy o służbie zagranicznej. 5. Nabór do służby zagranicznej poprzez nabór zewnętrzny na aplikację dyplomatyczno-konsularną. 6. Nadawanie stopni dyplomatycznych. 7. Organizacja służby zagranicznej. 8. Realizacja wybranych zadań przez urząd.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 15 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Marcin Grochal, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/92/2022 z 28 września 2022 r., 2. Tomasz Płudowski, specjalista k. p. upoważnienie do kontroli nr KAP/91/022 z 28 września 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

[1] Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Nr 1131.20.2020 z dnia 26 sierpnia 2020 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 765).

[2] Odwołany z urzędu Ministra Spraw Zagranicznych na podstawie Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Nr 1131.19.2020 Polskiej z dnia 26 sierpnia 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 764).

[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Nabory na wolne stanowiska w służbie cywilnej w MSZ w okresie objętym kontrolą, były na ogół organizowane zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[5] i procedurami wewnętrznymi. Ogłoszenia i wyniki naboru były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: BIP KPRM) oraz Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa (dalej: BIP MSZ), a postępowanie prowadzone było przez powołane komisje i dokumentowane.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej (dalej: DGSZ) niezwłocznie po powołaniu na stanowisko wyznaczył osobę zastępującą i poinformował o tym fakcie Szefa Służby Cywilnej. W Ministerstwie zostały także uregulowane zasady dokumentowania i przebiegu procesów kadrowych, które zostały upowszechnione pracownikom w wewnętrznej sieci Intranet. Także sprawozdania z realizacji zadań przekazywane były zgodnie z terminem ustawowym. Awanse na wyższy stopień służbowy przyznawane były zgodnie z u.s.c. oraz wewnętrznymi regulacjami.

W okresie objętym kontrolą w MSZ obowiązywał Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2019-2020 (dalej: PZZL) z okresem obowiązywania przedłużonym do 2021 r. PZZL spełniał wymogi zarządzeń Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi[6].

Szkolenia w MSZ były planowane i organizowane prawidłowo, zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez komórki organizacyjne, a ich realizacja powierzana była podmiotom posiadającym kompetencje i zasoby do ich realizacji. Informacje do Szefa Służby Cywilnej w zakresie planowanych i zrealizowanych szkoleń były przekazywane terminowo.

Zadania Szefa Służby Zagranicznej (dalej: Szef SZ) określone w ustawie z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej[7] związane m.in. z: koordynacją i nadzorem nad procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej, upowszechnieniem informacji o służbie zagranicznej, zbieraniem i przetwarzaniem szczegółowych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzenia, realizowane były prawidłowo.

Nabór do służby zagranicznej poprzez nabór zewnętrzny na aplikację dyplomatyczno-konsularną, prowadzony był na ogół prawidłowo.

Nadawanie stopni dyplomatycznych, poza jednostkowym przypadkiem naruszenia ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej[8], realizowane było zgodnie z przepisami starej u.s.z. i nowej u.s.z.

Organizacja służby zagranicznej w MSZ zapewniła prawidłowe wykorzystanie jej zasobów.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- wyznaczeniu w dziewięciu z 22 objętych badaniem naborach krótszego terminu na składanie dokumentów niż wskazany w wewnętrznych regulacjach, co było niezgodne z § 18 ust. 1 zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie kwalifikacji i naborów na

---

4 Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

5 Dz. U. z 2022 r. poz. 1691 (dalej: ustawa o służbie cywilnej lub u.s.c.).

6 Zarządzenia Szefa Służby Cywilnej *w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*: nr 3 z dnia 30 maja 2012 r. (dalej: Standardy Szefa SC 2012) oraz nr 6 z dnia 12 marca 2020 r., ze zm. (dalej: Standardy Szefa SC 2020).

7 Dz. U. z 2022 r. poz. 1076, ze zm. (dalej nowa u.s.z.)

8 Dz. U. z 2020 r. poz. 1854 (dalej: stara u.s.z.).

stanowiska w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych (dalej: zarządzenie ws. naborów);

- nieopublikowaniu niezwłocznie wyników naboru, w przypadku dziewięciu z 22 objętych badaniem naborach na stanowiska w służbie cywilnej, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c.;
- braku potwierdzenia zapoznania się z opisem stanowiska pracy w przypadku wszystkich objętych badaniem 20 osób powołanych na wyższe stanowisko w s.c., co stanowiło naruszenie § 4 ust. 14 zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w placówkach zagranicznych[9];
- niezastosowaniu narzędzi, które pozwoliłyby na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny przy weryfikacji wymogu posiadania tych kompetencji w przypadku trzech z 20 objętych analizą powołań na wyższe stanowisko w służbie cywilnej w Ministerstwie, co było niezgodne ze Standardami Szefa SC 2020;
- nieprzygotowaniu przez DGSZ Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi na rok 2022 i lata kolejne, co było niezgodne z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c.;
- wydłużeniu w przypadku 30 osób czasu trwania służby przygotowawczej powyżej określonych w u.s.c. czterech miesięcy, co było niezgodne z art. 36 ust. 4 u.s.c.;
- niesporządzeniu IPRZ dla 13 z 20 objętych badaniem członków korpusu s.c. zatrudnionych w MSZ, co stanowiło naruszenie art. 108 ust. 1 u.s.c.;
- braku niezwłocznego wyznaczenia przez Szefa SZ osoby go zastępującej, co było niezgodne z art. 11 ust. 4 nowej u.s.z.;
- nadaniu kolejnego stopnia dyplomatycznego przed sporządzeniem oceny służbowej, pomimo braku udokumentowania wniosku bezpośredniego przełożonego oraz braku spełnienia wymogu pisemności wniosku o awans, tj. niezgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 starej u.s.z. oraz § 4 pkt 1 zarządzenia nr 12 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie zasad ustalania wynagrodzeń i awansowania pracowników w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w placówkach zagranicznych (dalej: zarządzenie nr 12).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[10] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

Opis stanu faktycznego

1.1. Stan zatrudnienia w Ministerstwie oraz placówkach zagranicznych w okresie objętym kontrolą wyniósł średnio 3390,2 pełnozatrudnionych[11], w tym 3528 w 2019 r., 3383 w 2020 r., 3355 w 2021 r. i 3295 w 2022 r.

W roku 2019 w MSZ oraz placówkach zagranicznych stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej na 31 grudnia wynosił 1964 (w przeliczeniu na pełne etaty), co stanowiło 55,7% łącznego zatrudnienia. W latach 2020 i 2021 stan ten wyniósł

[9] Zmienione zarządzeniem nr 11 DGSZ z dnia 11 listopada 2015 r. (dalej: zarządzenie w sprawie opisów stanowisk).

[10] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[11] Na podstawie sprawozdań Rb-70.

odpowiednio: 1822 (53,9%) i 1833 (54,6%), a na 30 czerwca 2022 r. 1828 etatów (55,5%).

Wykazywany w sprawozdaniach Rb-70 stan zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej oraz członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej nie był zgodny ze stanem faktycznym (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

Stan zatrudnienia na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[12] w okresie objętych kontrolą wynosił[13] 369 etatów w 2019 r. (10,5% ogółu zatrudnionych), 365 w 2020 r. (10,8%), 368 w 2021 r. (11,0%) i 361 (11,0%). Zatrudnienie to dotyczyło w szczególności stanowisk: ekspert, kierowca, kontroler techniczny, sekretarka, recepcjonistka.

(akta kontroli str. 16-56, 616-639, 2195)

1.2. Przeciętne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej w Ministerstwie i placówkach zagranicznych w okresie objętym kontrolą, wyniosło w kolejnych latach odpowiednio 9169,33 zł w 2019 r., 9299,02 zł w 2020 r., 10 260,75 zł w 2021 r. i 9927,88 zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 16-53, 57, 640-648)

1.3. Zgodnie z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. c) u.s.c., do zadań dyrektora generalnego urzędu należało organizowanie naboru na stanowiska urzędnicze. Wewnętrzne procedury naborów w MSZ zostały określone w zarządzeniu ws. naborów. Ponadto, zasady organizacji i przeprowadzania naboru do służby cywilnej zostały również określone w Programie Zarządzania Zasobami Ludzkimi w MSZ na lata 2019-2020. Zgodnie z ww. dokumentami proces naboru na wolne stanowiska odbywa się zgodnie z przepisami u.s.c., w sposób zapewniający w szczególności równy dostęp do służby cywilnej, równe traktowanie, transparentność procesów i wyłonienie osoby najlepiej przygotowanej do realizacji zadań oraz zapobieżenie wywierania pozaustawowego wpływu na ww. procesy.

Określone w ww. dokumentach sposoby przeprowadzania naboru na wolne stanowiska w s.c. spełniały określone w standardach Szefa SC 2012 wymagania, tj. m.in:

- określenie przed naborem metod i technik naboru i sposobu dokonywania ocen;
- zgodność ogłoszenia o naborze z opisem stanowiska;
- wskazanie progu zaliczającego badane kompetencje, który odpowiada poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku.

Na stronie internetowej Ministerstwa udostępniono użyteczne dla kandydatów informacje dotyczące zasad naboru na stanowiska w MSZ, w tym zasad potwierdzania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych[14].

(akta kontroli str. 16-37, 216-265, 422-457)

1.4. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 195 naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej, obejmujące 245 stanowisk, z tego w 2019 r. 58 naborów na 66 stanowisk, w 2020 r. 27 naborów na 32 stanowiska, w 2021 r. 62 nabory na 81 stanowisk, a w pierwszym półroczu 2022 r. 48 naborów na 66 stanowisk.

W ramach ogłoszonych naborów w kolejnych latach objętych kontrolą wpłynęło 2397 ofert, z których 1346 (tj. 56,2%) nie spełniało wymogów formalnych[15]. Wyłonieniem

---

12 Dz. U. z 2022 r. poz. 2290, ze zm. (dalej: u.p.u.p.).

13 W przeliczeniu na pełne etaty.

14 https://www.gov.pl/web/dyplomacja/nabory-uzyteczne-informacje-i-pliki-do-pobrania (wg stanu na 13 grudnia 2022 r.)

15 W 2019 r. wpłynęło 849 ofert (w tym 431 niespełniających kryteriów formalnych), w 2020 r. 482 (320), w 2021 r. 676 (367), w 2022 r. (do 30 czerwca) 390 (228).

kandydata do pracy w służbie cywilnej zakończyło się 40 naborów w 2019 r. (67,8%), 15 naborów w 2020 r. (55,6%), 32 nabory w 2021 r. (51,6%) oraz 29 naborów w pierwszej połowie 2022 r. (60,4%).

(akta kontroli str. 16-37, 58, 216-265, 394-457)

W okresie objętym kontrolą w MSZ przeprowadzono także 22 nabory zewnętrzne na placówki zagraniczne, z tego po pięć w 2019 r. i w 2020 r., osiem w 2021 r. oraz cztery w 2022 r. Zarówno ogłoszenia, jak i wyniki tych naborów zostały opublikowane w BIP MSZ. Nie zostały jednak opublikowane w BIP KPRM.

Zastępca Dyrektora Biura Spraw Osobowych MSZ, komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzanie naborów poinformowała, że *(…) Stanowiska pracy na placówkach zagranicznych nie są stanowiskami w korpusie służby cywilnej. Z wyłonionymi kandydatami zawierany jest stosunek pracy na podstawie powołania na mocy art. 68 Kodeksu pracy w związku z art. 22 ustawy o służbie zagranicznej (…).* Dodała także, że możliwość publikacji w BIP KPRM była konsultowana z pracownikami Departamentu Służby Cywilnej KPRM i zgodnie z uzyskaną informacją nie ma możliwości technicznych na wprowadzanie danych zawartych w ogłoszeniach o pracę w placówkach zagranicznych do BIP KPRM.

(akta kontroli str. 302-309)

1.5. Badanie upowszechniania ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej w MSZ przeprowadzono na próbie 21 naborów[16] zorganizowanych przez Ministerstwo w latach 2019-2022 (I półrocze). Wszystkie ogłoszenia dotyczące badanej próby naborów opublikowane zostały w BIP KPRM[17], BIP MSZ[18] oraz w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie MSZ[19]. Ponadto, wszystkie zawierały m.in. 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, informację o warunkach pracy na danym stanowisku pracy oraz inne wymagane elementy, a termin złożenia dokumentów nie był krótszy niż 10 dni od dnia ukazania się ogłoszenia, co było zgodne z art. 28 ust. 1 – 3 u.s.c.

W dziewięciu przypadkach stwierdzono, że wyznaczony termin był niezgodny z zarządzeniem ws. naborów (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str. 216-232, 249-253, 2198-2205)

1.6. We wszystkich objętych szczegółowym badaniem naborach, do ich przeprowadzenia powoływano, zgodnie z zarządzeniem ws. naborów, komisje rekrutacyjne, w skład których każdorazowo wchodzili przedstawiciele Biura Spraw Osobowych – komórki do spraw kadr jako przewodniczący komisji oraz sekretarz, a także kierownik komórki organizacyjnej, do której prowadzony był nabór lub osoba przez niego upoważniona. W żadnym z badanych postępowań nie stwierdzono, aby w skład komisji wchodzili członkowie gabinetu politycznego ministra. We wszystkich naborach komisja sporządziła protokół zawierający w szczególności: skład komisji, określenie stanowiska pracy, na które przeprowadzany był nabór, liczbę kandydatów, liczbę nadesłanych ofert, w tym niespełniających wymogów formalnych, informację o zastosowanych technikach i metodach naboru. W protokole komisja wskazywała także nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów oraz uzasadnienie wyboru, tj. elementy wymagane na podstawie art. 30 ust. 2 u.s.c.

---

16 Dobór próby niestatystyczny wg profesjonalnego osądu kontrolera.

17 https://nabory.kprm.gov.pl/

18 https://www.gov.pl/web/dyplomacja/nabor-do-msz

19 W formie multimedialnej tablicy informacyjnej zapewniającej umieszczonej przy wejściu B do budynku Ministerstwa przy Al. J. Ch. Szucha.

Komisja, po przeanalizowaniu otrzymanych ofert pod kątem spełnienia warunków wskazanych w ogłoszeniu, do kolejnego etapu dopuszczała kandydatury spełniające wymagania określone w ogłoszeniu. Oferty, które nie spełniały wymagań lub wpłynęły po wyznaczonym terminie nie były rozpatrywane.

W celu zapewnienia zachowania tajemnicy uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach, o której mowa w art. 32 u.s.c., członkowie komisji podpisywali oświadczenia dotyczące braku powiązania z kandydatami, które mogłyby budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności oraz zawierające zobowiązanie członków komisji do zachowania w tajemnicy wszystkich informacji o kandydatach W przypadku jednego z 21 objętych badaniem naborów członek komisji nie podpisał oświadczenia (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str.216-232, 249-251, 266-288, 310-341)

1.7. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej upowszechnił informacje o wynikach wszystkich 21 objętych szczegółowym badaniem naborów. Informacje te były dostępne w BIP MSZ, BIP KPRM oraz w miejscu powszechnie dostępnym w Ministerstwie i zawierały imię oraz nazwisko kandydata wraz z miejscem zamieszkania, określenie stanowiska pracy oraz nazwę i adres urzędu, tj. wszystkie dane wymagane na podstawie art. 31 ust. 2 u.s.c. Ustalono, że w przypadku dziewięciu z 21 objętych badaniem postępowań wyniki naboru nie zostały opublikowane niezwłocznie (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str. 216-232, 249-253)

1.8. W okresie objętym kontrolą liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej w MSZ wynosiła na dzień 31 grudnia: 102 w 2019 r., 83 w 2020 r., 86 w 2021 r. i 86 na 30 czerwca 2022 r. W tym samym okresie powołanych na wyższe stanowiska było odpowiednio: 41 osób w 2019 r., 49 osób w 2020 r., 50 osób w 2021 r. i 15 osób w 2022 r. (do 30 czerwca). Nie organizowano konkursów na wyższe stanowiska w MSZ[20].

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej poinformował, że *Zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej nie znajduje wprost zastosowania do standardów zarządzania w służbie zagranicznej. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1076) Szef Służby Zagranicznej określa, w drodze zarządzenia, standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej. Wydane przez Szefa Służby Zagranicznej, w drodze zarządzenia, standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej są lex specialis wobec standardów zarządzania zasobami ludzkimi określonymi przez Szefa Służby Cywilnej. Nadto, na podstawie art. 15a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. ustawy o służbie cywilnej w stosunku do pracowników korpusu służby cywilnej będących członkami służby zagranicznej, zadania Szefa Służby Cywilnej określone w art. 15 ust. 1 pkt 2, 6 i 7 oraz ust. 5, 6 i 9 wykonuje Szef Służby Zagranicznej.*

Przywołane w wyjaśnieniach DGSZ *standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej*, zostały wprowadzone dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 29 listopada 2022 r. (szczegółowy opis w pkt 4.4. wystąpienia).

Badaniem prawidłowości przeprowadzania powołań na wyższe stanowiska w s.c. objęto próbę 20 osób, które w okresie objętym kontrolą zostały powołane na wyższe stanowisko. Wszystkie powołane osoby spełniały wymogi określone w art. 53 ust. 1 pkt 1, 2 i 6 u.s.c. Ustalono, że w żadnym z objętych badaniem przypadków osoby

[20] W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwa konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Dotyczyły one stanowisk: Dyrektora Przychodni Lekarskiej Służby Zagranicznej – jednostki podległej Ministrowi SZ oraz Dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych – jednostki nadzorowanej przez Ministra SZ.

powołane na wyższe stanowisko nie potwierdziły podpisem zapoznania się z opisem stanowiska pracy (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

W zakresie weryfikacji posiadania przez kandydatów na wyższe stanowisko w s.c. kompetencji kierowniczych DGSZ poinformował, że *przed powołaniem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej posiadanie kompetencji kierowniczych przez kandydata weryfikowano poprzez przekazywane przez niego Curriculum Vitae ze wskazaniem dotychczasowego doświadczenia zawodowego, wykształcenia, a także pozostałych posiadanych kompetencji i umiejętności. Analizowano dotychczasową ścieżkę zawodową kandydata.*

Pracownicy powoływani na wyższe stanowiska w służbie cywilnej będący jednocześnie absolwentami aplikacji dyplomatyczno-konsularnej podlegali procedurze zintegrowanej assessment center podczas naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną. Pracownicy powoływani na wyższe stanowiska w służbie cywilnej będący jednocześnie absolwentami KSAP[21] posiadają sprawdzone kompetencje kierownicze na etapie kształcenia w KSAP zgodnie z art. 46 ustawy o służbie cywilnej. Ponadto, pracownicy powoływani na wyższe stanowiska w służbie cywilnej będący urzędnikami służby cywilnej w związku z ubieganiem się o mianowanie do służby cywilnej w poprzednim stanie prawnym, tj. na podstawie uchylonej ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. poz. 1218, z późn. zm.12), posiadają sprawdzone kompetencje kierownicze w związku z pozytywnym złożeniem egzaminu na urzędnika mianowanego.

Brak stosowania narzędzi, które pozwalałyby sprawdzić w sposób obiektywny posiadanie kompetencji kierowniczych stwierdzono w przypadku trzech powołań na wyższe stanowisko (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str. 16-54, 59, 394-421, 1234-1291, 1301-1608, 1708, 2198-2205)

1.9. Stan zatrudnienia (w przeliczeniu na pełne etaty) na stanowiskach ekspertów zatrudnionych poza korpusem służby cywilnej, w kolejnych latach okresu objętego kontrolą wynosił: 161 w 2019 r., 152 w 2020 r., 149 w 2021 r. i 151 w 2022 r. (I półrocze). W okresie tym zatrudnionych zostało 129 ekspertów, z tego 87 na stanowiskach ds. ochrony i kontaktu w Inspektoracie Służby Zagranicznej[22]. Dyrektor Biura Spraw Osobowych poinformował, że osoby na stanowiskach ekspertów są zatrudnione na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Dodał także, że *(…) Ekspert jest stanowiskiem służbowym, natomiast zadania wykonywane są przez pracowników zatrudnionych na stanowisku eksperta wynikają z regulaminów komórek organizacyjnych oraz zakresu obowiązków pracowników.*

Badanie zatrudnienia na stanowiskach ekspertów poza korpusem służby cywilnej przeprowadzono na próbie 20 osób zatrudnionych w okresie objętym kontrolą[23]. Ustalono, że w 16 z 20 objętych badaniem przypadkach zatrudnienia ekspertów poza korpusem służby cywilnej, istniały tożsame lub zbliżone pod względem zakresu obowiązków stanowiska w służbie cywilnej. W 10 przypadkach stwierdzono, że etat poza korpusem s.c. (niemnożnikowy) został utworzony w okresie od 0 do 18 dni przed zatrudnieniem eksperta. Ponadto, w przypadku dwóch ekspertów do spraw historyczno-dokumentacyjnych w ramach jednego etatu niemnożnikowego zatrudniono dwie osoby w niepełnym wymiarze godzin.

DGSZ poinformował m.in., że *w Ministerstwie Spraw Zagranicznych funkcjonują etaty w służbie cywilnej oraz poza służbą cywilną, a zatrudnienie na tych etatach następuje*

---

21 Przypis kontrolera: KSAP – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

22 Stanowisko realizujące zadania ochrony placówek zagranicznych nieposiadające odpowiednika w korpusie służby cywilnej.

23 Dobór próby niestatystyczny wg profesjonalnego osądu kontrolera.

odpowiednio, na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej (…) oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych (…). Jednocześnie przepisy prawa nie przewidują pierwszeństwa zatrudnienia w którymkolwiek z tych trybów – zasady zatrudnienia przewidziane zostały odrębnie w każdej z powyżej wskazanych ustaw (odrębnie do USC oraz UP). (…) Jednocześnie realizacja zadań MSZ wymaga dążenia do zapewnienia obsady kadrowej zarówno na etatach w SC, jak i funkcjonujących w MSZ etatach niemnożnikowych. Etaty, zarówno w SC, jak i poza SC, są przypisane do komórek organizacyjnych w schematach organizacyjnych decyzją DGSZ z uwzględnieniem aktualnych potrzeb służby zagranicznej, obłożeniem zadaniami danych komórek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 628-639, 649-656, 669-905, 1609-1629, 2195)

1.10. Odnosząc się do szans związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej w okresie objętym kontrolą, w szczególności w okresie epidemii COVID-19, DGSZ wskazał w tym zakresie rozpoczęcie realizacji naborów zewnętrznych on-line z wykorzystaniem nowoczesnych technologii (MS Teams, MS Forms, eRecruiter). Jako ryzyka wskazał problemy techniczne pojawiające się w trakcie realizacji procesu zarówno po stronie MSZ, jak i kandydatów do pracy.

Poinformował także, że nie zgłaszano do Szefa Służby Cywilnej wniosków, uwag ani spostrzeżeń dotyczących naborów w służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 925-976)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Błędne wykazywanie w sprawozdaniu Rb-70 danych dotyczących stanu zatrudnienia.

W sprawozdaniach Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostce budżetowej[24] za okres od początku roku do końca IV kwartału (dla lat 2019 – 2021) oraz za okres od początku roku do końca II kwartału 2022 r. wykazywany w rozdziale 75057[25] stan zatrudnia w ramach statusu 03 – *członkowie korpusu służby cywilnej* oraz statusu 13 - *członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej*, był niezgodny z faktycznym stanem zatrudnienia w MSZ w ramach tych statusów zatrudnienia. Skutkowało to przekazywaniem do Szefa Służby Cywilnej sprawozdań (o których mowa w art. 25 ust. 5 u.s.c.), które zawierały błędne dane dotyczące członków korpusu s.c. w MSZ. W ww. sprawozdaniach wykazano wyższy stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej niż faktyczny: o 624[26] w 2019 r., o 614[27] w 2020 r., o 563[28] w 2021 r. i o 551[29] w I półroczu 2022 r.

DGSZ wyjaśnił, że *powyższa sytuacja jest spowodowana brakiem autonomiczności ustawy o służbie zagranicznej i odesłaniem do przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, w zakresie nieuregulowanym w ustawie do członków służby zagranicznej, z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych.*
Dodatkowo sytuacja jest wynikiem braku w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej odrębnego statusu dla grupy osób niezaliczanych do członków korpusu służby cywilnej ani zagranicznej, zatrudnionych w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, objętych

[24] Sprawozdanie sporządzane na podstawie rozporządzeń ministra właściwego ds. finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
[25] Rozdział 75057 - Placówki zagraniczne.
[26] Wykazano 1218, powinno być 679.
[27] Wykazano 1215, powinno być 601.
[28] Wykazano 1245, powinno być 682.
[29] Wykazano 1182, powinno być 631.

mnożnikowym systemem wynagradzania, co ma istotny wpływ na planowanie budżetu, zgodnie z notami budżetowymi na dany rok, gdzie jest stosowany analogiczny podział zatrudnienia.
W trakcie tego okresu Ministerstwo podejmowało próby w zakresie dodania odpowiedniego statusu zatrudnienia do projektów rozporządzeń. Pismem z dnia 13 kwietnia 2016 r. nr BDG.0240.370.2016/4 zgłoszona została uwaga do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 dotycząca uzupełnienia słownika grup pracowniczych o grupę osób zatrudnionych w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o pracę zawartej zgodnie z prawem polskim, niewchodzących w skład służby zagranicznej.

DGSZ wskazał ponadto, że Ministerstwo podejmowało działania w celu poszerzenia wykazu statusów zatrudnienia w ramach uzgodnień roboczych i konsultacji telefonicznych. Dodał także, że MSZ nie posiada dokumentacji potwierdzającej podjęte działania, gdyż miały one charakter roboczych telefonicznych konsultacji z pracownikami Ministerstwa Finansów, a po ich zakończeniu nie została sporządzona notatka służbowa.

(akta kontroli str. 16-56, 394-400, 616-627, 640-648, 925-930)

NIK nie kwestionuje, że w obecnym stanie prawnym MSZ nie ma możliwości prawidłowego sporządzania sprawozdania Rb-70, jednak działania podejmowane przez MSZ w celu poszerzenia wykazu statusów zatrudnienia okazały się niewystarczające. Z przedstawionych dokumentów wynika, że formalne działania mające na celu zmianę były przeprowadzone raz w 2016 r. Pozostałe działania wskazane przez DGSZ miały charakter roboczy i nie przyniosły rezultatu.

2. Wyznaczenie w dziewięciu naborach krótszego terminu na składanie dokumentów niż wskazany w wewnętrznych regulacjach.

W § 18 ust. 1 zarządzenia ws. naborów ustalono, że termin ten nie może być krótszy niż 15 dni roboczych od dnia ukazania się ogłoszenia. W przypadku dziewięciu z 21 objętych badaniem naborów przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, termin na złożenie dokumentów w ramach naboru wynosił od siedmiu do 13 dni roboczych i był niezgodny z wewnętrznymi procedurami określonymi w ww. zarządzeniu.

Dyrektor Biura Spraw Osobowych, komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzenie naborów wyjaśnił, że *Wskazane terminy były zgodne z art. 28 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej (…). W związku z potrzebą pilnego obsadzenia stanowisk, a tym konieczności zabezpieczenia ciągłości realizacji zadań nastąpiła konieczność przeprowadzenia naborów (…) w możliwie najkrótszym terminie. Ministerstwo skorzystało z terminu ustawowego (…).*

(akta kontroli str. 219-232, 249-251, 628-632)

3. Niepodpisanie oświadczenia o bezstronności i dochowaniu tajemnicy przez jednego członka komisji prowadzącej nabór.

Realizując wynikający z art. 32 u.s.c. obowiązek zachowania w tajemnicy, uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach, w § 22 zarządzenia ws. naborów, zobowiązano członków komisji przeprowadzających nabory w MSZ do złożenia oświadczenia o braku powiązania z kandydatami, które to powiązanie mogłoby budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności oraz zawierające zobowiązanie członków komisji do zachowania w tajemnicy wszystkich informacji o kandydatach, które uzyskają w trakcie trwania naboru, po zapoznaniu się z listą kandydatów biorących udział w naborze. W przypadku jednego z 21 objętych badaniem naborów członek komisji – Zastępca Dyrektora, kierujący Biurem Ministra – nie podpisał wymaganego oświadczenia.

DGSZ wyjaśnił, że wskazany członek komisji nie brał udziału w rozmowach kwalifikacyjnych z uwagi na inne obowiązki służbowe.

Przewodniczący Komisji wyjaśnił, że wszyscy członkowie komisji w trakcie pierwszego etapu procedury naboru, który odbył się online, złożyli ustne oświadczenia, które w formie pisemnej zostały potwierdzone przed rozpoczęciem kolejnego etapu naboru. Dodał, że niezłożenie podpisu przez jednego z członków komisji wynikało z jego nieobecności związanej z innymi obowiązkami. Powyższe wyjaśnienia potwierdził członek komisji, którego nieprawidłowość dotyczyła.
W trakcie kontroli dokumentacja dotycząca naboru BSO 29/2021 została uzupełniona o oświadczenie członka komisji w formie zgodnej z załącznikiem nr 2 do zarządzenia ws. naborów.

(akta kontroli str. 216-232, 249-251, 266-288)

NIK zwraca uwagę, że forma składania oświadczenia o bezstronności oraz zachowaniu tajemnicy została określona jednoznacznie w zarządzeniu ws. naborów, gdzie w załączniku nr 2 wskazano wzór tego dokumentu. Ponadto zgodnie z wewnętrznymi regulacjami ww. oświadczenie powinno zostać złożone w formie pisemnej w momencie zapoznania się z listą kandydatów uczestniczących w naborze. Zdaniem NIK złożenie takiego oświadczenia powinno być warunkiem udziału członka komisji w kolejnych etapach naboru.
W związku z usunięciem nieprawidłowości w trakcie kontroli Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

4. Zwłoka w opublikowaniu dziewięciu wyników naboru.

W art. 31 ust. 1 u.s.c. zobowiązano Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej do niezwłocznego upowszechnienia informacji o wynikach naboru po jego przeprowadzeniu. W wyniku badania próby 21 naborów ogłoszonych przez Ministerstwo w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że w dziewięciu przypadkach wyniki naboru zostały opublikowane w terminie od 50 do 140 dni po decyzji DGSZ o wyniku naboru, co stanowiło naruszenie wskazanego wyżej przepisu u.s.c.

DGSZ wyjaśnił, że opóźnienia związane były ze zmianami składu osobowego komórki organizacyjnej oraz występującymi w tym czasie trudnościami związanymi ze zmianami w organizacji pracy spowodowanymi pandemią, a publikacje wyników naborów były wynikiem ustaleń z dokonanych przeglądów w poszczególnych okresach i dopełnieniem formalności.

(akta kontroli str. 216-232, 249-253, 266-270, 1609-1629)

5. Brak potwierdzenia zapoznania się z opisem stanowiska pracy.

Zgodnie z § 4 ust. 14 zarządzenia w sprawie opisów stanowisk, Dyrektor Biura Spraw Osobowych zapoznaje pracownika z opisem stanowiska pracy. Wzór opisu stanowiska pracy stanowiący załącznik nr 3 wskazuje, że pracownik podpisem potwierdza zapoznanie się z opisem stanowiska pracy. W objętej badaniem próbie 20 osób powołanych w okresie objętym kontrolą na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, żadna z nich nie potwierdziła swoim podpisem zapoznania się z opisem stanowiska.

Zastępca Dyrektora Biura Spraw Osobowych wyjaśniła, że w momencie wręczenia aktu powołania na wyższe stanowisko osoba wręczająca zwyczajowo zapoznaje nowozatrudnionego pracownika m.in. z opisem stanowiska. *Przyjęcie aktu powołania stanowiło potwierdzenie zapoznania się zapoznania się i przyjęcia obowiązujących wymagań i zadań wynikających z obejmowanego stanowiska*.

Dyrektor Biura Spraw Osobowych poinformował, że zakończono proces aktualizacji opisów wyższych stanowisk w MSZ. Dodał także, że (…) *Na bazie nowych doświadczeń nabytych w czasie kontroli NIK opisy stanowisk zostały przygotowane*

w formie papierowej, jak również wprowadzone zostały wzory oświadczeń dla pracowników, mające na celu pisemne potwierdzenie zapoznania się z dokumentem.

W trakcie trwania czynności kontrolnych przekazano kontrolerom opisy wyższych stanowisk zawierające podpisy potwierdzające zapoznanie się z dokumentem.

W związku z usunięciem nieprawidłowości NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1501-1608, 1708, 2198-2205)

6. Niezastosowanie w przypadku trzech[30] z 20 objętych analizą powołaniach na wyższe stanowisko w służbie cywilnej w Ministerstwie, narzędzi o których mowa w części III, pkt 1 Standardów Szefa S.C. z 2020 r., które pozwoliłyby na sprawdzenie kompetencji kierowniczych w sposób obiektywny. W ocenie NIK było to nierzetelne.

Ustalono, że w aktach osobowych trzech osób powołanych na wyższe stanowisko w służbie cywilnej w latach 2021 – 2022, nie umieszczono dokumentów potwierdzających przeprowadzenie badania posiadania przez kandydatów kompetencji kierowniczych przy użyciu obiektywnych narzędzi, np. testów psychologicznych, testów umiejętności, zadań praktycznych, wywiadów behawioralnych.

DGSZ we wszystkich trzech przypadkach wyjaśnił, że kompetencje kierownicze *zostały zweryfikowane zarówno podczas pracy pracownika w MSZ przed dniem powołania na wyższe stanowisko, jak i na podstawie dotychczasowego doświadczenia zawodowego i ścieżki zawodowej.*

(akta kontroli str. 394-400, 1234-1291, 2189-2194)

Zgodnie ze standardami Szefa S.C. 2020 przed powołaniem osoby na wyższe stanowisko sprawdza się czy osoba kierująca pracownikami posiada kompetencje kierownicze i dokumentuje to, a do oceny kompetencji używa się ww. narzędzi, które pozwalają sprawdzić je w sposób obiektywny. W ocenie NIK w przypadku ww. trzech osób powołanych na kierownicze stanowiska w służbie cywilnej nie zapewniono obiektywnego sposobu badania posiadania kompetencji kierowniczych.

OCENA CZĄSTKOWA

Nabory na wolne stanowiska w służbie cywilnej na ogół realizowane były w MSZ zgodnie z ustawą o służbie cywilnej. W urzędzie zostały określone wewnętrzne procedury naboru, a ogłoszenia o naborze były upowszechniane w BIP KPRM, BIP MSZ oraz udostępniane w urzędzie w formie elektronicznej tablicy multimedialnej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności wyznaczenia niezgodnego z wewnętrznymi procedurami terminu na składanie ofert w przypadku dziewięciu z 21 objętych badaniem naborów, a także zwłoki z opublikowaniem dziewięciu z 21 wyników naborów. Za nierzetelne uznano brak w trzech przypadkach stosowania przy badaniu kompetencji kierowniczych obiektywnych narzędzi wskazanych w Standardach Szefa S.C. 2020, powalających ocenić ich posiadanie. Ponadto stwierdzono nierzetelne sporządzanie sprawozdań Rb-70 w zakresie poziomu zatrudnienia w ramach statusu 03- członkowie korpusu s.c. oraz statusu 13 – członkowie służby zagranicznej niebędący członkami s.c.

[30] Dot. powołania na stanowiska: Zastępca Dyrektora Biura Szefa Służby Zagranicznej (powołanie z dniem 21 lipca 2021 r.), Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego (powołanie z dniem 14 kwietnia 2021 r. oraz powołanie z dniem 27 czerwca 2022 r.) Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego (powołanie 16 czerwca 2021 r. i 25 listopada 2021 r.), Zastępca Dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego (powołanie 1 grudnia 2021 r.).

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej pełniły dwie osoby. DGSZ powołany 22 października 2018 r. wyznaczył osobę zastępującą 26 października 2018 r. DGSZ powołany 13 maja 2021 r. w dniu 14 maja 2021 r. wyznaczył na osobę zastępującą Dyrektora Biura Spraw Osobowych. W tym samym dniu, po uzyskaniu akceptacji Ministra Spraw Zagranicznych, poinformował Szefa Służby Cywilnej o ustanowieniu zastępstwa, zgodnie z art. 25 ust. 6 u.s.c.

(akta kontroli str. 5-12)

2.2. Na podstawie art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.s.c. wśród czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizacji polityki personalnej należących do obowiązku dyrektora generalnego wskazano przygotowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi. W okresie objętym kontrolą, DGSZ przygotował *Program zarządzania zasobami ludzkimi w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na lata 2019 – 2020*, który został wprowadzony 20 grudnia 2019 r. Program ten zawierał wszystkie elementy obligatoryjne wskazane w Standardach Szefa S.C. 2012. Jako cel główny zarządzania zasobami ludzkimi wskazano *wspieranie realizacji misji i celów urzędu przy wysokim poziomie zaangażowania i zadowolenia pracowników urzędu.* Określono w nim także m.in. zasady zarządzania zasobami ludzkimi w MSZ w obszarach zatrudnienia, komunikacji, oceny i motywowania, rozwoju zawodowego oraz środowiska, warunków i jakości pracy. W związku z epidemią koronawirusa i wynikającymi z niej zmianami w organizacji pracy oraz ograniczeniami budżetowymi, 25 maja 2020 r. dokonano zmiany harmonogramu PZZL, w wyniku której realizację zadań rozłożono do końca 2021 r.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej nie przygotował PZZL na rok 2022 i na kolejne lata (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str. 394-457, 925-930)

2.3. W MSZ nie opracowano wewnętrznych zasad awansowania członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Szef Służby Zagranicznej poinformował, że zasady te określa ustawa o służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 16-45)

2.4. Procesy kadrowe w MSZ w okresie objętym kontrolą regulowane były na podstawie zarówno powszechnie obowiązujących jak i wewnętrznych aktów prawnych wydawanych przez Ministra Spraw Zagranicznych (np. Regulamin Pracy, Instrukcja kancelaryjna i instrukcja archiwalna) i Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej (dotyczące np. kwalifikacji i naborów, opisów i wartościowania stanowisk pracy, planowania rozwoju i podnoszenia kwalifikacji, ustalania wynagrodzeń i awansowania pracowników). Wszystkie wewnętrzne zasady zostały upowszechnione pracownikom m.in. poprzez udostępnienie ich w intranecie MSZ.

(akta kontroli str. 16-46, 129-232)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie skorzystano z fakultatywnych zaleceń określonych w Standardach Szefa S.C. 2020 (rozdz. II, pkt 5, ppkt 6) i nie badano regularnie opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi.

DGSZ wyjaśnił, że *w maju 2022 r. przeprowadzono badanie opinii pracowników w obszarze narzędzi work-life-balance (w ramach stosowania rozwiązań umożliwiających zachowanie równowagi między pracą, a życiem prywatnym), tj. ankietę satysfakcji pracowników korzystających z bufetu mieszczącego się na terenie MSZ. Ankieta była reakcją na krytyczne sygnały pracowników zgłaszane komórce nadzorującej ten obszar. Wyniki ankiety pozwoliły ocenić pracę bufetu, a wyciągnięte*

wnioski i uwagi przekazane zostały dostawcy usług w celu poprawy jakości funkcjonowania.

(akta kontroli str. 1609-1634)

2.5. Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej zobowiązane są na podstawie art. 36 ust. 1 u.s.c. do odbycia służby przygotowawczej. Wewnętrzne zasady określające sposób organizacji służby przygotowawczej, sposób jej prowadzenia i warunki zaliczenia egzaminu w MSZ w okresie objętym kontrolą zostały określone w zarządzeniach Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej nr 11 z dnia 18 grudnia 2018 r. i nr 9 z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie służby przygotowawczej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Zarządzenia zawierały w szczególności wzory formularzy (protokołu z egzaminu, zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej), zasady powoływania komisji, a także formę egzaminu i sposób jego przeprowadzenia oraz tematykę służby przygotowawczej zgodnie z zaleceniami zawartymi w punkcie III.6 Standardów Szefa S.C. 2020. Zasady zostały upowszechnione poprzez umieszczenie ich w intranecie MSZ.

W okresie objętym kontrolą do odbycia służby przygotowawczej w MSZ zostało skierowanych 145 osób, z tego 51 w 2019 r., 34 w 2020 r., 46 w 2021 r. i 14 w 2022 r. (do 30 czerwca)[31]. Do egzaminu w kolejnych latach przystąpiło 47 osób w 2019 r., 40 osób w 2020 r., 39 osób w 2021 r. oraz 14 w 2022 r. (do 30 czerwca).

Szczegółowe badanie prawidłowości prowadzenia służby przygotowawczej przeprowadzono na próbie 24 pracowników[32], którzy w okresie objętym kontrolą byli pierwszy raz zatrudnieni w służbie cywilnej, z czego dwóch pracowników nie podlegało służbie przygotowawczej ze względu na powołanie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Badanie wykazało, że w pozostałych 22 przypadkach kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, DGSZ określał jej zakres na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony, zgodnie z art. 36 ust. 3 u.s.c. W 19 przypadkach służba przygotowawcza zakończyła się pozytywnie zdanym egzaminem, jedna osoba zrezygnowała z pracy przed przystąpieniem do egzaminu, a dwie osoby (zatrudnione w 2022 r.) nie rozpoczęły tej służby. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki zwolnienia pracownika z odbycia służby przygotowawczej na podstawie art. 36 ust. 7 u.s.c.

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w 30 przypadkach, w tym w trzech objętych szczegółowym badaniem, czas trwania służby przygotowawczej był dłuższy niż cztery miesiące (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości)*.

(akta kontroli str. 16-53, 60, 342-393)

2.6. Wewnętrzne zasady dokonywania pierwszej oceny zostały określone w zarządzeniu nr 5 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad dokonywania ocen pracowniczych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych (dalej: zarządzenie w sprawie ocen pracowniczych).

W okresie objętym kontrolą pierwszej ocenie poddanych zostało 143 pracowników, z tego 36 w 2019 r., 47 w 2020 r., 29 w 2021 r. i 31 w 2022 r. (do 30 czerwca). Wszyscy otrzymali ocenę pozytywną. Zgodnie z wnioskami bezpośrednich przełożonych DGSZ w kolejnych latach rozwiązał umowę na czas określony lub nie zawarł umowy na czas nieokreślony z 50 pracownikami, z tego z 12 w 2019 r., 26 w 2020 r., siedmioma w 2021 r. i pięcioma w 2022 r. (do 30 czerwca). Zgodnie z wnioskami przełożonych w tym samym okresie DGSZ zawarł umowy na czas nieokreślony ze 124

[31] Na podstawie danych przekazanych przez Szefa Służby Zagranicznej.

[32] Dobór próby niestatystyczny, według profesjonalnego osądu kontrolera.

pracownikami, z tego z 24 w 2019 r., 52 w 2020 r., 22 w 2021 r. i 26 w 2022 r. (do 30 czerwca).

Badanie prawidłowości dokonania pierwszej oceny w służbie cywilnej przeprowadzono na próbie 21 pracowników s.c. W jednym przypadku stwierdzono, że wstępna rozmowa, o której mowa w § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczególnych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej[33], została przeprowadzona po terminie określonym w tym przepisie. Ponadto w dwóch przypadkach ocena łączna została sporządzona niezgodnie z § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

Poza wskazanymi wyżej nieprawidłowościami, wszystkie objęte szczegółowym badaniem pierwsze oceny w służbie cywilnej zostały przeprowadzone zgodnie z wymaganiami określonymi w u.s.c., rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny oraz zarządzeniem w sprawie ocen pracowniczych.

(akta kontroli str. 16-53, 61, 458-512)

2.7. Wewnętrzne zasady przeprowadzania oceny okresowej zostały określone w zarządzeniu w sprawie ocen pracowniczych. W latach 2019-2022 liczba pracowników i urzędników s.c. podlegająca ocenie okresowej wynosiła 1791 w 2019 r. (z tego 1150 pracowników s.c. i 641 urzędników s.c.), 1986 w 2020 r. (z tego 1194 pracowników s.c. i 792 urzędników s.c.), 1804 w 2021 r. (z tego 1122 pracowników s.c. i 682 urzędników s.c.) i 1826 w 2022 r. (z tego 1171 pracowników s.c. i 655 urzędników s.c.).[34]

Ocenie w 2019 r. poddano 857 pracowników, spośród których 855 otrzymało ocenę pozytywną, a dwóch ocenę negatywną. Kolejny stopień służbowy przyznano 136 urzędnikom s.c.

W roku 2020 ocenie poddano 730 członków korpusu s.c. Pozytywnie oceniono 726, a czterech negatywnie. Kolejny stopień służbowy przyznano 149 urzędnikom s.c.

W latach 2021 i 2022 (do 30 czerwca) ocenie poddano 695 i 236 członków korpusu s.c., z których odpowiednio 691 i 236 otrzymało ocenę pozytywną, a w 2021 r. czterech otrzymało ocenę negatywną. Kolejny stopień służbowy przyznano 167 urzędnikom s.c. w 2021 r. i 44 urzędnikom s.c. w 2022 r.

Szczegółowe badanie zgodności przeprowadzania ocen okresowych przeprowadzono na próbie 20 ocen przeprowadzonych dla 13 pracowników[35]. Ustalono, że zostały one sporządzone przez bezpośredniego przełożonego oraz na podstawie odpowiednich dla danego stanowiska kryteriów, zgodnie z §§ 2 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzenia ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej[36]. Oceniający omówił z ocenianym główne obowiązki wynikające z opisu stanowiska, co zostało potwierdzone podpisem pracownika, zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych. We wszystkich przypadkach ocena została dokonywana poprzez przyznanie ocen cząstkowych do każdego z kryteriów obowiązkowych i dodatkowych oraz wyliczenie średniej z tych ocen zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych.

W jednym przypadku stwierdzono, że nie została sporządzona ocena okresowa, której termin został wyznaczony na 2 czerwca 2021 r. DGSZ wyjaśnił, że ocena nie została przeprowadzona z powodu długotrwałej nieobecności pracownicy, której powrót do pracy planowany jest na styczeń 2023 r.

---

33 Dz. U. poz. 1144, dalej: rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny.

34 Na podstawie danych przekazanych przez Wydział Kadr w Centrali BSO MSZ, wg stanów na dzień 1 stycznia.

35 Dobór próby niestatystyczny, wg profesjonalnego osądu kontrolera.

36 Dz. U. poz. 470, dalej: rozporządzenie w sprawie ocen okresowych

W jednym z czterech objętych badaniem przypadków, po przyznaniu oceny negatywnej, w arkuszu oceny nie zostało wpisane uzasadnienie oceny (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

Także w jednym przypadku w arkuszu oceny okresowej nie wpisano wniosków dotyczących IPRZ (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str. 16-54, 62, 458-512)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki dwukrotnej, następującej po sobie negatywnej oceny urzędnika korpusu służby cywilnej zatrudnionego w Ministerstwie.

(akta kontroli str. 289-297)

2.9. W latach 2019-2022 (I półrocze) wskaźnik fluktuacji (odejść)[37] ogółem w korpusie s.c. wynosił odpowiednio: 8,8%, 12,3%, 7% i 3,5%.

W roku 2019 w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy zwolniono 173 stanowiska pracy, z tego 134 pracowników s.c. i 39 urzędników s.c. W kolejnych latach zwolnione zostały 224 stanowiska w 2020 r. (z tego 161 pracowników s.c. i 63 urzędników s.c.), 128 stanowisk w 2021 r. (z tego 94 pracowników s.c. i 34 urzędników s.c.) i 64 stanowiska w 2022 r. (z tego 50 pracowników s.c. i 14 urzędników s.c.). W 2019 r. obsadzone zostały 132 stanowiska (z tego 112 pracowników s.c. i 20 urzędników s.c.), 86 stanowisk w 2020 r. (z tego 74 pracowników s.c. i 12 urzędników s.c.), 104 stanowiska w 2021 r. (z tego 91 pracowników s.c. i 13 urzędników s.c.) i 46 stanowisk w 2022 r. (z tego 43 pracowników s.c. i trzech urzędników s.c.).

DGSZ poinformował, że w Ministerstwie wdrożono wywiad wyjściowy, badający przyczyny odejść pracowników, będący częścią funkcjonującej w MSZ e-obiegówki wystawianej dla pracownika w związku z planowanym rozwiązaniem stosunku pracy. Dodał także, że przyczyny odejścia pracowników są przez nich komunikowane przełożonym oraz dyrektorom komórek organizacyjnych. Ponadto zdarza się, że przyczyny odejścia są także wskazywane w piśmie wypowiadającym stosunek pracy lub wnioskującym o jej rozwiązanie.

Głównymi przyczynami odejść pracowników było przejście na emeryturę, propozycja przeniesienia do innego urzędu na podstawie art. 64 u.s.c., otrzymanie od innego pracodawcy (w tym z sektora prywatnego) bardziej korzystnych warunków finansowych oraz kwestie osobiste.

(akta kontroli str. 16-55, 394-421)

2.10. Wewnętrzne zasady dotyczące awansowania pracowników MSZ zostały określone w zarządzeniu nr 12.

W okresie objętym kontrolą 36 osób zatrudnionych MSZ zostało mianowanych przez Szefa Służby Cywilnej na urzędnika służby cywilnej na podstawie art. 48 ust. 2 u.s.c., z tego 34 osoby z dniem 1 grudnia 2019 r. i dwie osoby z dniem 1 grudnia 2020 r. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej przyznał pracownikom najniższy stopień służbowy zgodnie z art. 51 ust. 1 u.s.c., tj. w terminie 7 dni od dnia mianowania.

(akta kontroli str. 16-54, 63, 649-666, 1668-1683)

W objętej szczegółowym badaniem próbie 20 ocen okresowych 13 pracowników MSZ wchodzących w skład korpusu służby cywilnej, wystąpiły dwa przypadki, w których pracownik od otrzymania ostatniego stopnia służbowego otrzymał dwie kolejne następujące po sobie pozytywne oceny okresowe na jednym z dwóch najwyższych

[37] Wskaźnik fluktuacji (odejść) to udział osób, które zakończyły pracę na stanowiskach należących do korpusu s.c. w danym urzędzie w stosunku do przeciętnego zatrudnienia w osobach w tym urzędzie. Obejmuje to przypadki rozwiązania i wygaśnięcia stosunku pracy, przeniesień do innych urzędów w ramach s.c. czy zakończenia pracy przez osoby zatrudnione na zastępstwo.

poziomów przewidzianych w skali ocen. W obydwu przypadkach pracownikom przyznano kolejny stopień służbowy zgodnie z art. 89 ust. 2 u.s.c. Ponadto, w dwóch przypadkach przyznano kolejny stopień służbowy na wniosek przełożonego w związku z przyznaną pozytywną oceną.

(akta kontroli str. 292-297, 510-512, 667-668, 1668-1683)

2.11. Nagrody w MSZ były wypłacane na podstawie zarządzenia nr 2 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie przyznawania nagród dla członków służby zagranicznej oraz osób niewchodzących w skład służby zagranicznej zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Łączna kwota nagród wypłaconych w MSZ[38] wyniosła 16 063,4 tys. zł w 2019 r.[39], 254,7 tys. zł w 2020 r., 5831,7 tys. zł w 2021 r. i 4098,2 tys. zł w 2022 r. (do 30 czerwca), a średnia kwota nagrody wyniosła 9,6 tys. zł w 2019 r., 0,1 tys. zł w 2020 r., 3,8 tys. zł w 2021 r. i 2,7 tys. zł w 2022 r. (do 30 czerwca). Zmniejszenie kwoty nagród w roku 2020 wynikało z decyzji kierownictwa resortu o ograniczeniu wypłaty środków na nagrody w związku z zaistniałą sytuacją związaną z epidemią COVID-19.

W latach 2019-2022 nie wypłacano nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe[40], nie stwierdzono również przypadku, aby DGSZ sam sobie przyznał nagrodę.

(akta kontroli str. 16-54, 64-67, 908-924)

2.12. Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej DGSZ składał w terminie do końca stycznia, tj. zgodnie z art. 25 ust. 1 u.s.c. Zawierały one jednak nierzetelne dane w zakresie liczby członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w MSZ (opis w obszarze 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości)*.

(akta kontroli str. 16-54, 1298-1408)

2.13. W okresie objętym kontrolą z wnioskami o uzyskanie zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe wystąpiło do DGSZ i Szefa Służby Zagranicznej[41] 458 członków korpusu służby cywilnej[42], w tym 40 osób zajmujących wyższe stanowiska.

W okresie tym zgodę otrzymało 410 członków korpusu służby cywilnej, w tym 37 osób zajmujących wyższe stanowiska[43], a 53 osoby nie otrzymało zgody[44], w tym 5 osób zajmujących wyższe stanowiska[45].

Udział członków korpusu służby cywilnej, którzy otrzymali zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcie zarobkowe w stosunku do wszystkich członków korpusu w MSZ wynosił w kolejnych latach objętych kontrolą: 7,0% w 2019 r., 4,8% w 2020 r., 6,4% w 2021r. i 3,6% w 2022 r. (do 30 czerwca).

---

38 Dane dotyczą MSZ – Centrali (dysponenta III stopnia).

39 Z tego 14 976,3 tys. zł w części 45 budżetu państwa – Sprawy zagraniczne i 1087,0 tys. zł w części 23 budżetu państwa – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

40 W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1637, ze zm.).

41 Zgodnie z art. 59 nowej u.s.z. członek służby zagranicznej nie może podejmować zatrudnienia lub wykonywać innych zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody Szefa Służby Zagranicznej.

42 Z tego 155 (w tym 6 osób zajmujących wyższe stanowisko) w 2019 r., 94 (9) w 2020 r., 132 (17) w 2021 r. i 77 (8) w 2022 r. (do 30 czerwca).

43 Z tego 138 (w tym 6 osób zajmujących wyższe stanowisko) w 2019 r., 88 (9) w 2020 r., 118 (14) w 2021 r. i 66 (8) w 2022 r. (do 30 czerwca).

44 Liczba osób, które otrzymały zgodę i nie otrzymały zgody nie sumuje się w liczbę osób , które złożyły wnioski ponieważ jeden pracownik może złożyć więcej niż jeden wniosek w ciągu roku. Ponadto w liczbie osób, które nie uzyskały zgody uwzględniono także osoby, które wycofały wnioski oraz osoby, których wnioski nie wymagały zgody.

45 Z tego 17 w 2019 r., 10 w 2020 r., 18 (w tym 5 osób zajmujących wyższe stanowisko) w 2021 r. i 8 w 2022 r. (do 30 czerwca).

Wśród powodów odmowy wyrażenia zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe DGSZ oraz Szef Służby Zagranicznej wskazywali kolizję wnioskowanej aktywności z zakazem prowadzenia działalności gospodarczej, wystąpienie ryzyka konfliktu interesów oraz brak możliwości wskazania przez wnioskodawcę dodatkowego pracodawcy, charakteru dodatkowej aktywności albo innych informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku.

(akta kontroli str. 16-54, 68-69, 593-600)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzygotowanie przez DGSZ Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi na rok 2022 i lata kolejne.

Ustalono, że wg stanu na 25 listopada 2022 r. nie został przygotowany PZZL na rok 2022 i lata kolejne.

DGSZ wyjaśnił, że pierwszym i kluczowym etapem jest opracowanie przez Szefa SZ standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej, które zdefiniują ramy nowego PZZL i dadzą wytyczne, które posłużą do jego przygotowania. Dodał, że w ramach działań podjętych w celu wprowadzenia nowego PZZL *Szefowi Służby Zagranicznej przedstawiono dotychczasową dokumentację związaną w obowiązującymi wcześniej PZZL i dokonano analizy założeń i realizacji dotychczasowego PZZL oraz strategicznych dokumentów resortu, które mogłyby mieć wpływ na PZZL.* Ponadto, wyjaśnił, że (…) *czynności Dyrektora Generalnego wyznaczone w art. 25 ust. 4 pkt 2 ustawy o sc były realizowane w oparciu o pozostałe działania określone w lit. od b) do e). (…) długoletnie praktyki w zakresie funkcjonowania Ministerstwa Spraw Zagranicznych na bazie dotychczasowych przepisów pozwalają w pełnym zakresie skutecznie realizować politykę personalną resortu.*

(akta kontroli str. 394-457, 925-930)

Zdaniem NIK, przygotowanie PZZL jest ustawowym obowiązkiem dyrektora generalnego i jego realizacja nie może być determinowana realizacją przez Szefa Służby Zagranicznej zadań Szefa Służby Cywilnej wynikających art. 15a u.s.c.[46] (w stosunku do pracowników korpusu służby cywilnej będących członkami służby zagranicznej), w tym opracowaniem standardów zarządzania zasobami ludzkimi. Podjęcia prac na rzecz opracowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi nie można traktować jako elementu przygotowania PZZL, a jedynie jako wsparcie Szefa Służby Zagranicznej w realizacji jego zadań wynikających z art. 15a u.s.c.

2. W okresie objętym kontrolą czas trwania służby przygotowawczej nowozatrudnionych pracowników wynosił od 15 do 229 dni. W 30 przypadkach (w tym trzech w objętej badaniem próbie[47]) czas trwania służby przygotowawczej był dłuższy niż cztery miesiące, co było niezgodne z art. 36 ust. 4 u.s.c.

Szef Służby Zagranicznej wyjaśnił, że cztery przypadki przekroczenia czasu trwania służby przygotowawczej w 2019 r. wynikały z błędnie liczonego terminu jej rozpoczęcia. Cztery przypadki, które wystąpiły w 2020 r., spowodowane były ogłoszeniem stanu epidemii SARS-COV 2 i przejściem administracji publicznej na system pracy zdalnej. Dostosowanie systemów teleinformatycznych do prowadzenia szkoleń on-line oraz wyposażenie pracowników w odpowiednią infrastrukturę spowodowało opóźnienie w realizacji szkoleń. 22 przypadki przekroczenia terminu

[46] W stosunku do pracowników korpusu służby cywilnej będących członkami służby zagranicznej zadania Szefa Służby Cywilnej określone w art. 15 ust. 1 pkt 2, 6 i 7 oraz ust. 5, 6 i 9 u.s.c. wykonuje Szef Służby Zagranicznej.

[47] Służba przygotowawcza trwała 143, 144 i 178 dni.

służby przygotowawczej w 2021 r. dotyczyły aplikantów dyplomatyczno-konsularnych.

(akta kontroli str. 16-53, 60, 342-393)

NIK zauważa, że art. 36 ust. 4 u.s.c. jednoznacznie określa czas trwania służby przygotowawczej jako nie dłuższy niż cztery miesiące od jej rozpoczęcia. Ustawa ta nie wskazuje także przesłanek umożliwiających wydłużenie tego terminu.

3. Przeprowadzenie rozmowy wstępnej po terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie pierwszej oceny.

W jednym przypadku z 21 objętych szczegółowym badaniem pierwszych ocen, rozmowa wstępna została przeprowadzona w terminie 25 dni od nawiązania stosunku pracy, tj. cztery dni po upływie dwudziestojednodniowego terminu określonego w § 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny.
Bezpośrednia przełożona, na której spoczywał obowiązek przeprowadzenia rozmowy wyjaśniła, że przyczyną opóźnienia był przede wszystkim stan epidemii oraz przejście na zdalny lub hybrydowy tryb pracy. Jako kolejny powód wskazała konieczność zapewnienia przez wydział obsługi przesłuchań kandydatów na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

(akta kontroli str. 16-54, 61, 458-512)

W związku z jednostkowym charakterem nieprawidłowości, jej niewielkim zakresem oraz ekstraordynaryjnym charakterem zadań, które wpłynęły na jej wystąpienie, NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego.

4. W dwóch z 21 objętych badaniem pierwszych ocen łączna ocena przyznana pracownikowi została wskazana jako suma ocen cząstkowych, a nie jako ich średnia arytmetyczna, co było niezgodnie z § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny.

DGSZ wyjaśnił, że ocena została podana jako suma, a nie średnia arytmetyczna przez przeoczenie, co jest zwykłą pomyłką rachunkową. Dodał, że z zaznaczonej punktacji wynika, że jest to ocena pozytywna.

(akta kontroli str. 16-54, 61, 289-298, 458-512)

5. Brak uzasadnienia negatywnej oceny okresowej.

W przypadku jednej z 20 objętych badaniem ocen okresowych, w arkuszu oceny nie zostało wpisane uzasadnienie przyznanej oceny negatywnej, co było niezgodne z § 11 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych.

DGSZ wyjaśnił, że uzasadnienie zostało przekazane pracownikowi ustnie wraz z informacją o powodach przyznania oceny na poziomie poniżej oczekiwań. Dodał, że *Zgodnie z przypisami do złącznika nr 4 (…) wzór formularza będący załącznikiem do rozporządzenia (…) sporządzenie uzasadnienia oceny może polegać na ogólnym omówieniu oceny lub szczegółowym odniesieniu do wszystkich ocen cząstkowych albo tylko niektórych z nich.*

(akta kontroli str. 16-54, 62, 458-512)

NIK zauważa, że wskazany załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie ocen okresowych jednoznacznie wskazuje na formę pisemną. Dodatkowe informacje dotyczące uzasadnienia zawarte w przypisie ósmym do arkusza oceny okresowej wskazują jedynie na dopuszczalny zróżnicowany poziom szczegółowości uzasadnienia oceny, a nie stanowią zwolnienia z zastosowania formy pisemnej.

6. Niewpisanie wniosków dotyczących IPRZ.

W jednym z objętych próbą arkuszy oceny okresowej nie zostały wpisane wnioski dotyczące IPRZ, pomimo obowiązku wynikającego z § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych.

DGSZ wyjaśnił, że wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego nie zostały wpisane w wyniku niedopatrzenia sporządzającego ocenę.

(akta kontroli str. 16-54, 62, 458-512)

OCENA CZĄSTKOWA

W obszarze wykonywania zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej zgodnie z art. 25 ust. 6 u.s.c. wyznaczył osobę go zastępującą i niezwłocznie poinformował o tym fakcie Szefa Służby Cywilnej. Opracował także wewnętrzne procedury dotyczące obiegu dokumentów procesów kadrowych i przyznał pracownikom najniższy stopień służbowy w terminie siedmiu dni od dnia mianowania. Ponadto opracowano Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2019-2020, który zawierał wszystkie elementy obligatoryjne wskazane w Standardach Szefa S.C. 2012.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzygotowania Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi na rok 2022 i lata kolejne, a także przeprowadzenia służby przygotowawczej w 30 przypadkach w czasie dłuższym niż wskazany w u.s.c., tj. przekraczającym cztery miesiące. Jednostkowe nieprawidłowości polegały na: nieterminowym przeprowadzeniu wstępnej rozmowy oraz niewpisaniu wniosków dotyczących IPRZ w arkuszu okresowej oceny pracowniczej i braku pisemnego uzasadnienia oceny negatywnej oraz błędnego wpisania łącznej pierwszej oceny dwóch pracowników.

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. Planowanie i organizacja szkoleń w MSZ została uregulowana w zarządzeniu nr 8 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie planowania rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych[48]. Komórką organizacyjną do spraw szkoleń, która m.in. organizuje szkolenia i inne formy podnoszenia kwalifikacji i planuje rozwój zawodowy pracowników była Akademia Dyplomatyczna[49].

(akta kontroli str. 186-215)

Plan szkoleń w MSZ sporządzany był w formie wstępnej oferty szkoleniowej sporządzanej w oparciu o wyniki badania potrzeb szkoleniowych wszystkich pracowników zatrudnionych w Ministerstwie – zarówno wchodzących w skład korpusu służby cywilnej jak i pozostałych członków służby zagranicznej i pracowników niebędących członkami służby zagranicznej.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej[50] wyjaśnił, (…) *że potrzeby rozwojowe pracowników poza IPRZ badano w drodze konsultacji z Kierownictwem Ministerstwa (drogą bezpośrednią) i z kadrą kierowniczą komórek organizacyjnych (pismo lub mail).* Dodał także, że każdorazowo dotyczyło to potrzeb pracowników, których nie obejmuje IPRZ.

Oferta szkoleniowa była aktualizowana i udostępniona pracownikom w intranecie MSZ i aktualizowana w ciągu roku.

(akta kontroli str. 1446-1500)

W 2019 r. zaplanowano 62 szkolenia, z tego 28 szkoleń powszechnych i 34 szkolenia specjalistyczne. Zrealizowano w ciągu roku 330 szkoleń, w których uczestniczyło

---

48 Zmienionego zarządzeniem nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 22 sierpnia 2022 r. (dalej: zarządzenie w sprawie rozwoju).

49 Na podstawie § 50a zarządzenia nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. Min. S.Z. z 2020 r. poz. 72, ze zm.).

50 W zastępstwie Szefa Służby Zagranicznej kierującego Akademią Dyplomatyczną.

3360 członków s.c.[51], z tego 195 stanowiły szkolenia powszechne (uczestniczyło 1907 członków s.c.), a 135 szkolenia specjalistyczne (uczestniczyło 1453 członków s.c.). 158 szkoleń zorganizowano w ramach IPRZ (uczestniczyło 343 członków s.c.).

W 2020 r. zaplanowano 94 szkolenia, z tego 23 powszechne i 71 specjalistycznych. Zrealizowano w ciągu roku 154 szkolenia, w których uczestniczyło 3717 członków s.c., z tego 101 stanowiły szkolenia powszechne (uczestniczyło 2341 członków s.c.), a 53 szkolenia specjalistyczne (uczestniczyło 1376 członków s.c.). 49 szkoleń zorganizowano w ramach IPRZ (uczestniczyło 59 członków s.c.).

W 2021 r. zaplanowano 45 szkoleń, z tego 23 powszechne i 22 specjalistyczne. Zrealizowano w ciągu roku 196 szkoleń, w których uczestniczyło 5833 członków s.c., z tego 111 stanowiły szkolenia powszechne (uczestniczyło 3773 członków s.c.), a 85 szkolenia specjalistyczne (uczestniczyło 2060 członków s.c.). 59 szkoleń zorganizowano w ramach IPRZ (uczestniczyło 161 członków s.c.).

W 2022 r. zaplanowano 38 szkoleń, z tego 22 powszechne i 16 specjalistycznych. Zrealizowano w pierwszej połowie roku 180 szkoleń, w których uczestniczyło 1945 członków s.c., z tego 141 stanowiły szkolenia powszechne (uczestniczyło 970 członków s.c.), a 39 szkolenia specjalistyczne (uczestniczyło 975 członków s.c.). 25 szkoleń zorganizowano w ramach IPRZ (uczestniczyło 32 członków s.c.).

Kierujący Akademią Dyplomatyczną wyjaśnił, że przyczyną rozbieżności między liczbą planowanych i zrealizowanych szkoleń jest fakt, że w ramach planowanych szkoleń uwzględnia się wstępną ofertę szkoleniową obejmujące szkolenia grupowe dla pracowników MSZ. W trakcie roku realizacja szkoleń odbywa się także na podstawie indywidualnych wniosków i napływających w ciągu roku propozycji szkoleń od organizatorów zagranicznych oraz ministerstw innych państw lub Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Dodał także, że część komórek organizacyjnych przeprowadza szkolenia w trybie ad hoc.

Wydatki na szkolenia zaplanowano w kwocie: 3702,6 tys. zł w 2019 r., 1506,0 tys. zł w 2020 r., 1512,5 tys. zł w 2021 r. i 1875,7 tys. zł w 2022 r. Wydatki wyniosły: 3346,5 tys. zł w 2019 r., 1366,3 tys. zł w 2020 r., 1130,4 tys. zł w 2021 r. i 660,5 tys. zł w pierwszej połowie 2022 r.[52]. Jednostkowy koszt szkoleń przypadający członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w MSZ wyniósł: 1701,3 zł w 2019 r., 738,5 zł w 2020 r., 610,0 zł w 2021 r. i 356,6 zł w pierwszej połowie 2022 r.

(akta kontroli str. 16-54, 70-71, 342-346)

3.2. W okresie objętym kontrolą MSZ nie organizowało szkoleń z innymi urzędami w formule określonej w § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej[53]. Szef Służby Zagranicznej poinformował, że pracownicy MSZ prowadzą m.in. szkolenia przedwyjazdowe, przygotowujące do misji cywilnych, w których uczestniczą przedstawiciele innych urzędów.

(akta kontroli str. 16-54)

3.3. Badanie dotyczące prawidłowości przeprowadzania szkoleń przeprowadzono na próbie 15 szkoleń z kategorii szkoleń powszechnych, specjalistycznych oraz szkoleń w ramach IPRZ, przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą[54].

---

51 Jedna osoba mogła wziąć udział w więcej niż jednym szkoleniu.

52 Na podstawie sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa (rocznych za lata 2019-2021 i za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r.)

53 Dz. U. poz. 960 (dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń w s.c.).

54 Dobór próby niestatystyczny, według profesjonalnego osądu kontrolera.

We wszystkich objętych badaniem przypadkach, zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c., zostały określone m. in. tematyka i cele szkolenia oraz zatwierdzono program szkolenia. Ponadto, po szkoleniu dokonano jego oceny.

Szkolenia były powierzone podmiotowi, który spełniał wymagania określone w § 8 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c., w szczególności posiadał doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej i pracowników dających rękojmię należytej realizacji programu szkolenia oraz zgodny z potrzebami MSZ program szkolenia, a także zapewniał warunki lokalowe i wyposażenie w niezbędne materiały dydaktyczne niezbędne do realizacji szkolenia.

(akta kontroli str. 1296-1297)

3.4. DGSZ przekazywał informacje o potrzebach szkoleniowych urzędu na bieżący rok i szkoleniach przeprowadzonych w poprzednim roku, w formie określonej przez Szefa Służby Cywilnej oraz terminie określonym w § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c.

Ustalono, że w informacjach za 2019 r. i 2021 r. wykazane kwoty łącznych wydatków na szkolenia były niezgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa (rocznych), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 1369-1445)

3.5. Badanie prawidłowości ustalania IPRZ przeprowadzono na próbie 20 członków korpusu s.c. zatrudnionych w MSZ, których dotyczył obowiązek ustalenia IPRZ w okresie objętym kontrolą. 10 przekazanych kontrolerom IPRZ dotyczących siedmiu pracowników zostało sporządzonych zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu w sprawie rozwoju oraz z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 108 ust. 1 u.s.c. Wszystkie zostały także zaakceptowane przez kierowników kierownika komórki organizacyjnej oraz zatwierdzone przez DGSZ, zgodnie z art. 108 ust. 2 u.s.c.

Dla 13 z 20 objętych badaniem pracowników, w okresie objętym kontrolą nie zostały sporządzone IPRZ (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości).*

(akta kontroli str. 186-215, 977-1045)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kwota wydatków na szkolenia wykazana w informacjach przekazanych do Szefa Służby Cywilnej za lata 2019 i 2021 była niezgodna ze sprawozdaniami Rb-28[55]. W ocenie NIK było to nierzetelne.

W Informacji za rok 2019 w tabelach E2 i E2.A jako sumę wydatków na szkolenia wskazano kwotę 3342 tys. zł. Zgodnie ze sprawozdaniami Rb-28 (dla cz. 23 i 45) łączna kwota wydatków z § 455[56] wyniosła 3346,5 tys. zł, tj. o 4,5 tys. zł więcej niż wykazano w informacji do Szefa Służby Cywilnej.
W informacji dyrektora generalnego urzędu z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej – szkolenia (Formularz DSC-SZK) w 2021 r. łączne wydatki na szkolenia zostały wykazane w kwocie 1092,9 tys. zł. Ze sprawozdania Rb-28 wynika, że wydatki na szkolenia w 2021 r. zostały poniesione w kwocie 1130,4 tys. zł, tj. w kwocie o 37,5 tys. zł wyższej.
Zgodnie z instrukcją wypełniania informacji o potrzebach szkoleniowych urzędu na rok bieżący oraz szkoleniach zrealizowanych w poprzednim roku[57], w sprawozdaniu

[55] Rb-28 - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.
[56] § 455 - Szkolenia członków korpusu służby cywilnej.
[57] Tabela E2: wydatki na szkolenia członków korpusu służby cywilnej i E2.A: wydatki na szkolenia członków korpusu służby cywilnej w podziale na rodzaj szkolenia.

wykazywane powinny być wydatki, które urząd poniósł z § 455, na konkretne szkolenia członków korpusu służby cywilnej. Wskazane wartości miały być zgodne m.in. ze sprawozdaniami Rb-28.

Szef Służby Zagranicznej Kierujący Akademią Dyplomatyczną wyjaśnił, że w roku 2019 w informacji do Szefa Służby Cywilnej nie ujęto projektów realizowanych przez Inspektorat Służby Zagranicznej w ramach dotacji Ministerstwa Obrony Narodowej.

DGSZ wyjaśnił, że w latach 2019 i 2021 wydatki na szkolenia organizowane przez Inspektorat Służby Zagranicznej z zakresu pozamilitarnych przygotowań obronnych *omyłkowo nie były uwzględniane w formularzu DSC-SZK, przyjmując założenie, że raportowaniu podlegają wyłącznie wydatki resortu pochodzące z paragrafu 4550 w ramach różnych rozdziałów działu „administracja publiczna"*. Dodał także, że w 2021 roku różnica pomiędzy Rb-28 a formularzem DSC-SZK wynikała prawdopodobnie z omyłkowego wykazania w sprawozdaniu poziomu zaangażowania środków, a nie wykonania wydatków.

(akta kontroli str. 1396-1445, 2042-2058)

2. Niesporządzenie IPRZ dla 13 z 20 objętych badaniem członków korpusu s.c. zatrudnionych w MSZ, co było niezgodne z art. 108 ust. 1 u.s.c.

Bezpośredni przełożony, na podstawie art. 108 ust. 1 u.s.c., miał obowiązek ustalenia IPRZ dla każdego członka służby cywilnej, poza stanowiskami wyższymi. Ponadto § 7 ust. 1 zarządzenia w sprawie rozwoju obligował do sporządzania IPRZ co dwa lata.

DGSZ przekazał wyjaśnienia osób, na których spoczywał obowiązek sporządzenia IPRZ dla osób wskazanych w próbie, z których wynikało, że przyczynami niesporządzenia IPRZ były w szczególności: wzrost realizowanych zadań w związku z sytuacją międzynarodową (np. wybuch konfliktu zbrojnego w Ukrainie, kryzys polityczny na Białorusi, misja ewakuacyjna w Afganistanie), pandemia COVID-19 oraz przeoczenie w związku ze zmianą bezpośredniego przełożonego.

(akta kontroli str. 186-215, 977-1045)

NIK zauważa, że ustalenie IPRZ jest ustawowym obowiązkiem przełożonego, a wewnętrzne regulacje jednoznacznie określają dwuletnią częstotliwość jego sporządzania. Wskazane w wyjaśnieniach uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne oraz zmiany kadrowe w urzędzie nie powinny w długiej perspektywie czasowej wpływać na wykonywanie obowiązków ustawowych.

OCENA CZĄSTKOWA

Szkolenia w okresie objętym kontrolą były prowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. Oferta szkoleniowa obejmowała zarówno szkolenia powszechne jak i specjalistyczne, a ich prowadzenie odbywało się zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szkoleń.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niesporządzenia IPRZ dla 13 z 20 objętych badaniem pracowników, co było niezgodne z art. 108 ust. 1 u.s.c., oraz nierzetelnego wykazania w sprawozdaniu do Szefa S.C. kwot wydatków na szkolenia w 2019 r. i w 2021 r.

4. Realizacja przez Szefa Służby Zagranicznej zadań wynikających z ustawy o służbie zagranicznej

Opis stanu faktycznego

4.1. Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 6 nowej u.s.z. Szef Służby Zagranicznej zbiera i przetwarza szczegółowe dane o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków służby zagranicznej.

W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia członków służby zagranicznej kształtował się następująco: na 31 grudnia 2019 r. wynosił 2560 etatów (w tym 1250 etatów w MSZ i 1310 etatów w placówkach zagranicznych), na 31 grudnia 2020 r. – 2505 etatów (1200 w MSZ i 1305 w placówkach zagranicznych), na 31 grudnia

2021 r.: 2468 etatów (w tym 1112 w MSZ i 1356 w placówkach zagranicznych), a na dzień 30 czerwca 2022 r. wynosił 2447 etatów (w tym 1158 etatów w MSZ i 1289 etatów w placówkach zagranicznych)[58]. Wśród osób wykonujących zadania służby zagranicznej, według stanu na 31 grudnia 2019 r., było 2046 członków korpusu służby cywilnej i 679 osób spoza korpusu służby cywilnej, na 31 grudnia 2020 r. było to odpowiednio:1887 i 669, na 31 grudnia 2021 r. – 1880 i 619 oraz wg stanu osób na 30 czerwca 2022 r. 1852 i 603[59].

Wskazywany w sprawozdaniach Rb-70 m.in. stan zatrudnienia członków służby zagranicznej nie był zgodny ze stanem faktycznym, co opisano w obszarze 1, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1 na str. 9-10 niniejszego wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite (brutto) w służbie zagranicznej wyniosło: w 2019 r. 9 157,42 zł, w 2020 r. 9 309,75 zł, w 2021 r. 10 269,74 zł, a w 2022 r. (do 30 czerwca) 9 944,73 zł. W podziale na poszczególne grupy osób wchodzące w skład służby zagranicznej, przeciętne wynagrodzenie w latach 2019-2022 (I półrocze) kształtowało się odpowiednio:

- członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych: 9 919,98 zł, 9 739,82 zł, 10 881,35 zł, 10 695,21 zł;
- dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny – w 2021 r.[60] – 12 652,80 zł, a w 2022 r. (I półrocze) – 10 813,73 zł;
- pełnomocni przedstawiciele Rzeczpospolitej Polskiej w innym Państwie lub organizacji międzynarodowej – 14 320,50 zł, 15 884,61 zł, 20 269,59 zł, 17 999,52 zł;
- pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi[61] – w 2021 r. – 6 226,69 zł, a w 2022 r. (I półrocze) – 5 722,75 zł;
- pracownicy zagraniczni zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego – w 2021 r. – 10 668,61 zł, a w 2022 r. (I półrocze) – 9 456,17 zł;
- osoby niebędące członkami korpusu służby cywilnej zatrudnione w służbie zagranicznej – 9 415,16 zł, 9 555,13 zł, 10 006,03 zł, 10 788,53 zł;
- osoby wykonujące zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej – 8 166,63 zł, 8 094,80 zł, 8 868,39 zł, 8 491,32 zł.

Według danych MSZ[62] na 30 czerwca 2022 r., zadania służby zagranicznej wykonywało: 91 ambasadorów[63], 1460 członków personelu dyplomatyczno – konsularnego (w tym 750 dyplomatów zawodowych było i pracowników zagranicznych 604[64]), 756 członków personelu pomocniczego i 123 członków

---

58 Dane w przeliczeniu na pełne etaty. Dane te nie uwzględniają zatrudnionych w ramach części 23.

59 Według danych przekazanych przez MSZ w załączniku nr 14 do pisma z dnia 20 października 2022 r. (znak: BKA.081.4.2022/4).

60 Grupa pracowników wprowadzona nową ustawą o służbie zagranicznej od 16 czerwca 2021 r.

61 Grupa pracowników wprowadzona nową ustawą o służbie zagranicznej od 16 czerwca 2021 r.

62 Przekazanych w załączniku nr 14 do pisma z dnia 20 października 2022 r. (znak BKA.081.44.2022/4), w którym MSZ wykazało faktyczne liczby osób nie etatów.

63 Według stanu na: 31 grudnia 2019 r. – 85 ambasadorów; 31 grudnia 2020 r. – 88 ambasadorów; 31 grudnia 2021 r.: 91 ambasadorów.

64 Według stanu na: 31 grudnia 2019 r. – 1529 członków personelu dyplomatyczno-konsularnego; 31 grudnia 2020 r. – 1492 członków personelu dyplomatyczno-konsularnego; 31 grudnia 2021 r. – 1485 członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, w tym 747 dyplomatów zawodowych i 627 pracowników zagranicznych.

personelu obsługi[65]. W 2021 roku, w związku z wejściem w życie nowej u.s.z., według stanu na 31 grudnia, na pracownika krajowego powołano 179 osób, a w 2022 r. (na 30 czerwca) 169 osób.

(akta kontroli str. 49-51, 73-75)

Struktura wiekowa członków służby zagranicznej w okresie objętym kontrolą (wg stanu na koniec roku), w podziale na poszczególne grupy wiekowe kształtowała się następująco:

- w wieku do 29 lat zatrudnionych było w 2019 r. 86 osób (tj. 3,4% stanu zatrudnienia członków służby zagranicznej), w 2020 r. – 71 osób (2,8 %), w 2021 r.: - 51 osób (2,1%). Na 30 czerwca 2022 r. – 46 osób (1,9%);
- w wieku powyżej 65 lat zatrudnionych było w 2019 r.: 61 osób (tj. 2,4 % stanu zatrudnienia), w 2020 r.: 58 osób (2,3%), w 2021 r.: 37 osób (1,5%). Na 30 czerwca 2022 r. zatrudnionych było 35 osób, co stanowiło 1,4% stanu zatrudnienia członków służby zagranicznej.

Na dzień 16 czerwca 2021 r., tj. na dzień wejścia w życie nowej ustawy o służbie zagranicznej, 64 członków służby zagranicznej miało ukończone 65 lat. Na podstawie art. 80 ust. 2 ww. ustawy, w terminie dwóch miesięcy od dnia jej wejścia w życie, 37 osób wystąpiło do Ministra z wnioskiem o wyłączenie stosowania art. 80 ust. 1 ww. ustawy, tj. o niewygaszanie stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku 65 lat. W stosunku do 29 złożonych wniosków (78,4%) Minister wydał decyzję o wyłączeniu stosowania ww. przepisu i osoby te zostały dalej w służbie zagranicznej.
Według stanu na dzień 31 października 2022 r., na podstawie w art. 4 ust. 2 nowej u.s.z kolejnych 29 członków służby zagranicznej złożyło wniosek o niewygaszanie stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku 65 lat. W przypadku 16 osób (55,2%) Minister wydał decyzję o wyłączeniu stosowania ww. przepisu. Zarówno decyzje o wyłączeniu stosowania wskazanych wyżej przepisów, jak i decyzje o odmowie, nie były uzasadniane. Dyrektor Biura Spraw Osobowych odnośnie wniosków, o których mowa w art. 80 jak i w art. 4 nowej u.s.z wyjaśnił, że ustawa nie wskazuje na konieczność uzasadniania decyzji Ministra SZ.

Liczba stanowisk pracy (w ramach służby zagranicznej) zwolniona w trakcie roku w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy w MSZ i w placówkach zagranicznych wynosiła łącznie: w 2019 r. – 320, w tym 157 w MSZ i 163 w placówkach zagranicznych (stanowiło to 13% stanu zatrudnienia członków służby zagranicznej), w 2020 r. – 351, w tym 207 w MSZ i 144 w placówkach zagranicznych (tj. 14,0%), w 2021 r. – 271, w tym 108 w MSZ i 163 w placówkach zagranicznych (tj. 11,0%), a w 2022 r. (I półrocze) – 135, w tym 55 w MSZ i 80 w placówkach zagranicznych (tj. 5,0%). Liczba rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy w związku z ukończeniem 65 lat przez członka służby zagranicznej w 2021 r. wyniosła łącznie 23 osoby[66], co stanowiło 8,5 % wszystkich przypadków rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy), a na 30 czerwca 2022 r. – 14 osób (10,4 %)[67].

---

[65] Według stanu na: 31 grudnia 2019 r. – 984 osoby personelu pomocniczego i 18 personelu obsługi; 31 grudnia 2020 r. – 871 personelu pomocniczego i 17 personelu obsługi; 31 grudnia 2021 r. – 771 personelu pomocniczego i 130 personelu obsługi. W ww. danych nie zostały uwzględnione osoby zatrudnione w placówkach zagranicznych, o których mowa w art. 2 ust 2 pkt 3 starej u.s.z. oraz o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 3 nowej u.s.z. (w 2019 r. - 14, w pozostałych latach 13).

[66] Według danych przekazanych przez MSZ przy piśmie z dnia 16 listopada 2022 r. (znak: BSO.081.3.2022/8).

[67] W 2019 r. i 2020 r. obowiązywała stara ustawa o służbie zagranicznej i nie było przypadków wygaśnięcia stosunku pracy w związku z ukończeniem 65 lat przez członków służby zagranicznej.

Liczba obsadzonych stanowisk pracy w MSZ i placówkach zagranicznych w trakcie roku wynosiła łącznie: 267 w 2019 r., 206 w 2020 r., 274 w 2021 r. oraz 90 w I połowie 2022 r.[68]

(akta kontroli str. 74, 628-630, 638-639)

4.2. Szef Służby Zagranicznej został powołany przez Ministra Spraw Zagranicznych z dniem 1 lipca 2021 r. W toku kontroli ustalono, że Szef SZ po raz pierwszy, w uzgodnieniu z Ministrem, wyznaczył osobę go zastępującą dopiero w sierpniu 2022 r. tj. ponad rok od powołania Szefa SZ[69] (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 13-15)

4.3. W toku kontroli ustalono, że Szef SZ od 13 lipca 2021 r. [70] kieruje Akademią Dyplomatyczną, która jest centrum szkoleniowym i edukacyjnym MSZ i odpowiada m.in. za organizację szkoleń dla kandydatów na stanowiska w placówkach zagranicznych, przeprowadza aplikację dyplomatyczno-konsularną i egzamin dyplomatyczno-konsularny, organizuje kształcenie językowe. Szef SZ nadzoruje ponadto zadania wykonywane przez Biuro Szefa Służby Zagranicznej (odpowiedzialne m.in. za zapewnienie obsługi Szefa Służby Zagranicznej), Biuro Spraw Osobowych oraz Inspektorat Służby Zagranicznej (odpowiedzialny m.in. bezpieczne funkcjonowanie polskiej służby zagranicznej).

Szef SZ wskazał, że *koordynuje proces zarządzania zasobami ludzkimi w służbie w oparciu o dostępne regulacje, tj. kodeks pracy, ustawa o służbie zagranicznej, ustawa o służbie cywilnej, kodeks etyki w służbie cywilnej, zarządzenie Szefa Służby Cywilnej ws. Standardów ZZL oraz wypracowane podczas funkcjonowania poprzedniej ustawy o służbie zagranicznej dobre praktyki. Należy podkreślić, że długoletnie praktyki w zakresie funkcjonowania Ministerstwa Spraw Zagranicznych na bazie przepisów służby cywilnej pozwalają w pełnym zakresie zarządzać zasobami zarówno w służbie cywilnej, jak i w służbie zagranicznej.*

Szef SZ poinformował, że *nie wystąpiły przypadki żądania przez niego od DGSZ informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych niezbędnych do realizacji zadań określonych w nowej u.s.z.* Podkreślił także, że jest w stałym, roboczym kontakcie z Dyrektorem Generalnym Służby Zagranicznej.

(akta kontroli str. 16-45, 135-185, 513-522, 1660-1667, 2147-2166)

4.4. Szef Służby Zagranicznej, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 8 nowej u.s.z., zarządzeniem nr 1 z dnia 29 listopada 2022 r. wprowadził *Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej* (dalej: Standardy ZZL w służbie zagranicznej). W toku kontroli ustalono, że w MSZ prace nad standardami zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej rozpoczęto w maju 2021 r. przygotowując wstępny projekt aktu. Jak podał Szef SZ, *wraz ze stabilizowaniem się przeformułowanej organizacji (obsadzenie stanowiska Szefa SZ w dniu 01.07.2021 r. i wejściem w życie z dniem 15.07.2021 r. regulaminu wewnętrznego Biura Szefa Służby Zagranicznej) przedmiotowy projekt ewoluował, zmieniając pierwotne założenia. W maju 2022 r. projekt został przesłany do konsultacji wewnętrznych, w ramach których uwagi zgłosiła Akademia Dyplomatyczna. Na przełomie września*

---

[68] W tym odpowiednio: w 2019 r. – 115 w MSZ i 152 w placówkach zagranicznych, w 2020 r. – 75 w MSZ i 131 w placówkach zagranicznych, w 2021 r. – 95 w MSZ i 179 w placówkach zagranicznych, a w 2022 r. (do 30 czerwca) – 44 w MSZ i 46 w placówkach zagranicznych.

[69] Szef Służby Zagranicznej na osobę go zastępującą w dniu 4 sierpnia 2022 r. wyznaczył DGSZ – w dniach 5-9 sierpnia 2022 r., Dyrektora BSO – w dniach 10-21 sierpnia 2022 r., Dyrektora Biura Szefa SZ – w dniach 22-28 sierpnia 2022 r. oraz ponownie DGSZ – od dnia 29 sierpnia 2022 r. W dniu 5 października 2022 r. Szef SZ wyznaczył Dyrektora BSO – w dniach 6-9 października 2022 r. i DGSZ – od dnia 20 października 2022 r.

[70] Na podstawie Decyzji nr 70 Ministra Spraw Zagranicznych z 13 lipca 2021 r. w sprawie zakresu czynności sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu, Szefa Służby Zagranicznej i dyrektora generalnego służby zagranicznej w MSZ oraz zakresu zastępowania Ministra przez sekretarzy stanu.

i października br. przesłano kolejny projekt, odnoszący się do większości zgłoszonych uwag. Po drobnych korektach AD nie zgłosiła dodatkowych zastrzeżeń. (...) Projekt tworzonego aktu powstawał z wykorzystaniem takich dokumentów, jak: ustawa o służbie cywilnej, zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r. ws. Standardów ZZL w służbie cywilnej, zmienione zarządzeniem nr 7 Szefa S.C. z 16 grudnia 2020 r.

Z uwagi na specyficzną strukturę zatrudnienia w MSZ, w celu zapewnienia utrzymania tych samych standardów dla grupy pracowników zatrudnionych jednocześnie w ramach służby cywilnej i służby zagranicznej[71] w przyjętych przez Szefa SZ ww. standardach zostały uwzględnione obowiązujące w służbie cywilnej Standardy Szefa SC 2020 i wyodrębniono możliwe do spełnienia[72] standardy dla członków służby zagranicznej, w ramach siedmiu obszarów obejmujących m.in. organizację procesów zarządzania zasobami ludzkimi; nabory, zatrudnienie i wprowadzenie do pracy, motywowanie, rozwój i rozwiązanie stosunku pracy. Ponadto, w celu zapewnienia utrzymania tych samych standardów dla wszystkich członków służby zagranicznej, także tych którzy nie są członkami służby cywilnej, standardy ZZL w służbie zagranicznej zostały rozszerzone o dodatkowe pojęcia związane ze specyfiką zatrudnienia w MSZ, np. rozmowa okresowa w służbie zagranicznej lub kwalifikacja na stanowiska w ramach służby zagranicznej.

(akta kontroli str. 513-591, 1684-1696)

4.5. Szef SZ, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 7 nowej u.s.z., w dniu 15 marca 2021 r. przedstawił Ministrowi sprawozdanie o stanie służby zagranicznej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. Było to pierwsze sprawozdanie, sporządzone na podstawie danych zebranych z komórek organizacyjnych MSZ[73] i zawarto w nim m.in. ogólne informacje dotyczące stanu zatrudnienia i wynagrodzeń członków służby zagranicznej. Minister nie złożył uwag do treści przedłożonego sprawozdania.

(akta kontroli str. 84-128, 513-522)

4.6. Szef Służby Zagranicznej nie przygotowywał odrębnego planu szkoleń tylko dla członków służby zagranicznej. Plan szkoleń przygotowywany był w formie wstępnej oferty szkoleniowej przygotowywanej przez Akademię Dyplomatyczną zarówno dla członków korpusu służby cywilnej, jak i dla członków służby zagranicznej (szczegółowy opis planowania i realizacji szkoleń zawarto w obszarze 3. *Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej)*.

Szef SZ wyjaśnił, że *zgodnie z nową ustawą o służbie zagranicznej jest on jednocześnie kierującym Akademią Dyplomatyczną i w tym zakresie nadzoruje organizację szkoleń oraz wykonanie rocznego planu działań AD. Szkolenia oferowane przez AD co do zasady są przeznaczone dla różnych kategorii uczestników i uwzględniają pracowników obu służb funkcjonujących w MSZ. Biorąc pod uwagę, że członkowie służby zagranicznej MSZ (centrali) są jednocześnie członkami korpusu służby cywilnej plan/oferta szkoleniowa jest wspólna dla sc i sz.*

(akta kontroli str. 513-522)

4.7. Zgodnie z art. 43 ust. 1 nowej u.s.z. Szef Służby Zagranicznej, mając na względzie potrzeby służby zagranicznej, organizuje nabór zewnętrzny kandydatów na aplikację dyplomatyczno-konsularną.

---

71 W Centrali MSZ.

72 Biorąc pod uwagę czynniki kulturowe i przepisy miejscowe państw, na terenie których umiejscowione są placówki zagraniczne.

73 Dyrektor Biura Szefa Służby Zagranicznej 27 stycznia 2022 r. wystąpił do poszczególnych komórek organizacyjnych o przekazanie informacji niezbędnych do przygotowania sprawozdania, w tym m.in. o stanie zatrudnienia, wynagrodzeniach i naborach do służby zagranicznej.

Za organizację i przeprowadzenie naboru na ww. aplikację do 16 czerwca 2021 r. (tj. do dnia wejścia w życie nowej u.s.z.) odpowiedzialny był DGSZ.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono trzy konkursy i jeden nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną[74].

Do 30 czerwca 2022 r. przeprowadzono cztery aplikacje dyplomatyczno-konsularne[75] oraz dziewięć egzaminów dyplomatyczno-konsularnych[76].

Zainteresowanie udziałem w konkursie/naborze na aplikację dyplomatyczno-konsularną w latach 2019-2022 (I półrocze) utrzymywało się na podobnym poziomie: w 2019 r. liczba złożonych wniosków o przyjęcie wyniosła 254 (łącznie na dwa ogłoszone konkursy na aplikacje[77]), w 2020 r. na jeden konkurs[78] – 234, a w 2022 r.[79] (do 30 czerwca 2023 r.) – 253. W toku kontroli ustalono, że w przypadku konkursu na aplikację ADK 2020A w związku z niskim zainteresowaniem ww. konkursem DGSZ podjął decyzję o przedłużeniu terminu składania wniosków aplikacyjnych[80].

W okresie objętym kontrolą do udziału w aplikacji przyjęto łącznie 63 aplikantów, w tym 17 na ADK 2019A, 10 na ADK 2019B, 14 na ADK 2020A, 22 aplikantów na ADK 2021A oraz 23 aplikantów na ADK 2022A.

Zdawalność egzaminu dyplomatyczno-konsularnego w latach 2019-2022 (I półrocze) wyniosła odpowiednio 68%, 78%, 86% i 100%[81]. Odnośnie niskiej zdawalności w latach 2019-2020 DGSZ wyjaśnił, że *celem egzaminu dyplomatyczno-konsularnego jest sprawdzenie wiedzy, kwalifikacji i posiadania predyspozycji niezbędnych do wykonywania obowiązków dyplomaty zawodowego, dlatego brak pełnej zdawalności nie jest postrzegany jako zjawisko negatywne. Niemniej jednak ustawa o służbie zagranicznej z dnia 21 stycznia 2021 r. uregulowała kwestie związane ze statusem aplikanta, który nie złożył egzaminu z wynikiem pozytywnym. Zgodnie z art. 44 pkt 5 ww. ustawy przedłużona zostaje umowa o pracę (na okres nie dłuższy niż 1 rok), dając czas na lepsze przygotowanie się i możliwość powtórnego podejścia do egzaminu. Natomiast by poszerzyć i ugruntować wiedzę pracowników podchodzących do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego ww. ustawa wprowadziła obowiązek odbycia seminarium dyplomatyczno-konsularnego (art. 45 ustawy o sz).*

Na podstawie prowadzonego w MSZ rejestru skarg i wniosków ustalono, że do Ministerstwa nie wpłynęły skargi na przeprowadzone w latach 2019-2022 r. (I połowa) nabory na aplikacje dyplomatyczno-konsularne, aplikacje dyplomatyczno-konsularne oraz egzaminy dyplomatyczno-konsularne[82].

Ustalono natomiast, że w okresie objętym kontrolą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego została złożona skarga dotycząca niedopuszczenia do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego przeprowadzonego w styczniu 2022 r. WSA w postanowieniu z 21 października 2022 r. odrzucił skargę.

(akta kontroli str. 76-77, 1058-1080, 1637-1659, 1796-1804, 2042-2052, 2066-2067)

---

74 Dwa konkursy przeprowadzono w 2019 r. (na aplikację ADK 2019B i ADK 2020A), jeden w 2020 r. (na aplikację ADK 2021A) i jeden nabór w 2022 r. (na aplikację ADK 2022A). W 2020 r. ogłoszono również konkurs na aplikację ADK 2020B, jednak ze względu na epidemię COVID-19 konkurs ten nie został przeprowadzony. W 2021 r. nie przeprowadzano konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną na 2022 r. Nabór na aplikację przeprowadzaną w 2022 r. odbył się na początku 2022 r.

75 Aplikacja ADK 2019A (nabór na tą aplikację został przeprowadzony w 2018 r.), ADK 2019B, ADK 2020A i ADK 2021A.

76 Po trzy egzaminy w 2019 r. i 2020 r.; dwa egzaminy w 2021 r. i jeden egzamin w 2022 r.

77 Wnioski składane w 2019 r. na aplikacje ADK 2019B i ADK 2020A.

78 Wnioski składane w drugiej połowie 2020 r. na aplikację ADK 2021A

79 Wnioski składane na początku 2022 r. na aplikację przeprowadzoną w drugim półroczu 2022 r. – ADK 2022A.

80 Pierwszy termin składania dokumentów wyznaczono na 13 września 2019 r. Do 5 września 2019 r. wpłynęło 41 zgłoszeń, a w przedłużonym do 20 września terminie 144 zgłoszenia.

81 Łączna zdawalność egzaminów przeprowadzonych w poszczególnych latach.

82 Według stanu na 19 października 2022 r.

4.8. Limit przyjęć na aplikację dyplomatyczno-konsularną w 2021 r., zgodnie z art. 43 ust. 2 nowej u.s.z., został ustalony decyzjami Szefa SZ w liczbie 22 osób, a na rok 2022 w liczbie 23 osób. Decyzje te, zgodnie z ustawą o służbie zagranicznej, zostały zamieszczone na stronie BIP MSZ. Jak poinformował DGSZ, *w konkursach poprzedzających wejście w życie nowej ustawy o służbie zagranicznej ww. wymóg nie obowiązywał i informacje o liczbie dostępnych miejsc nie była podawana do publicznej wiadomości*. Podstawą określenia liczby stanowisk przewidzianych dla aplikantów na lata 2019 r. i 2020 była, jak podał DGSZ, przewidywana fluktuacja pracowników. Ponadto, Szef SZ wyjaśnił, że *limit przyjęć na aplikację dyplomatyczno-konsularną jest ustalany przez Kierownictwo Resortu na podstawie przewidywanej fluktuacji pracowników związanej głównie z odpływem kadry w wieku emerytalnym. Podwyższenie limitu związane było z wejściem w życie nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej i szacowanym wygaśnięciem stosunku pracy osób, które ukończyły 65 lat.* (…) *koncepcja rocznego limitu przyjęć na aplikację dyplomatyczno-konsularnego została wprowadzona ustawą o służbie zagraniczne z 21.01.2021 r. Wcześniej liczba przyjmowanych osób wynikała z potrzeb służby zagranicznej i decyzji DGSZ. (…) aplikacja 2019B faktycznie liczyła 10 osób, ale w 2019A (nabór odbywał się w roku 2018) było 17 osób, zatem w całym 2019 r. w aplikacji uczestniczyło 27 aplikantów. Z kolei w 2020 r., oprócz aplikacji 2020A (14 osób) miała odbyć się także aplikacja 2020B, ale ze względu na pandemię COVID-19 ogłoszony już nabór został przesunięty na jesień i połączony z aplikacją ADK2021. Wynika z tego, ze różnice w poszczególnych latach nie były znaczące (2019 - 27 osób, 2020 – 14 osób ze względu na pandemię, 2021 – 22 osoby, 2022 – 23 osoby).*

Szczegółowy opis przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą konkursów/naborów na aplikacje dyplomatyczno-konsularne, a także aplikacji i egzaminów dyplomatyczno-konsularnych zamieszczono w obszarze 5. wystąpienia *Nabór do służby zagranicznej poprzez nabór zewnętrzny na aplikację dyplomatyczno-konsularną.*

(akta kontroli str. 76, 513-522, 2042-2058, 2068)

4.9. Szef Służby Zagranicznej wyjaśnił, że od momentu objęcia urzędu, w celu upowszechnienia informacji o służbie zagranicznej, podejmował działania takie jak m.in. udział w kilkunastu audycjach radiowych i programach telewizyjnych, publikacja artykułów w mediach elektronicznych i wydawnictwach drukowanych w Polsce i za granicą, spotkania z przedstawicielami środowiska akademickiego i eksperckiego w Polsce, spotkania z przedstawicielami zagranicznych instytucji odpowiadających za rekrutację pracowników spośród członków służby zagranicznej krajów członkowskich. Promocja wiedzy o zasadach funkcjonowania polskiej służby zagranicznej była również jednym z celów konkursu na realizację zadania publicznego „Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2022-2024" (dalej: RDOM), w którym wyłoniono 16 instytucji prowadzących sieć RODM w latach 2022-2024. Ponadto, brał udział w spotkaniu inaugurującym działalność sieci RODM oraz w 9 spotkaniach informacyjnych zorganizowanych przez RODM. W ramach podjętych działań uruchomiono również media społecznościowe i stronę internetową Akademii Dyplomatycznej oraz nagrano spot promujący pracę w służbie zagranicznej i nabór do Akademii Dyplomatycznej. Jak podał Szef SZ *przy podejmowanych działaniach korzystano z publicznych i prywatnych środków przekazu (prasa, radio, telewizja, media i kanały społecznościowe). Z tytułu zamieszczania wszystkich ww. treści w przestrzeni publicznej nie poniesiono kosztów.*

(akta kontroli str. 16-18, 38-45, 1709-1750)

4.10. W zakresie organizacji i funkcjonowania służby zagranicznej Szef Służby Zagranicznej poinformował, że *efektywne i skuteczne funkcjonowanie służby zagranicznej stale wymaga zmian optymalizujących. Trudno uznać, iż możliwe jest*

osiągnięcie jednego, docelowego i niezmiennego modelu organizacji służby zagranicznej, który będzie odpowiadał na wszystkie nowe i stale zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne i nowe wyzwania polityczne, gospodarcze oraz warunki bezpieczeństwa w jakich funkcjonuje MSZ, w tym także polskie placówki zagraniczne. Przy zachowaniu ram nakreślonych przez ustawodawcę oraz w ramach istniejącej struktury organizacyjnej resortu realizowany jest stały proces dostosowywania właściwości i kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych resortu tak, aby efektywność działania służby zagranicznej była jak najwyższa. Ponadto, w celu dostosowania struktury MSZ do współczesnych wyzwań świata utworzono stanowisko koordynatora ds. międzynarodowych aspektów bezpieczeństwa cybernetycznego i technologicznego w Departamencie Polityki Bezpieczeństwa, utworzono komórkę ds. komunikacji strategicznej (StratCom) w Biurze Rzecznika Prasowego, powołano koordynatora do spraw równego traktowania w Departamencie Prawno-Traktatowym, a także pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. Grupy Dostawców Jądrowych. Równolegle realizowane są działania modernizacyjne, zapoczątkowane przyjętą w 2021 roku ustawą o służbie zagranicznej. Wśród konkretnych rozwiązań należy wymienić m.in. zapewnienie pracownikom przyjaznych i atrakcyjnych warunków pracy w centrali i na placówkach zagranicznych, a także możliwości rozwoju zawodowego według zasady nauki przez całe życie. Przygotowanie do pracy we współczesnej dyplomacji wymaga bowiem z jednej strony szerokiego spektrum kompetencji twardych i miękkich od osób dopiero wchodzących do korpusu służby zagranicznej a jednocześnie stymulowanie stałego rozwoju kompetencji pracowników już obecnych w MSZ. W obliczu dynamiki rozwoju technologicznego i nasilających się działań dezinformacyjnych, wzmacniany jest komponent szkoleniowy przygotowujący członków służby zagranicznej do przeciwdziałania aktywności dezinformacyjnej. Bazując na doświadczeniach innych państw, poszukiwane są także nowe pakiety szkoleniowe dla pracowników MSZ, w tym w zakresie przeciwdziałania dezinformacji, rozwoju kompetencji cyfrowych.

Szef Służby Zagranicznej poinformował, że DGSZ nie zgłaszał do niego żadnych uwag, spostrzeżeń, problemów ani wniosków w zakresie organizacji i funkcjonowania służby zagranicznej. Dodał także, że DGSZ i Szef SZ są w stałym kontakcie.

Odnośnie zaobserwowanych największych trudności, ryzyk, wyzwań lub szans wynikających z realizacji zadań ustawowych, w tym w okresie epidemii COVID-19, Szef Służby Zagranicznej wyjaśnił*, że Służba zagraniczna realizuje stawiane przed nią zadania ustawowe w warunkach ciągłych zmian w środowisku międzynarodowym, które w istotnym stopniu wpływają na sposób organizacji oraz metody działania aparatu dyplomatycznego. Ponadto, na metody pracy służby zagranicznej w istotny sposób wpłynęła pandemia COVID-19, która spowodowała podjęcie w polskiej służbie zagranicznej nadzwyczajnych kroków zmierzających do zapewnienia adekwatnej ochrony swojego personelu oraz partnerów zewnętrznych przy jednocześnie nieprzerwanym realizowaniu bieżących zadań (politycznych, konsularnych, z zakresu dyplomacji publicznej czy ekonomicznej) w warunkach stanu epidemii. W tym celu, tam gdzie to możliwe, przyjęto model pracy zdalnej oraz rotacji pracowników komórek organizacyjnych MSZ w celu minimalizacji ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa, a tym samym pogłębienia negatywnego wpływu pandemii na pracę resortu. Z powodzeniem wdrożono instrumentarium umożliwiające taki tryb działania (platformy MS Teams, Skype for Bussiness, Webex) zarówno w ramach organizacji, jak i w relacjach z partnerami zewnętrznymi. Powyższe narzędzia pracy zdalnej są z powodzeniem wykorzystywane także po zawieszeniu większości restrykcji sanitarnych, co pozwala na maksymalizację efektywności czasu pracy członków służby zagranicznej przy jednoczesnej minimalizacji kosztów (w uzasadnionych i możliwych do realizacji przypadkach spotkania wewnętrzne/z partnerami zewnętrznymi, szkolenia, konsultacje na linii Centrala MSZ - placówki*

przeprowadzane są w formule wideokonferencji). Wyzwania generowane przez otoczenie międzynarodowe Polski mają charakter dynamiczny. Wydaje się, iż obecnie obowiązujące przepisy dotyczące służby zagranicznej (art. 16 ust. 3 pkt 5, art. 24, art. 56, art. 57 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej) a także przyjęte rozwiązania dot. elastycznego czasu pracy pracowników MSZ oraz rozwiązania dot. świadczenia pracy zdalnej (telepracy) umożliwiają adekwatne, sprawne i elastyczne reagowanie na pojawiające wyzwania, w ramach posiadanych przez MSZ zasobów kadrowych i budżetowych. Odnotować także należy, iż w strukturze MSZ istnieją systemowe rozwiązania pozwalające na zapobieganie i eliminowanie szerokiego spektrum ryzyka i zagrożeń w służbie zagranicznej – o charakterze korupcyjnym, ryzyka konfliktu interesów, przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi w miejscu pracy oraz zachowań niezgodnych z zasadami etyki służby cywilnej. Aktualnie nie przewiduje się nowych lub dodatkowych rozwiązań organizacyjnych w tym zakresie funkcjonowania MSZ.

(akta kontroli str. 2147-2169)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wyznaczenie przez Szefa SZ osoby go zastępującej nastąpiło ponad rok od momentu powołania go na to stanowisko przez Ministra, co nie spełniało wymogu wynikającego z art. 11 ust. 4 nowej u.s.z., zgodnie z którym wyznaczenie takiej osoby następuje niezwłocznie.

Z dokumentów przekazanych w toku kontroli wynika, że pierwsze wyznaczenie osoby zastępującej w trybie art. 11 ust. 4 nowej u.s.z., w uzgodnieniu z Ministrem, nastąpiło dopiero 4 sierpnia 2022 r.[83]. Szef Służby Zagranicznej wyjaśnił, że *podczas nieobecności Szefa SZ w terminie od 29 lipca 2021 r. do 13 sierpnia 2021 r. zadania Szefa SZ określone w ustawie z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, za wyjątkiem zadań określonych w art. 9 ust. 2 pkt 8 i art. 43 ust. 1 i 2 ww. ustawy, na podstawie upoważnienia wykonywała zastępca dyrektora, kierująca Biurem Szefa Służby Zagranicznej. W późniejszym okresie w przypadku nieobecności Szefa Służby Zagranicznej zastępstwo pełniła osoba wskazywana każdorazowo przez Szefa Służby Zagranicznej – najczęściej Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej. Wskazywanie przez Szefa SZ osoby go zastępującej następowało poprzez wniosek urlopowy w EOD lub poprzez wniosek do Ministra Spraw Zagranicznych o zgodę na odbycie podróży służbowej (następowało także ustanowienie zastępstwa w systemie EOD)*.

Zdaniem NIK, wyznaczenie osoby zastępującej Szefa SZ w związku z jego nieobecnością czasową (np. urlop lub wyjazd służbowy) nie stanowi wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 4 nowej u.s.z. Osoba zastępująca powinna być wyznaczona niezwłocznie po powołaniu na stanowisko Szefa Służby Zagranicznej, w uzgodnieniu z Ministrem, tak aby w razie nieobecności Szefa SZ wyznaczona była jedna stała osoba go zastępująca.

(akta kontroli str. 13-18, 38-45, 513-522, 592, 2147-2166)

OCENA CZĄSTKOWA

Szef Służby Zagranicznej prawidłowo realizował zadania wynikające z nowej u.s.z, z wyjątkiem niewyznaczenia niezwłocznie osoby go zastępującej. W ramach realizacji zadań Szef SZ m.in. zbierał i przetwarzał szczegółowe dane o stanie zatrudnienia i wynagrodzenia, a następnie terminowo przygotował sprawozdanie o stanie służby zagranicznej. Ponadto Szef SZ koordynował i nadzorował proces zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej, w tym wprowadził w drodze zarządzenia standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej. Szef SZ

[83] Osobę zastępującą wyznaczono z dniem 5 sierpnia 2022 r.

podejmował również działania mające na celu upowszechnienie informacji o służbie zagranicznej.

5. Nabór do służby zagranicznej poprzez nabór zewnętrzny na aplikację dyplomatyczno-konsularną

Opis stanu faktycznego

5.1. W latach 2019-2022 (I półrocze) przeprowadzono trzy konkursy[84] i jeden nabór[85] na aplikację dyplomatyczno-konsularną. W okresie tym przeprowadzono cztery aplikacje dyplomatyczno-konsularne[86].

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnego seminarium dyplomatyczno-konsularnego. Szef SZ poinformował, że *do przeprowadzenia seminarium muszą być ukształtowane odpowiednie ramy prawne. W związku z faktem, że seminarium pojawiło się po raz pierwszy w ustawie o służbie zagranicznej z dnia 21 stycznia 2021 r., nie było przepisów przejściowych, na podstawie których seminarium mogłoby zostać uruchomione. Od momentu wejścia w życie ustawy trwały prace legislacyjne na rozporządzeniami wykonawczymi do ww. ustawy, w tym m.in. dotyczące seminarium dyplomatyczno-konsularnego. Projekt rozporządzenia ws. seminarium dyplomatyczno-konsularnego został skierowany do uzgodnień międzyresortowych.*

(akta kontroli str. 76-78, 513-522, 2147-2166)

5.2. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie przeprowadzone w okresie objętym kontrolą trzy konkursy i jeden nabór oraz wszystkie cztery aplikacje dyplomatyczne i cztery z dziewięciu egzaminów dyplomatyczno-konsularnych[87].
W toku kontroli ustalono, że ogłoszenia o konkursie[88] zostały opublikowane w BIP MSZ oraz przesłane do zamieszczenia w BIP KPRM na sześć tygodni przed terminem rozpoczęcia konkursu, zgodnie z § 2 rozporządzenia z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną[89] (dalej: rozporządzenie w sprawie konkursu na aplikację). Ogłoszenie o naborze w ramach konkursu na aplikację ADK 2022A zostało opublikowane w BIP MSZ i w BIP KPRM na cztery tygodnie przed terminem rozpoczęcia konkursu, zgodnie z § 2 rozporządzenia z dnia 19 stycznia 2022 r. w sprawie naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną[90] (dalej: rozporządzenie w sprawie naboru na aplikację). Wszystkie ogłoszenia zawierały elementy określone ww. rozporządzeniach, tj. m.in. termin i miejsce złożenia wniosku o przyjęcie na aplikację dyplomatyczno-konsularną, sposób jego złożenia, dokumenty, które kandydat dołącza do wniosku, termin rozpoczęcia konkursu, wymagania związane ze stanowiskiem aplikanta.

Na podstawie § 7 rozporządzenia w sprawień konkursu na aplikację i rozporządzenia w sprawie naboru na aplikację, DGSZ i Szef SZ powołali w drodze decyzji[91] spośród członków służby zagranicznej odpowiednio siedmio i pięcioosobowe komisje konkursowe do przeprowadzenia konkursów i naboru na aplikacje. W skład komisji wchodzili m.in. Dyrektor Akademii Dyplomatycznej bądź Szef SZ (jako

84 Na aplikacje: ADK 2019B, ADK 2020A i ADK 2021A.
85 Na aplikacje ADK 2022A.
86 Dwie w 2019 r.: ADK 2019A (17 aplikantów), ADK 2019B (10 aplikantów); jedną w 2020 roku: ADK 2020A (14 aplikantów) i jedną w 2021 r.: ADK 2021A (22 aplikantów).
87 Przeprowadzone na zakończenie aplikacji dyplomatyczno-konsularnych (ADK 2019A, ADK 2019 B, ADK 2020A i ADK 2021A)
88 Na aplikację ADK 2019B, ADK 2020A i ADK 2021A.
89 Dz. U. z 2016 r. poz. 1175. Dotyczy konkursów na aplikację ADK 2019B, ADK 2020A i ADK 2021A
90 Dz. U. z 2022 r. poz. 191. Dotyczy naboru na aplikację ADK 2022A.
91 Decyzja nr 24 DGSZ z 11 kwietnia 2019 r., decyzja nr 10 DGSZ z 10 marca 2020 r., decyzja nr 37 DGSZ z 21 września 2020 r. oraz decyzja nr 1 Szefa SZ z 21 lutego 2022 r.

przewodniczący), dyrektorzy i zastępcy dyrektorów departamentów merytorycznych MSZ.

DGSZ ani Szef SZ nie określili dodatkowych zasad i regulaminów pracy komisji. Jak podał DGSZ, *komisje pracowały w oparciu o ustawę o służbie zagranicznej (z 2001 roku, a potem z 2021 roku) oraz rozporządzenia Ministra SZ w sprawie naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną (z 2016 roku, a potem z 2022 roku).*

Powołane komisje dokonały sprawdzenia wszystkich złożonych przez kandydatów wniosków oraz ustaliły listy kandydatów dopuszczonych do konkursu. Spośród łącznie 741 wniosków złożonych w przeprowadzonych konkursach i naborze, 727 wniosków spełniało wymogi formalne, a do konkursu i naboru przystąpiło 587 kandydatów (w tym odpowiednio: w 2019 r. – 198, w 2020 r. – 179 i w 2022 r. (I półrocze) – 210).
W przypadku dwóch konkursów i jednego naboru, zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację oraz § 5 rozporządzenia w sprawie naboru na aplikację, wszyscy kandydaci spełniający wymagania określone w ogłoszeniu zostali zawiadomieni drogą mailową o terminie i miejscu przeprowadzenia konkursów na aplikację, odpowiednio na co najmniej 14 i 7 dni przed ich rozpoczęciem. W jednym przypadku[92] kandydatów spełniających wymagania określone w ogłoszeniu zawiadomiono 13 dni przed jego rozpoczęciem. DGSZ wyjaśnił, że informacje o miejscu i terminie pierwszego etapu konkursu były zawarte w ogłoszeniu o konkursie na aplikację dyplomatyczno-konsularną.

Objęte szczegółowym badaniem postępowania konkursowe i nabór na aplikację składały się z pięciu etapów: sprawdzianu/testu wiedzy ogólnej, sprawdzianu umiejętności (w przypadku naboru przeprowadzonego w 2022 r. był to test badający przydatność kandydatów do pracy w służbie zagranicznej), sprawdzianu/testu stopnia znajomości języków obcych, sprawdzenia/badania predyspozycji kandydatów do pracy w służbie zagranicznej oraz rozmowy kwalifikacyjnej.
Wszystkie konkursy na aplikacje zostały przeprowadzone z zachowaniem zasady anonimowości określonej w § 15 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację i rozporządzenia w sprawie naboru na aplikację i składały się z części pisemnej i ustnej oraz badania predyspozycji do służby zagranicznej.
Co do zasady komisje konkursowe obradowały na posiedzeniach, natomiast w czasie epidemii COVID-19 prace komisji prowadzone były również w trybie obiegowym.

W toku kontroli ustalono, że w przypadku dwóch konkursów i jednego naboru[93] członkowie komisji, zgodnie z § 9 rozporządzeń w sprawie konkursu na aplikację i w sprawie naboru na aplikację, po zapoznaniu się listą kandydatów złożyli oświadczenia o bezstronności. Natomiast w przypadku jednego konkursu (ADK 2019B) nie udokumentowano złożenia i podpisania oświadczenia o bezstronności przez dwóch członków komisji konkursowej (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W żadnym z objętych badaniem konkursów i naborze nie wystąpiły przypadki wyłączenia ze składu komisji powołanych do jej składu członków, w związku z zaistnieniem przesłanek określonych w § 9 ust. 3 ww. rozporządzeń.

Ustalono, że w przypadku dwóch konkursów i jednego naboru[94], komisje dokonały czynności, o których mowa w § 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację i rozporządzenia w sprawie naboru na aplikację, tj. określiły minimalną liczbę punktów, której uzyskanie skutkowało przejściem kandydata do kolejnego z etapów, a po przeprowadzonych etapach konkursu/naboru, w formie protokołu ustaliły listę kandydatów dopuszczonych do kolejnego etapu. W przypadku jednego z konkursów

92 Aplikacja ADK 2019B.
93 Na aplikacje: ADK 2020A, ADK 2021A, ADK 2022A.
94 Na aplikacje: ADK 2019B, ADK 2020A, ADK 2022A.

(ADK 2021A) komisja nie sporządziła protokołu w ramach etapu dotyczącego sprawdzianu stopnia znajomości języków obcych (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Łącznie we wszystkich trzech badanych konkursach i jednym naborze do części pisemnej (testy/sprawdziany wiedzy, umiejętności, znajomości języka) przystąpiło 587 kandydatów (w tym w 2019 r. – 198, w 2020 r. – 179, w 2022 r. – 210). Do kolejnych etapów, tj. do badania predyspozycji do pracy w służbie zagranicznej, a następnie do rozmowy kwalifikacyjnej dopuszczonych zostało łącznie 148 kandydatów (w tym w 2019 r. – 57, w 2020 r. – 43, a w 2022 r. – 48). Po przeprowadzonych etapach komisje w sporządzonych protokołach przekazały DGSZ i Szefowi SZ listy osób, które uzyskały najlepsze rezultaty po przeprowadzonej rozmowie kwalifikacyjnej. W 2019 r. było to 30 osób[95], w 2020 r. – 22[96], 2022 r. – 23[97].

W przypadku konkursu na aplikację ADK 2020A DGSZ zaakceptował listę kandydatów zarekomendowanych przez komisję, następnie w związku z otrzymaniem dodatkowych informacji anulował kandydaturę jednej ze wskazanych przez komisję osób. W przypadku konkursu na aplikację ADK 2021A DGSZ skreślił jedną osobę z listy zarekomendowanych przez komisję do przyjęcia na aplikację i w jej miejsce wskazał inną spoza tej listy. DGSZ wyjaśnił, że decyzja ta wynikała z potrzeb służby zagranicznej z uwagi na potwierdzoną znajomość języka „rzadkiego" kandydata.
W przypadku konkursu na aplikację ADK 2022A Szef SZ zaakceptował listę kandydatów przedstawioną przez komisję. W związku z rezygnacją z aplikacji złożoną przez dwie osoby (kobietę i mężczyznę), Szef SZ zdecydował o przyjęciu w ich miejsce kolejnej kobiety i mężczyzny z najwyższą liczbą punktów.

W ramach konkursu na aplikację ADK 2019B ówczesny DGSZ nie przedstawił uzasadnienia dokonanego przez siebie wyboru kandydatów na aplikację spoza grupy 15 kandydatów z najwyższą liczbą punktów, rekomendowanych przez komisję do przyjęcia na aplikację. W toku kontroli ustalono, że komisja konkursowa na posiedzeniu w dniu 18 czerwca 2019 r. dokonała końcowej oceny wszystkich kandydatów i ustaliła listę kandydatów uszeregowanych według wyników punktowych w porządku malejącym. Komisja rekomendowała DGSZ przyjęcie na aplikację dyplomatyczno-konsularną kandydatów, którzy w rankingu zajęli pozycje od 1 do 15. DGSZ w dniu 26 czerwca 2019 r. na protokole z posiedzenia komisji zamieścił adnotację następującej treści: *„Po zapoznaniu się z protokołem i rekomendacją Komisji, rozstrzygam na podstawie par. 20.2 rozporządzenia MSZ z dnia 28.07.2016 r. o przyjęciu na aplikację dyplomatyczno-konsularną następujących kandydatów w liczbie 10 (…)* i wymienił imiona i nazwiska tych osób. Wskazani przez DGSZ kandydaci zajęli odpowiednio: 5, 1, 11, 22, 13, 14, 12, 8, 15 i 18 miejsce na liście rankingowej sporządzonej przez komisję. Ówczesny DGSZ wyjaśnił, że *decyzja odnośnie wyboru kandydatów została podjęta na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28.07.2016 r. w zgodzie z paragrafem 20.2. Przepis ten daje DGSZ prawo do rozstrzygania, który z kandydatów zostanie przyjęty na aplikacje, rezultaty oceny z rozmowy kwalifikacyjnej są rekomendacją.*
NIK nie kwestionuje faktu, że DGSZ zgodnie z przywołanym przepisem miał prawo do rozstrzygania, który kandydat zostanie przyjęty na aplikację. Jednak zdaniem NIK, w celu zachowania przejrzystości działań w sytuacji, gdy decyzja DGSZ odbiega od

[95] Po 15 osób rekomendowanych przez komisję do przyjęcia na aplikację w ramach dwóch konkursów przeprowadzonych na aplikacje ADK 2019B i ADK 2020A.
[96] Osoby rekomendowane przez komisję do przyjęcia na aplikację w ramach jednego konkursu przeprowadzonego na aplikację ADK 2021A.
[97] Osoby rekomendowane przez komisję do przyjęcia na aplikację w ramach jednego naboru przeprowadzonego na aplikację ADK 2022A.

rekomendacji komisji, powinny być wskazane powody, dla których przyjęto konkretnych kandydatów na aplikację.

Listy osób przyjętych na aplikacje były opublikowane w BIP MSZ oraz przesłane do zamieszczenia w BIP KPRM.

(akta kontroli str. 76-77, 1226-1233, 1751-1878, 2042-2090, 2147-2166)

5.3. Biuro Kontroli i Audytu MSZ (dalej: BKiA) w ramach przeprowadzonego w 2019 r. zadania audytowego pn. „*Aplikacja dyplomatyczno-konsularna*" ustaliło m.in., że program aplikacji przygotowany na rok 2019 nie został zatwierdzony przez DGSZ, a w trakcie jego przygotowywania nie zasięgnięto opinii Szefa Służby Cywilnej. W związku z powyższym BKiA sformułowało zalecenie o*pracowania wzoru i stosowania programu aplikacji, uwzględniającego założenia merytoryczne dla aplikacji i podpisy osób odpowiedzialnych za jego sporządzenie, w tym akceptację DGSZ.*

DGSZ poinformował, że *(…) Akademia Dyplomatyczna została zobowiązana do opracowania wzoru i stosowania programu aplikacji, uwzględniającego założenia merytoryczne dla aplikacji, uzyskując podpisy osób odpowiedzialnych za jego sporządzenie, w tym akceptację Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, co zostało zrealizowane.*

Kontrola NIK wykazała, że program dla aplikacji przeprowadzonej w 2020 r. (ADK 2020A) został zatwierdzony przez DGSZ w dniu 6 marca 2020 r. Nie przedstawiono natomiast kontrolerom dokumentów potwierdzających zaopiniowanie ww. programu przez Szefa Służby Cywilnej (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Program aplikacji na rok 2020 r. nie był objęty audytem prowadzonym przez BKiA.

W 2022 r. BKiA przeprowadziło czynności sprawdzające m.in. realizację ww. zalecenia (dokonano sprawdzenia programu dla aplikacji ADK 2021A)[98]. Audyt BKiA wykazał ponownie brak udokumentowania zatwierdzenia programu przez DGSZ oraz brak uzyskania wymaganej opinii Szefa Służby Cywilnej.

W toku kontroli NIK ustalono, że przygotowane programy aplikacji zawierały zagadnienia dotyczące programu służby przygotowawczej.

(akta kontroli str. 1609-1634, 1973-2058, 2069)

5.4. Szczegółowe badanie prawidłowości organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej przeprowadzono na próbie dotyczącej 20 aplikantów[99], którzy uczestniczyli w czterech aplikacjach objętych badaniem. Ustalono, że zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego[100], dniem rozpoczęcia wszystkich badanych aplikacji dyplomatyczno-konsularnych był dzień określony w zawartych z aplikantami, na czas określony, umowach o pracę. Aplikacje te rozpoczęły się przed upływem trzech miesięcy od dnia ustalenia wyników konkursu na aplikację i trwały rok.

DGSZ, zgodnie z § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji, wyznaczył spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego kierownika aplikacji – ambasadora tytularnego[101]. Kierownik aplikacji każdorazowo opracowywał plan szkolenia specjalistycznego części teoretycznej aplikacji, obejmujący zagadnienia określone w ww. rozporządzeniu oraz plan części praktycznej aplikacji. Każdemu z aplikantów objętych szczegółowym badaniem, kierownik aplikacji wyznaczył tematy prac pisemnych, a ww. plany aplikacji były przekazywane aplikantom do wiadomości.

---

98 Wyniki czynności sprawdzających przedstawiono w notatce informacyjnej z 11 sierpnia 2022 r.

99 Dobór według profesjonalnego osądu kontrolera.

100 Dz. U. z 2017 r., poz. 1962.; dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji.

101 Decyzja nr 61 DGSZ z 11 października 2017 r. Decyzja ta obowiązywała dla wszystkich badanych aplikacjach.

Wszystkie objęte szczegółowym badaniem aplikacje składały się z części teoretycznych i części praktycznych[102] i zakończyły się egzaminem dyplomatyczno-konsularnym.

Na podstawie wskazanej wyżej próby, ustalono, że:
- aplikantami zostały osoby będące obywatelami polskimi, spełniające wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 3-5 starej u.s.z., tj. znały dwa języki obce, posiadały tytuł magistra i miały odpowiedni stan zdrowia psychicznego i fizycznego;
- w badanej próbie nie wystąpiły przypadki skrócenia okresu aplikacji, ani zwolnienia z obowiązku jej odbywania;
- DGSZ, wyznaczył wszystkim aplikantom patronów spośród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, którzy po zakończeniu aplikacji w komórce organizacyjnej oraz w placówce zagranicznej sporządzili pisemne oceny;
- wszyscy aplikanci terminowo przedstawili prace pisemne w języku polskim na zadany przez kierownika aplikacji temat, a prace te zostały ocenione przez dwóch wyznaczonych przez DGSZ członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, wg kryteriów określonych w § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji.

(akta kontroli str. 2067-2090)

5.5. Szczegółowe badanie czterech egzaminów dyplomatyczno-konsularnych kończących aplikację dyplomatyczno – konsularną wykazało, że:
- DGSZ, zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji powołał sześcioosobowe komisje egzaminacyjne, w celu przeprowadzenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, ustalił regulaminy prac tych komisji oraz określił terminy przeprowadzenia egzaminów[103]
- w skład komisji wchodzili: przewodniczący oraz pięciu członków wyznaczonych przez DGSZ spośród członków służby zagranicznej posiadających stopień co najmniej I sekretarza. Skład komisji został podany aplikantom przed egzaminem do wiadomości za pośrednictwem Intranetu MSZ, z zachowaniem 14 dniowego terminu, tj. zgodnie z §10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji;
- w celu zapewnienia bezstronności członkowie komisji egzaminacyjnej podpisywali oświadczenia o zachowaniu bezstronności. W toku kontroli stwierdzono dwa przypadki braku udokumentowania złożenia oświadczeń o zachowaniu bezstronności przez dwóch członków komisji egzaminacyjnej (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- wszystkie egzaminy składały się z części pisemnej i ustnej oraz zostały przeprowadzone w terminach wyznaczonych w decyzjach DGSZ, z zachowaniem zasady anonimowości zgodnie z § 11, § 15 ust. 1, § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji;
- komisja egzaminacyjna, w przypadku egzaminów kończących trzy aplikacje (ADK 2019 A, ADK 2019B i ADK 2021A), jednomyślnie rozstrzygnęła o wynikach egzaminu. W przypadku jednego egzaminu kończącego aplikację ADK 2020A, przewodniczący zarządził głosowanie z powodu negatywnej oceny z egzaminu ustnego wystawionej przez jednego z członków komisji dwóm osobom

[102] Część teoretyczna aplikacji obejmowała szkolenia specjalistyczne, mające na celu przygotowanie aplikanta do wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego, w wymiarze co najmniej 260 godzin wykładów i konwersatoriów oraz program służby przygotowawczej, w rozumieniu przepisów u.s.c. Część praktyczna aplikacji obejmowała odbycie przez aplikantów stażów zawodowych w wyznaczonych komórkach organizacyjnych MSZ oraz w placówkach zagranicznych.

[103] Decyzja nr 61 DGSZ z dnia 20 grudnia 2019 r. (zmieniona decyzją nr 1 DGSZ z 10 stycznia 2020 r., decyzja nr 33 DGSZ z dnia 5 sierpnia 2020 r., decyzja nr 49 DGSZ z dnia 23 grudnia 2020 r., decyzja nr 53 DGSZ z 27 grudnia 2021 r.

przystępującym do egzaminu[104]. W wyniku tych czterech egzaminów 78 osób zdało egzamin z wynikiem pozytywnym;

- w przypadku trzech egzaminów kończących aplikacje (ADK 2019A, ADK 2019B i ADK 2020), przystępowały do nich również osoby, które zdawały go po raz kolejny[105]. Ustalono, że we wszystkich przypadkach od zakończenia poprzedniego egzaminu upłynęło minimum sześć miesięcy i nie więcej niż dwa lata, co było zgodne z §21 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji.

(akta kontroli str. 1879-1972, 2067-2090)

5.6. Na podstawie próby 20 osób, które przystąpiły do egzaminów dyplomatyczno-konsularnych[106] stwierdzono, że wszyscy aplikanci zostali dopuszczeni do egzaminu na podstawie ocen wystawionych przez patronów oraz oceny z pracy pisemnej. W badanej próbie stwierdzono, że dwie osoby przystąpiły do egzaminy po zwolnieniu ich przez DGSZ na podstawie art. 40 ust. 2 starej u.s.z. z obowiązku odbycia aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Osoby te spełniały warunki, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3-5 starej u.s.z. Wszyscy przystępujący do egzaminu udokumentowali znajomość języków obcych zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji, a do części ustnej egzaminu zostały dopuszczone osoby, spełniające wymagania określone w § 18 ww. rozporządzenia, tj. uzyskały co najmniej 60 punktów w części pisemnej egzaminu, w tym co najmniej 10 punktów z zadania praktycznego oraz 50 punktów z testu wyboru.

(akta kontroli str. 2067, 2071, 2072)

5.7. DGSZ wyjaśnił, że w okresie epidemii COVID-19 nie zlecano realizacji audytów w zakresie przeprowadzania konkursów na aplikację dyplomatyczno-konsularną, aplikacji i egzaminów dyplomatyczno-konsularnych. Ponadto wskazał, że w okresie kiedy nadzorował Akademię Dyplomatyczną, tj. od 13 kwietnia 2021 r. do momentu powołania Szefa SZ, kwestie aplikacji dyplomatyczno-konsularnej były przedmiotem jego cotygodniowych spotkań z Dyrektor Akademii Dyplomatycznej.

(akta kontroli str. 2042-2052)

5.8. Szef Służby Zagranicznej wyjaśnił, że *wybuch pandemii COVID-19 wpłynął na proces naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną. Nabory na aplikację ADK2020B oraz 2021A zostały połączone i przeprowadzono jeden konkurs jesienią 2020 r. Ponadto, mimo że pierwszy i drugi etap konkursu planowano przeprowadzić stacjonarnie (13.10.2020), to ostatecznie odbyły się one online. W związku z sytuacją epidemiologiczną również wiosną 2022 r. dwa pierwsze etapy konkursu odbyły się online (ADK2022A). O ile testy przeprowadzane online pozwalają na oszczędność środków finansowych (po stronie organizatora - np. wynajem sali, po stronie uczestnika - np. koszty dojazdu) i pewne etapy mogą z powodzeniem odbywać się w formie zdalnej (np. testy werbalno-numeryczno-abstrakcyjne - 2 etap, egzaminy językowe ustne), to przeprowadzanie testu wiedzy czy pisemnego egzaminu językowego online może budzić wątpliwości dotyczące równych szans i rozwiązywania testów samodzielnie, mimo że komisja i osoby uprawnione nadzorowały egzaminy przez połączenie audio-video przez aplikację MS Teams. Akademia Dyplomatyczna nie dysponuje specjalistycznym oprogramowaniem pozwalającym na eliminacje niepożądanych zachowań. Dlatego rekomendowałem, jeśli będzie taka możliwość, by test wiedzy odbywał się stacjonarnie. W ramach naboru na ADK 2023A powrócono w pierwszym etapie (test wiedzy) do formuły*

[104] Komisja w stosunku 5 głosów za i 1 przeciw podjęła decyzję o wynikach uzyskanych z części ustnej egzaminu, tj. o zaliczeniu przez dwie osoby egzaminu końcowego.

[105] Odpowiednio 3, 1 i 1 osoba.

[106] Dobór wg profesjonalnego osądu kontrolera.

stacjonarnej. Zauważalna jest różnica między wynikami pierwszego etapu konkursu w formie online a stacjonarnie (ADK 2022A - test online najwyższy wynik 93 pkt, a stacjonarnie ADK 2023A - najwyższy wynik 75 pkt.). Jedną z przyczyn może być forma testu. Trudności rodził również etap związany z badaniem predyspozycji do służby zagranicznej. Chociaż assesment centre może być przeprowadzany online zachowując normy metodologiczne, to nie daje to możliwości pełnej obserwacji uczestnika, w szczególności w obszarze sygnałów niewerbalnych. Innym aspektem jest już przebieg samej aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Podczas części teoretycznej ADK2021A zajęcia odbywały się online. Niewątpliwie taki sposób prowadzenia zajęć jest mniej efektywny (koncentracja, ograniczone możliwości warsztatowe i pracy nad rozwojem kompetencji miękkich, ograniczone treści ze względu na bezpieczeństwo dyplomatyczne) i nie sprzyja procesom integracyjnym. Ze względu na pandemię słuchacze mieli ograniczone możliwości odbycia wizyt studyjnych (podczas aplikacji ADK2020A odbyła się jedna wizyta studyjna, podczas aplikacji ADK2021 wizyty studyjne nie odbyły się). Tymczasem wizyty studyjne są bardzo cennym narzędziem edukacji i pozwalają na spotkania z pracującymi już, na różnych placówkach i różnych specjalnościach, dyplomatami zawodowymi, co z kolei stanowi dopełnienie części teoretycznej aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Obecnie (ADK2022A) zajęcia online odbywają się sporadycznie (np. w przypadku spotkań aplikantów z osobami przebywającymi za granicą, z urzędującymi ambasadorami RP). Egzaminy dyplomatyczno-konsularne odbywały się stacjonarnie, głównie ze względu na fakt, że podchodzi do nich mniejsza grupa osób i można było zachować zasady związane z obostrzeniami związanymi z COVID-19.

(akta kontroli str. 2147-2166)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku jednego z trzech objętych szczegółowym badaniem konkursów na aplikację[107] w przekazanej do kontroli dokumentacji brak było złożonych przez dwóch członków komisji oświadczeń o bezstronności, o których mowa w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację.

   Przewodniczący komisji konkursowej wyjaśnił, że *nie przypomina sobie, by w trakcie konkursu ADK 2019B powstała kwestia niezłożenia przez któregokolwiek z członków komisji wyżej wspomnianych oświadczeń*. DGSZ wyjaśnił, że *podczas posiedzenia komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną 2019B w dniu 11 kwietnia 2019 r. dwoje członków Komisji było nieobecnych. W związku z powyższym brak jest ich podpisów na wspólnym oświadczeniu o zachowaniu bezstronności. Zgodnie z wyjaśnieniami przewodniczącego ww. komisji nie powstała kwestia niezłożenia oświadczeń. Kwestia potencjalnego konfliktu interesów nie została również odnotowana w kolejnym protokole z posiedzeń, nie uległ zmianie skład komisji, co wskazuje, że oświadczenia zostały złożone po posiedzeniu, aczkolwiek nie zostały adekwatnie zarchiwizowane, stąd brak możliwości ich przedłożenia.*

   Zdaniem NIK za nierzetelne należy uznać brak właściwego udokumentowania złożenia przez członków komisji ww. oświadczeń o bezstronności.

   (akta kontroli str. 1229-1230, 1609-1629, 1763-1774)

2. W przypadku jednego z trzech objętych szczegółowym badaniem konkursów na aplikację dyplomatyczno-konsularną[108] w przekazanej do kontroli dokumentacji

[107] ADK 2019B.
[108] ADK 2021A.

brak było sporządzonego przez komisję konkursową protokołu z etapu konkursu sprawdzającego znajomość języków obcych. Było to niezgodne z § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia, według którego z prac komisji sporządzany jest protokół.
W protokole z tego etapu konkursu powinny zostać udokumentowane czynności, o których mowa w § 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację, tj. powinna zostać określona minimalna liczba punktów, której uzyskanie skutkowało przejściem kandydata do kolejnego z etapów oraz ustalenie listy kandydatów dopuszczonych do kolejnego etapu.

DGSZ wyjaśnił, że *Akademia Dyplomatyczna nie dysponuje kopią protokołu zatwierdzającego ten etap konkursu przez członków komisji konkursowej.* Przewodnicząca komisji konkursowej wyjaśniła, że zarządzenie nr 20 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 maja 2019 r. w sprawie egzaminów z języków obcych w MSZ precyzuje sposób przeprowadzania i oceniania egzaminów z języków obcych i wskazana została w nim ilość punktów, którą otrzymać musi zdający, by egzamin został zaliczony, a kandydat mógł zostać dopuszczony do kolejnego etapu postępowania konkursowego. Ponadto, Przewodnicząca Komisji wskazała, że *z uwagi na pandemię COVID-19 i brak możliwości fizycznego spotkania członków komisji ADK2021, dokonała ona oceny warunków formalnych (znajomości 2 języków obcych) obiegowo via MS Teams. Podstawą dopuszczenia do dalszego postępowania (rozmowy kwalifikacyjne) stanowiły protokoły komisji powołanej przeze mnie zgodnie z zarządzeniem nr 20 z dnia 9 maja 2019 r. w sprawie egzaminów z języków obcych w MSZ.*

NIK nie podważa faktu, iż etap konkursu polegający na sprawdzeniu stopnia znajomości języków obcych jest przeprowadzany na podstawie ww. zarządzenia nr 20 Ministra SZ. Nie kwestionuje również faktu określenia w tym zarządzeniu ilości punktów jaka pozwala na zaliczenie egzaminu z języka obcego. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że czynności, o których w mowa w § 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie konkursu na aplikację, są zastrzeżone dla komisji powołanej do przeprowadzenia konkursu i zgodnie z § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia komisja powinna udokumentować w formie protokołu określenie minimalnej liczby punktów oraz ustalenie listy kandydatów dopuszczonych do kolejnego etapu. Brak tego protokołu świadczy o nierzetelnym udokumentowaniu przebiegu wskazanego wyżej etapu.

(akta kontroli str. 1231-1233, 1831-1849, 2042-2065)

3. W przypadku dwóch z czterech objętych szczegółowym badaniem egzaminów dyplomatyczno-konsularnych[109] w przekazanej do kontroli dokumentacji brak było złożonych przez przewodniczącego i członka komisji egzaminacyjnej oświadczeń o bezstronności.

   Przewodniczący obu komisji egzaminacyjnych odnośnie do egzaminu ze stycznia 2020 r. wyjaśnił, że nie jest mu znany przypadek niepodpisania oświadczenia przez członka komisji, a odnośnie do egzaminu ze stycznia 2021 r. poinformował, że według jego najlepszej wiedzy wszystkie formalności zostały spełnione. DGSZ wyjaśnił, że członek komisji *była nieobecna podczas posiedzenia Komisji ds. przeprowadzenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego dnia 10 stycznia 2020 r. – stąd brak podpisu na oświadczeniu o zachowaniu bezstronności, które tego dnia składali pozostali członkowie komisji. Zgodnie z zapewnieniem Przewodniczącego Komisji nie było przypadku niepodpisania oświadczenia przez któregokolwiek z członków komisji, nie zmienił się także skład komisji egzaminacyjnej, co wskazuje, że dostarczone po pierwszym posiedzeniu oświadczenie nie zostało adekwatnie zarchiwizowane.*

[109] Przeprowadzonych w styczniu 2020 r. i styczniu 2021 r.

Analogicznie w przypadku Przewodniczącego Komisji, który był nieobecny podczas posiedzenia komisji w dniu 5 stycznia 2021 r.

Zdaniem NIK za nierzetelne należy uznać brak właściwego udokumentowania złożenia przez członków komisji ww. oświadczeń o bezstronności.

(akta kontroli str. 1226-1228, 1609-1629, 1886-1892, 1922-1938)

4. W dniu 6 marca 2020 r. DGSZ zatwierdził program aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Nie przedstawiono natomiast kontrolerom dokumentów potwierdzających uzyskanie opinii Szefa Służby Cywilnej w zakresie ww. programu. Zgodnie z art. 38 ust. 2 starej u.s.z. program aplikacji dyplomatyczno-konsularnej przygotowuje DGSZ po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Cywilnej. Nieudokumentowanie uzyskania opinii Szefa Służby Cywilnej w ww. zakresie było nierzetelne.

   DGSZ wyjaśnił, że *(…) Akademia Dyplomatyczna nie dysponuje potwierdzeniem skonsultowania programu aplikacji ADK2020 z Szefem Służby Cywilnej. (…) zapisy rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, określają szczegółowo wymogi (założenia) w zakresie opracowywania planu/programu aplikacji (którego treść była konsultowana z Szefem Służby Cywilnej na etapie nowelizacji).* Ponadto podał, że *w celu wzmocnienia działań mających na celu dokumentowanie procesu, w tym zachowanie wiedzy instytucjonalnej, w większym stopniu wykorzystywany jest system Elektronicznego Obiegu Dokumentów, pozwalający na monitorowanie procesu decyzyjnego i spójną archiwizację*.

   Wskazany w wyjaśnieniach fakt konsultowania z Szefem Służby Cywilnej treści rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, zdaniem NIK, nie stanowi usprawiedliwienia dla braku dokumentu potwierdzającego uzyskanie opinii Szefa Służby Cywilnej w zakresie ww. programu. NIK zwraca również uwagę, że audyty wewnętrzne przeprowadzone w 2019 i 2022 roku dwukrotnie zwracały uwagę m.in. na brak tej opinii.

   (akta kontroli str. 1630-1634, 1973-2058)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą nabór do służby zagranicznej poprzez nabór zewnętrzny na aplikację dyplomatyczno-konsularną, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości, przeprowadzony był zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Ogłoszenia o konkursach i naborze na aplikację dyplomatyczno-konsularną zawierały wszystkie wymagane w rozporządzeniach w sprawie konkursu i naboru na aplikację elementy. Na aplikacje dyplomatyczno-konsularne przyjęto kandydatów spełniających wymagania określone w ustawie o służbie zagranicznej, a egzamin kończący ww. aplikacje przeprowadzono zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji aplikacji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku dokumentowania złożenia przez członków komisji konkursowych i egzaminacyjnych oświadczeń o bezstronności oraz braku sporządzenia przez komisję konkursową protokołu z etapu konkursu sprawdzającego znajomość języków obcych.

6. Nadawanie stopni dyplomatycznych

Opis stanu faktycznego

6.1. W latach 2019-2022 (I półrocze) stopnie dyplomatyczne posiadało odpowiednio: 1614, 1580, 1465 oraz 1445 osób. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. najwięcej osób posiadało stopień I sekretarza (310), a najmniej attaché (96). Na

31 grudnia 2020 r. najwięcej osób posiadało stopień I sekretarza (278), a najmniej ambasadora tytularnego (79). Natomiast na 31 grudnia 2021 r. najwięcej osób posiadało stopień II sekretarza (264), a najmniej ministra pełnomocnego (37), a na 30 czerwca 2022 r. najwięcej osób posiadało stopień II sekretarza (259) i najmniej stopień ministra pełnomocnego (34).

W okresie objętym kontrolą liczba osób, którym nadano stopień dyplomatyczny w trybie art. 12 ust. 2 starej u.s.z i art. 31 ust. 2 nowej u.s.z[110], wyniosła odpowiednio: w 2019 r. – 188 osób, w 2020 r. – 178, w 2021 r. – 192 i w 2022 r. - 182[111].

Liczba pracowników zagranicznych, którym nadano stopień dyplomatyczny w trybie art. 32 nowej u.s.z[112], wyniosła na dzień 31 grudnia 2021 r. 663 osoby, a na dzień 30 czerwca 2022 r. 639 osób.

(akta kontroli str. 49-51, 79-80)

W okresie objętym kontrolą w MSZ, w zakresie nadawania stopni dyplomatycznych, obowiązywało zarządzenie nr 12. W zarządzeniu tym określono m.in. kryteria i częstotliwość nadania stopni dyplomatycznych członkom personelu dyplomatyczno-konsularnego. Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 29 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad nadawania członkom służby zagranicznej stopni dyplomatycznych[113] w MSZ wprowadzono dodatkowo zarządzenie nr 6 DGSZ z dnia 23 sierpnia 2022 r. w sprawie kierowania i wzoru wniosku o nadanie kolejnego, wyższego stopnia dyplomatycznego. Jak podał Dyrektor Biura Spraw Osobowych *po wejściu w życie nowej u.s.z, Ministerstwo stosowało wprost przepisy nowej ustawy z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań w placówkach zagranicznych w zakresie wyznaczania pracowników, jak i kandydatów do wyjazdu na placówki zagraniczne. Przy nadawaniu stopnia dyplomatycznego kierowano się takimi kryteriami jak: dotychczasowe doświadczenie zawodowe kandydatów, staż pracy, wykształcenie, umiejętności i uprawnienia.*

(akta kontroli str. 609-615, 669-670, 906-907, 1668-1683)

6.2. Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie 20 członków służby zagranicznej[114], którym w latach 2019-2022[115] po raz pierwszy nadano stopnień dyplomatyczny, wykazało że w przypadku 13 osób stopnie dyplomatyczne zostały nadane przez DGSZ pracownikom spełniającym wymagania, o których mowa w art. 12 ust. 1 starej u.s.z., tj. odbyli aplikację dyplomatyczno-konsularną lub byli urzędnikami służby cywilnej albo ukończyli KSAP, złożyli egzamin dyplomatyczno-konsularny, znali co najmniej dwa języki obce, posiadali tytuł magistra lub równorzędny, wykazywali się odpowiednim stanem zdrowia psychicznego i fizycznego. W przypadku pięciu członków służby zagranicznej, którym stopień dyplomatyczny nadał Szef Służby Zagranicznej, wszystkie te osoby spełniały wymagania przewidziane w art. 31 nowej u.s.z., tj. posiadały wyłącznie obywatelstwo polskie, odbyły aplikację dyplomatyczno-konsularną, złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin dyplomatyczno-konsularny, znały co najmniej dwa języki obce, posiadały tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, posiadały zdolność fizyczną i psychiczną do długotrwałej służby w placówkach zagranicznych, w warunkach wymagających szczególnej dyscypliny i dyspozycyjności, nie były skazane prawomocnym wyrokiem

[110] Nadanie stopnia dyplomatycznego w szczególnie uzasadnionych w związku z wykonywaniem zadań w placówce zagranicznej.
[111] Na dzień 31 grudnia 2019 r., 2020 r., 2021 r. oraz na 30 czerwca 2022 r.
[112] Nadanie stopnia dyplomatycznego na czas powołania w celu wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego w placówce zagranicznej.
[113] Dz. U. z 2022 r. poz. 1649.
[114] Dobór niestatystyczny, wg profesjonalnego osądu kontrolera.
[115] Według stanu na 30 czerwca.

za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, wykazywały się gotowością do podjęcia zadań w dowolnej placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, w dowolnym kraju i w dowolnym czasie. Ww. osoby spełniały również kryteria wskazane w zarządzeniu nr 12, tj. m.in. posiadały odpowiedni staż pracy. W dwóch przypadkach stopień dyplomatyczny nadano na czas wykonywania zadań w placówce zagranicznej, na podstawie art. 12 ust. 2 starej u.s.z. Jako uzasadnienie m.in. wskazano brak kandydatów na stanowiska konsularne na Białorusi i konieczność zapewnienia płynności pracy urzędu, charakter pracy oraz specyfikę powierzanego stanowiska[116].

(akta kontroli str. 289-297, 2091-2093)

6.3. Szczegółowe badanie próby dotyczącej 20 członków służby zagranicznej[117], którym w latach 2019-2022[118] nadano kolejne stopnie dyplomatyczne wykazało, że w 14 przypadkach kolejne stopnie dyplomatyczne zostały nadane pracownikom przez DGSZ na podstawie art. 13 ust. 1 starej u.s.z, tj. na wniosek kierującego placówką zagraniczną, zgodnie zasadami określonymi w tej ustawie oraz zgodnie z kryteriami wskazanymi w zarządzeniu nr 12, dotyczącymi m.in. odpowiedniego stażu pracy. W przypadku pięciu członków służby zagranicznej ustalono, że kolejne stopnie dyplomatyczne zostały nadane przez Szefa SZ stosownie do stażu pracowników w służbie zagranicznej, jej przebiegu oraz posiadanych kwalifikacji, po spełnieniu przez nich kryteriów wskazanych w zarządzeniu nr 12.

W badanej próbie nie wystąpiły przypadki nadania wyższego stopnia na czas określony, z pominięciem kolejności nadawania stopni i z zawieszeniem dotychczasowego. Stwierdzono natomiast jeden przypadek nadania kolejnego stopnia dyplomatycznego przed uzyskaniem pozytywnej oceny służbowej oraz bez udokumentowania sporządzenia w formie pisemnej wniosku bezpośredniego przełożonego (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 289-297, 2091-2106)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:
Jednemu z członków służby zagranicznej (spośród 20 objętych szczegółowym badaniem[119]) nadano kolejny stopień dyplomatyczny (III sekretarza) przed sporządzeniem oceny służbowej, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 pkt 2 starej u.s.z. Ponadto nie sporządzono w formie pisemnej wniosku bezpośredniego przełożonego o nadanie ww. pracownikowi kolejnego stopnia dyplomatycznego, co było niezgodne z § 4 pkt 1 zarządzenia nr 12.
W przedłożonej w trakcie kontroli teczce osobowej ww. pracownika stwierdzono brak wniosku o nadanie kolejnego stopnia służbowego i arkusza oceny służbowej, sporządzonych przez bezpośredniego przełożonego przez nadaniem kolejnego stopnia dyplomatycznego, tj. przed 15 czerwca 2021 r. Ustalono, że pierwsza ocena służbowa ww. pracownika została sporządzona przez bezpośredniego przełożonego dopiero 22 lipca 2021 r., tj. po nadaniu kolejnego stopnia służbowego
DGSZ wyjaśnił, że pracownikowi *nadano kolejny stopień dyplomatyczny na podstawie ustnego uzasadnionego wniosku złożonego przez dyrektora komórki organizacyjnej, w której wykonywała obowiązki, w ramach swobody decyzyjnej dyrektora generalnego służby zagranicznej przewidzianej w § 9 zarządzenia nr 12 (…). Zgodnie z § 9 ust. 1 wskazanego zarządzenia DGSZ lub osoba przez niego upoważniona może podjąć decyzję o zmianie częstotliwości awansów. Tryb*

[116] Kontynentalny Administrator Systemów Teleinformatycznych w Ambasadzie RP w Tokio.
[117] Dobór niestatystyczny, wg profesjonalnego osądu kontrolera.
[118] Według stanu na 30 czerwca.
[119] Wykonującemu obowiązki na samodzielnym stanowisku asystenta członka Kierownictwa MSZ

nadawania wyższego stopnia dyplomatycznego określonego w powyższym przepisie jest trybem odrębnym od standardowego trybu nadawania wyższych stopni dyplomatycznych, o którym mowa w § 4 i § 5 zarządzenia nr 12. Przepis § 9 zarządzenia nr 12 nie przewiduje obowiązku dołączenia oceny okresowej pracownika do wniosku.

NIK zauważa, że § 9 zarządzenia nr 12 odnosi się jedynie do możliwości zmiany częstotliwości nadawania stopni przez DGSZ, a nie do określonych w ustawie o służbie zagranicznej warunków przyznawania kolejnych stopni dyplomatycznych. W zarządzeniu nr 12 nie wprowadzono ustnej formy wniosku o awans, lecz wprost w § 4 pkt 1 określono obowiązek sporządzenia takiego wniosku w formie pisemnej. Konieczność uzyskania pozytywnej oceny służbowej przed otrzymaniem kolejnego stopnia wynikała wprost z art. 13 ust. 1 pkt 2 starej u.s.z. i w tym przypadku była warunkiem obligatoryjnym do nadania kolejnego stopnia dyplomatycznego.

W związku ze zmianą stanu prawnego w tym zakresie NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 458-469, 1234-1245, 1668-1683, 2091-2106)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadawanie stopni dyplomatycznych w okresie objętym kontrolą odbywało się na ogół zgodnie z przepisami starej i nowej u.s.z. W MSZ wprowadzono procedury nadania stopni dyplomatycznych członkom personelu dyplomatyczno-konsularnego. Pierwsze stopnie dyplomatyczne zostały nadane przez DGSZ pracownikom spełniającym wymagania określone w starej i nowej ustawie o służbie zagranicznej. Kolejne stopnie dyplomatyczne, poza jednym przypadkiem, zostały nadane pracownikom zgodnie z warunkami określonymi w starej i nowej u.s.z. W jednym przypadku członkowi służby zagranicznej nadano kolejny stopień dyplomatyczny z naruszeniem art. 13 ust. 1 pkt 2 starej u.s.z. oraz § 4 ust. 1 zarządzenia nr 12.

7. Organizacja służby zagranicznej

Opis stanu faktycznego

7.1. Szczegółowe badanie próby dotyczącej 20 członków służby zagranicznej[120], których mianowano, bądź powołano w okresie objętym kontrolą wykazało, że:

- w przypadku sześciu dyplomatów zawodowych, zgodnie z art. 15 nowej u.s.z., mianowania dokonał Szef Służby Zagranicznej. Objęci szczegółowym badaniem dyplomaci spełniali wskazane w art. 14 nowej u.s.z. wymagania na stanowisku dyplomaty zawodowego, tj. posiadali wyłącznie obywatelstwo polskie, korzystali z pełni praw publicznych, nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, znali co najmniej dwa języki obce, posiadali tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, posiadali zdolność fizyczną i psychiczną do długotrwałej służby w placówkach zagranicznych, w warunkach wymagających szczególnej dyscypliny i dyspozycyjności, wykazywali gotowość do podjęcia zadań w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- w przypadku ośmiu członków służby zagranicznej, którzy na podstawie art. 75 nowej u.s.z. z dniem wejścia w życie tej ustawy stali się dyplomatami zawodowymi, DGSZ w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie nowej u.s.z (tj. w terminie przewidzianym w art. 88 ust. 2 tej ustawy) wydał stosowne akty mianowania;
- w przypadku dwóch członków służby zagranicznej, którzy na podstawie art. 76 ust. 1 nowej u.s.z. stali się pracownikami zagranicznymi, zostali powołani na stanowiska przez DGSZ w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie nowej u.s.z., tj. w terminie wskazanym w art. 88a tej ustawy;

[120] Dobór wg profesjonalnego osądu kontrolera.

- w przypadku czterech pracowników zagranicznych ustalono, że zostali powołani na to stanowisko na podstawie art. 19 nowej u.s.z. przez DGSZ i spełniali wymagania określone w art. 18 nowej u.s.z., tj. posiadali wyłącznie obywatelstwo polskie, korzystali z pełni praw publicznych, nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, znali co najmniej jeden język obcy, posiadali wyższe wykształcenie lub co najmniej średnie wykształcenie w przypadku pracy na stanowisku technicznym, posiadali zdolność fizyczną i psychiczną do służby w placówce zagranicznej, w warunkach wymagających szczególnej dyscypliny i dyspozycyjności. Ponadto ustalono, że w przypadku jednego pracownika zagranicznego odwołanie go z placówki zagranicznej nastąpiło z zachowaniem 30-dniowego okresu, tj. zgodnie z art. 19 ust. 5 nowej u.s.z.

(akta kontroli str. 289-297, 2170-2172)

7.2. Szef Służby Zagranicznej[121] poinformował, że w roku 2021 i 2022 w MSZ nie wystąpiły przypadki oddelegowania dyplomaty zawodowego do wykonywania obowiązków w Kancelarii Prezydenta RP, na podstawie art. 17 ust. 1 nowej u.s.z.

(akta kontroli str. 16-45)

7.3. Szef Służby Zagranicznej poinformował, że w okresie od 16 czerwca 2021 r. do 4 października 2022 r., na podstawie art. 24 nowej u.s.z, do wykonywania obowiązków w organizacjach i instytucjach międzynarodowych oddelegowano 23 członków służby zagranicznej. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 23 oddelegowania. Ustalono, że:

- oddelegowań dokonano za zgodą członków służby zagranicznej, a interesem służby zagranicznej była konieczność zwiększenia liczby obywateli RP zatrudnionych w strukturach międzynarodowych istotnych z punktu widzenia priorytetów polskiej polityki zagranicznej;
- członkowie służby zagranicznej zostali oddelegowani np. do Organizacji Narodów Zjednoczonych czy NATO, zgodnie z kwalifikacjami m.in. na stanowiska: eksperta narodowego w Wydziale ds. koordynacji polityki, eksperta – doradcę politycznego w Biurze Specjalnego Przedstawiciela ds. Procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie[122], eksperta ds. politycznych w Biurze Specjalnego Koordynatora ONZ ds. Libanu, eksperta ds. Partnerstw Wschodnich w Wydziale ds. Politycznych i Polityki Bezpieczeństwa[123].

(akta kontroli str. 16-18, 38-45, 593-605, 2107-2146)

7.4. W okresie od 16 czerwca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r., na podstawie art. 25 ust. 1 nowej u.s.z, do dyspozycji kadr służby zagranicznej zostało przeniesionych 71 członków służby zagranicznej, w tym w 2021 r. (od 16 czerwca) – 44 osoby (1,8% stanu zatrudnienia), w 2022 r. (do 30 czerwca) – 27 osób (1,1 % stanu zatrudnienia).

Szczegółowe badanie próby dotyczącej przeniesienia 20 członków służby zagranicznej do dyspozycji kadr [124] wykazało, że:

- głównymi powodami przeniesienia było odwoływanie pracowników z placówek zagranicznych i oczekiwanie przez nich na objęcie nowego stanowiska;
- po okresie przeniesienia do dyspozycji kadr, w 19 przypadkach członkom służby zagranicznej wyznaczone zostały stanowiska, które były zgodne z ich kwalifikacjami i przebiegiem kariery zawodowej. W jednym przypadku dwukrotnie przeniesiono członka służby zagranicznej do dyspozycji kadr służby zagranicznej. Pracownik ten po powrocie z placówki zagranicznej oczekiwał na wyznaczenie zgodnego z kwalifikacjami i przebiegiem służby zawodowej stanowiska.

[121] W piśmie z dnia 11 października 2022 r. (znak: BKA.081.4.2022/1)
[122] W Unii Europejskiej.
[123] W NATO.
[124] Dobór wg profesjonalnego osądu kontrolera.

Pierwszego przeniesienia do dyspozycji kadr dokonano na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 1 nowej u.s.z., a po upływie 6 miesięcy, na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 3 nowej u.s.z., został on przeniesiony ponownie do dyspozycji kadr na okres 10 dni, tj. na czas trwania procedury przeniesienia pracownika do Departamentu Polityki Europejskiej. Po tym okresie pracownikowi wyznaczono odpowiednie stanowisko w ww. departamencie;

- okres przeniesienia do dyspozycji kadr wynosił od kilku dni do kilku miesięcy i w żadnym przypadku nie przekroczył sześciu miesięcy.

Szef Służby Zagranicznej, wyjaśnił, że *przy wyznaczaniu stanowisk pracy w komórkach organizacyjnych dla pracowników powracających z placówek zagranicznych, uwzględnia się m.in. kompetencje, umiejętności i dotychczasowe doświadczenie zawodowe pracownika. Jednocześnie objęcie stanowiska pracy w centrali odbywa się z uwzględnieniem terminu wyjazdu pozostałych pracowników biorących udział w rotacji na placówki zagraniczne (termin powstania wakatu na danym stanowisku pracy). (…) Zdarza się, że pracownik powracający z placówki zagranicznej, przenoszony jest do dyspozycji kadr służby zagranicznej w celu oczekiwania na zwolnienie się stanowiska pracy w centrali odpowiadającego jego kwalifikacjom i jednocześnie potrzebom urzędu. Nie jest możliwe objęcie przez pracownika innego, aktualnie wolnego stanowiska pracy, na które pracownik nie posiada odpowiednich kwalifikacji lub gdy powyższe stanowisko nie uwzględnia potrzeb pracownika w zakresie dalszego rozwoju zawodowego, a także potrzeb pracodawcy w zakresie zapewnienia prawidłowej obsady kadrowej w celu efektywnego i terminowego realizowania zadań leżących w kompetencjach komórek organizacyjnych MSZ. Ponadto, zdarza się, że na inne, aktualnie wolne stanowisko pracy w centrali, kwalifikację uzyskał już inny pracownik powracający z placówki zagranicznej, a objęcie tego stanowiska nastąpi tuż po powrocie tego pracownika z placówki zagranicznej w krótkiej perspektywie czasowej. W tej sytuacji konieczne jest korzystanie z ustawowego instrumentu, jakim jest dyspozycja kadr służby zagranicznej. Szeroki zakres prowadzonej rotacji prowadzi do konieczności oczekiwania przez niektórych pracowników w dyspozycji kadr służby zagranicznej na wyznaczenie stanowiska pracy. Należy zaznaczyć, że potrzeby służby zagranicznej wymagają zapewnienia należytej i terminowej obsady kadrowej, przede wszystkim w najistotniejszych z punktu widzenia interesów polityki zagranicznej, w placówkach zagranicznych oraz w małych placówkach zagranicznych, gdzie obsada kadrowa jest niewielka. (…) Funkcjonowanie ustawowego instrumentu, jakim jest dyspozycja kadr służby zagranicznej, pozwala na koordynację procesu rotacji i zabezpieczenie powyżej wskazanych potrzeb służby zagranicznej. Potrzeby służby zagranicznej należy rozumieć szeroko, zarówno jako potrzebę zapewnienia należytej obsady kadrowej w placówkach zagranicznych, jak i w centrali. Objęcie przez pracownika stanowiska pracy powinno uwzględniać jego kwalifikacje, doświadczenie, umiejętności, plany rozwoju zawodowego, potrzeby pracodawcy w zakresie konkretnych kompetencji na danym stanowisku pracy, a nadto, uwarunkowania formalno-prawne i organizacyjne danej placówki zagranicznej.*

(akta kontroli str. 81, 289-297, 2170, 2173, 2176-2188, 2147-2166)

7.5. Szef Służby Zagranicznej[125] poinformował, że *w okresie objętym kontrolą nie było przypadków odmowy przyjęcia wyznaczonego stanowiska w komórce organizacyjnej MSZ przez dyplomatów zawodowych. Natomiast we wrześniu 2021 r. był jeden przypadek odmowy przyjęcia propozycji wyjazdu do Konsulatu Generalnego RP w Charkowie*.

[125] W piśmie z 11 października 2022 r. (znak: BKA.081.4.2022/1).

W toku kontroli ustalono, że wskazany przez Szefa SZ pracownik odmowę uzasadnił przede wszystkim względami osobistymi. Szef SZ wyraził zgodę na pozostanie pracownika na dotychczasowym stanowisku w MSZ.
Szczegółowe badanie próby 20 dyplomatów zawodowych[126], którym wyznaczono stanowiska wykazało, że w przypadku czterech z nich stanowiska wyznaczył DGSZ na podstawie art. 24 starej u.s.z., a w przypadku pozostałych 16 Szef SZ na podstawie art. 22 ust. 1 nowej u.s.z. Wyznaczone stanowiska były zgodne z kwalifikacjami oraz przebiegiem kariery zawodowej dyplomaty zawodowego. Ustalono, że w 16 przypadkach dyplomatom zawodowym wyznaczono stanowiska pociągające za sobą zmianę miejsca pobytu członka służby zagranicznej z wyprzedzeniem krótszym niż trzy miesiące (stanowiska wyznaczone przez DGSZ) i krótszym niż dwa miesiące (stanowiska wyznaczone przez Szefa SZ), przy czym na skrócenie tego okresu członek służby zagranicznej wyraził zgodę.

(akta kontroli str. 16-18, 38-45, 289-297, 2170, 2175)

7.6. W latach 2019-2022 (I półrocze) z wnioskami o uzyskanie zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe wystąpiło do DGSZ i Szefa SZ łącznie 508 członków korpusu służby zagranicznej[127]. W okresie tym zgodę na dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie zarobkowe otrzymało 471 członków korpusu służby zagranicznej[128], a 55 osób nie otrzymało zgody[129].

Wśród powodów odmowy wyrażenia zgody na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe DGSZ oraz Szef SZ wskazywali m.in.: kolizję wnioskowanej aktywności z zakazem prowadzenia działalności gospodarczej, wystąpienie ryzyka konfliktu interesów oraz brak możliwości wskazania przez wnioskodawcę dodatkowego pracodawcy, jak również ryzyko negatywnego wpływu podjęcia dodatkowego zajęcia zarobkowego na efektywność wykonywania zadań w MSZ.

Szef SZ poinformował, że w latach 2019-2022 nie odnotowano przypadków nieposiadania przez członków zgód na dodatkowe zatrudnienie lub zarobkowanie.

(akta kontroli str. 82-83, 593-600, 606-608)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób organizacji służby zagranicznej w okresie objętym kontrolą. Mianowania, bądź powołania członków służby zagranicznej odbywały się zgodnie z przepisami nowej u.s.z. Wyznaczane stanowiska w służbie zagranicznej były zgodne z kwalifikacjami oraz przebiegiem kariery zawodowej dyplomaty zawodowego. Nie stwierdzono przypadków przeniesienia członków służby zagranicznej do dyspozycji kadr na okres przekraczający sześć miesięcy.

8. Realizacja wybranych zadań

Opis stanu faktycznego

8.1. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej wskazał, że resort mierzył się z realizacją zadań w niestabilnych warunkach, ze względu na pandemię COVID-19,

[126] Dobór według profesjonalnego osądu kontrolera. W próbie uwzględniono również członków służby zagranicznej, którzy na podstawie art. 75 nowej u.s.z. z dniem wejścia w życie tej ustawy stali się dyplomatami zawodowymi.

[127] Z tego 166 w 2019 r., 101 w 2020 r., 151 w 2021 r. i 90 w 2022 r. (do 30 czerwca).

[128] Z tego 86 w 2022 r. (do 30 czerwca), co stanowiło 3,5% stanu zatrudnienia; 141 w 2021 r., co stanowiło 5,7% stanu zatrudnienia; 93 w 2020 r., co stanowiło 3,7% stanu zatrudnienia; 151 w 2019 r., co stanowiło 5,9% stanu zatrudnienia.

[129] Liczba osób, które otrzymały zgodę i nie otrzymały zgody nie sumuje się w liczbę osób, które złożyły wnioski, ponieważ jeden pracownik może złożyć więcej niż jeden wniosek w ciągu roku.

która spowodowała dużą absencję pracowników i wymusiła zmianę przyjętego trybu realizacji zadań, oraz z uwagi na wojnę w Ukrainie, która przełożyła się na bezprecedensowe zwiększenie zakresu prac resortu. Dodał, że (…) *Centrala MSZ, a w większym stopniu placówki zagraniczne, w trybie ciągłym, zmuszone są funkcjonować w warunkach kryzysowych. Sytuacja geopolityczna w dalszym ciągu wpływa na funkcjonowanie resortu ze względu na niepowtarzalną w skali kraju specyfikę działania. W tym zakresie wykorzystuje się wszystkie dostępne zasoby kadrowe, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji polityki zagranicznej w tym bieżącego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Biorąc pod uwagę powyższe, posiadany stan zatrudnienia pracowników Resortu zapewniał realizację działań statutowych w stabilnych warunkach jego funkcjonowania.*
DGSZ wskazał także na trudność w zapewnieniu pełnej obsady stanowisk wynikającą z braku konkurencyjnych stawek wynagrodzenia w stosunku do sektora prywatnego, co ogranicza możliwość pozyskania ekspertów i wydłuża proces obsadzenia wakujących stanowisk. Podał, że *część naborów kończy się brakiem zgłoszeń lub rezygnacją przez kandydata.* W związku z tym w MSZ zwiększono częstotliwości ogłaszania naborów zewnętrznych.

(akta str. 1234-1245, 1609-1629)

8.2. W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęły 662 sprawy z zakresu skarg i wniosków, z tego 159 w 2019 r., 221 w 2020 r., 156 w 2021 r. i 126 w pierwszej połowie 2022 r. W 2020 r. odnotowano wzrost liczby wpływających spraw o 39,0%. Ustalono, że w roku 2020 ponad czterokrotnie w stosunku do roku 2019 (z 10 do 44) wzrosła liczba skarg związanych brakiem możliwości umówienia się interesantów do placówek dyplomatycznych lub braku kontaktu z placówkami.

W roku 2019 rozpatrywaniem skarg i wniosków zajmowało się 68 osób. W kolejnych latach liczba tych osób zmniejszała się do 61 w 2020 r. i 51 w 2021 r. W pierwszej połowie 2022 r. skargi i wnioski rozpatrywało 33 pracowników. Zastępca Dyrektora Kierująca BKiA[130] poinformowała, że z uwagi na różnorodność formy zatrudnienia na stanowiskach w placówkach zagranicznych skargi i wnioski rozpatrywane były zarówno przez członków służby cywilnej jak i służby zagranicznej. Ponadto poinformowała, że zarówno w centrali MSZ jak i w placówkach zagranicznych w okresie od marca 2020 r. do maja 2022 r. praca była świadczona w trybie hybrydowym (stacjonarnie i zdalnie) w zróżnicowanym czasie i zakresie. Podała również, że zgodnie z wewnętrznymi regulacjami, praca zdalna świadczona była z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, zapewnionych przez MSZ, a (…) *wyposażenie pracowników w sprzęt i oprogramowanie następowało zgodnie z potrzebami oraz z zapewnieniem racjonalnego użytkowania sprzętu i oprogramowania.*

Liczba spraw załatwionych po terminie określonym w art. 237 § 1 Kpa wyniosła w kolejnych latach odpowiednio 6 (3,77%), 36 (16,29%), 8 (5,13%) i 2 (1,59%). W roku 2020 liczba spraw załatwionych po terminie znacząco wzrosła z sześciu do 36 (o 40,0%) w stosunku do roku 2019. Zastępca Dyrektora BKiA wyjaśniła, że wzrost liczby skarg i wniosków rozpatrzonych po terminie w 2020 r. był spowodowany koniecznością reorganizacji pracy spowodowany pandemią COVID-19 oraz zaangażowaniem placówek zagranicznych w organizację korespondencyjnych wyborów na Prezydenta RP.

W zakresie przyczyn nieterminowego rozpatrywania skarg i wniosków w okresie objętym kontrolą, Zastępca Dyrektora BKiA wyjaśniła, że wynikały one ze złożoności poszczególnych spraw i konieczności uzyskania dodatkowych wyjaśnień od

[130] Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSZ, BKiA koordynuje załatwianie oraz prowadzi ewidencję petycji, oraz skarg i wniosków.

pracowników placówek i centrali MSZ. Wśród działań mających na celu zmniejszenie liczby spraw rozpatrywanych po terminie wskazała ona m.in. bieżące monitorowanie załatwianych spraw i wysyłanie pracownikom przypomnień o zbliżającym lub upływającym terminie.

(akta kontroli str. 16-54, 72, 1096-1100)

8.3. W okresie objętym kontrolą do MSZ wpłynęły 23 skargi na bezczynność, z tego 14 w 2019 r., cztery w 2020 r., jedna w 2021 r. i cztery w pierwszej połowie 2022 r. Wszystkie skargi dotyczyły funkcjonowania placówek zagranicznych. Za zasadne uznane zostało sześć skarg, z tego cztery w 2019 r. i dwie w 2020 r. W tym samym okresie wpłynęło do MSZ 26 skarg dotyczących przewlekłości postępowania, z których osiem zostało uznanych za zasadne.

(akta kontroli str. 1058-1080, 2198-2206)

W latach 2019-2022 toczyło się 15 spraw sądowych dotyczących przewlekłości postępowania lub bezczynności MSZ. We wszystkich przypadkach sprawy dotyczyły rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Na dzień 8 grudnia 2022 r. dwie sprawy były w toku.

Spośród 13 orzeczeń wydanych w okresie objętym kontrolą przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w sprawach związanych ze skargami na przewlekłość lub bezczynność MSZ, w dziewięciu przypadkach skarga została uznana za zasadną, w trzech przypadkach skargę oddalono, a w jednym przypadku sprawę umorzono. W żadnym z przypadków nie stwierdzono, żeby bezczynność MSZ miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

(akta kontroli str.1081-1092)

W okresie objętym kontrolą nie nałożono na MSZ grzywny/kary za przewlekłość postępowania.

(akta kontroli str. 1093-1095)

8.4. W planach działalności Ministra SZ na lata 2019-2022 przyjęto każdorazowo cztery najważniejsze cele do realizacji w kolejnych latach (Część A Planu Działalności)[131]:

- Wzmocnienie wizerunku Polski na arenie międzynarodowej w obszarach priorytetowych między innymi z zakresu dyplomacji publicznej i kulturalnej (mierzone oceną wizerunku Polski w mediach zagranicznych);
- Dyplomacja w służbie RP (mierzone oceną realizacji założeń polskiej polityki zagranicznej ZPPZ);
- Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków politycznych i gospodarczych (mierzonych liczbą konsultacji politycznych i przedsięwzięć ekonomicznych organizowanych przez MSZ);
- Zapewnienie adekwatnej do celów polskiej polityki zagranicznej reprezentacji dyplomatycznej na świecie (mierzonej jako liczba przedstawicielstw dyplomatycznych RP).

Dodatkowo przyjęto do realizacji pięć innych celów (Część C Planu Działalności):

- Zapewnienie udziału Polski w działaniach na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz umacniania demokracji i przestrzegania praw człowieka na świecie;
- Kształtowanie i umocnienie pozytywnego wizerunku Polski za granicą;

[131] W latach 2019 -2020 przyjęto dodatkowo cel: Zapewnienie ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej na forum Unii Europejskiej (mierzony liczbą konsultacji politycznych organizowanych przez MSZ, dotyczących polityki RP w UE na szczeblu sekretarza stanu ds. europejskich w MSZ).

- Zapewnienie reprezentacji RP w sprawach przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka obsługiwanych przez Pełnomocnika Ministra SZ;
- Zapewnienie dostępności usług konsularnych dla obywateli RP i cudzoziemców;
- Zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym.

W roku 2019 nie osiągnięto zakładanej wartości miernika w przypadku dwóch celów.

- *Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków politycznych i gospodarczych.* Przeprowadzono 73 z 78 konsultacji politycznych i przedsięwzięć ekonomicznych w ramach celu. Wskazaną przyczyną rozbieżności było przyjęcie różnych terminów sporządzania planu działalności (ostatni kwartał 2018 r.) i aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa do ustawy budżetowej (pierwszy kwartał 2019 r.). W ramach aktualizacji WPFP miernik został skorygowany na 70, co oznacza, że w 2019 r. jego wartość została osiągnięta.
- *Zapewnienie dostępności usług konsularnych dla obywateli RP i cudzoziemców*.

  Liczba urzędów konsularnych na koniec roku wyniosła 128 ze 129 planowanych. Przyczyną nieosiągnięcia wartości miernika było przesunięcie terminu otwarcia Wydziału Konsularnego w Manili związane z pracami adaptacyjnymi w budynku ambasady.

W roku 2020 nie osiągnięto zakładanej wartości miernika w ramach celu *Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków politycznych i gospodarczych*. Przeprowadzono 41 z 71 zaplanowanych konsultacji politycznych i przedsięwzięć ekonomicznych organizowanych przez MSZ. Jako przyczynę wskazano wybuch pandemii COVID-19, która w sposób znaczący ograniczyła wizyty i spotkania.

Na rok 2021 zaplanowano 51 konsultacji politycznych i gospodarczych w ramach celu *Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków politycznych i gospodarczych*, z których przeprowadzono 42 konsultacje. Rozbieżność wynikała z ilości spotkań bezpośrednich w związku ze zmianą sytuacji epidemiologicznej na świecie. Planowana wartość miernika, na etapie nowelizacji ustawy budżetowej została skorygowana do 38, co oznacza, że w 2021 r. jego wartość została osiągnięta.

W przypadku pozostałych celów określonych w planach działalności Ministra SZ na lata 2019-2021 mierniki zostały osiągnięte na zakładanym lub wyższym poziomie.

W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Ministra SZ za lata 2019-2021 nie wykazywano kwestii fluktuacji lub niedoborów kadrowych jako słabości kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 1046-1057, 1101-1225)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia osiągnięcie przez MSZ planowanej wartości mierników dla większości celów określonych w Planach działalności Ministerstwa w latach 2019-2021. Z dokumentacji MSZ wynika, że w okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki opóźnienia w załatwianiu skarg i wniosków oraz wystąpiły skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania. Z uwagi na odstąpienie od szczegółowego badania skarg i wniosków, NIK odstępuje od wydania oceny w tym zakresie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu dostosowanie zakresu statusów zatrudnienia w sprawozdaniach Rb-70, w celu umożliwienia wykazywania rzeczywistej liczby zatrudnionych w poszczególnych statusach.
2. Wyznaczanie terminu składania dokumentów w ramach naboru na stanowiska w s.c. zgodnie z wewnętrznymi regulacjami.
3. Niezwłoczne publikowanie wyników naborów w ramach s.c.
4. Sprawdzanie, przed powołaniem osoby na wyższe stanowisko, kompetencji kierowniczych kandydata za pomocą narzędzi pozwalających sprawdzić je w sposób obiektywny oraz dokumentowanie tego sprawdzenia.
5. Przygotowanie Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi.
6. Przestrzeganie odbywania służby przygotowawczej w terminie nie dłuższym niż cztery miesiące od jej rozpoczęcia.
7. Prawidłowe wprowadzanie łącznej oceny w arkuszu oceny okresowej pracownika.
8. Wpisywanie w arkuszach ocen okresowych uzasadnienia oceny w przypadku wystawienia oceny negatywnej.
9. Wpisywanie w arkuszach ocen okresowych wniosków dotyczących IPRZ.
10. Wykazywanie w sprawozdaniach dla Szefa Służby Cywilnej kwot wydatków na szkolenia zgodnie ze sprawozdaniami Rb-28.
11. Terminowe sporządzanie IPRZ dla wszystkich pracowników, wobec których istnieje taki obowiązek.
12. Dokumentowanie złożenia oświadczeń o bezstronności składanych, w ramach aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, przez wszystkich członków komisji konkursowych oraz komisji egzaminacyjnych.
13. Sporządzanie przez komisję konkursową protokołów dokumentujących podejmowane przez nią czynności w ramach etapów naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, lutego 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis