



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KAP.410.006.07.2022

Pan
Dobrosław Dowiat-Urbański
Szef Służby Cywilnej
Aleje Ujazdowskie 1/3
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 14/2023
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 26 kwietnia 2023 r*

P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w zakresie obsługi realizacji zadań Szefa Służby Cywilnej, Aleje Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dobrosław Dowitz-Urbański, Szef Służby Cywilnej (dalej: Szef S.C.), od 2 marca 2016 r. (akta kontroli str. 959-1067, 1091)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez Szefa Służby Cywilnej zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej ¹ .
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 9 stycznia 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Beata Błasiak-Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/90/2022 z 27 września 2022 r.2. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/88/2022 z 27 września 2022 r.3. Marek Bieńkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/89/2022 z 27 września 2022 r. <p>(akta kontroli str. 1-3)</p>
	Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce oznaczają: <ul style="list-style-type: none">– NIK – Najwyższa Izba Kontroli,– DSC – Departament Służby Cywilnej KPRM,– KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,– SA KSAP – Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej,– ustawa o KSAP – ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego³,– u.s.c. – ustawa o służbie cywilnej,– u.p.u.p. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁴,– rozporządzenie w sprawie ocen – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej⁵,– rozporządzenie w sprawie postępowania kwalifikacyjnego – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej⁶,– rozporządzenie w sprawie stanowisk – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do

¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691).

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1388.

⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 2290, ze zm.

⁵ Dz. U. poz. 470.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 141.

ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej⁷,

- rozporządzenie w sprawie uprawnień – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej⁸,
- rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu s.c. zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek⁹,
- standardy z 2012 r. – zarządzenie nr 3 Szefa S.C. z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- standardy z 2020 r. – zarządzenie nr 6 Szefa S.C. z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej zmienione zarządzeniem nr 7 Szefa S.C. z dnia 16 grudnia 2020 r.

II. Ocena ogólna¹⁰ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą Szef S.C. realizował swoje zadania co do zasady rzetelnie oraz zgodnie z przepisami u.s.c., z wyjątkiem zadania, określonego w art. 15 ust. 2 tej ustawy, polegającego na przygotowaniu i przedstawieniu Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c., która zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych. Podejmował także działania na rzecz monitorowania przestrzegania zasad służby cywilnej w urzędach.

Szef Służby Cywilnej opracował standardy zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. oraz monitorował wdrażanie tych standardów na podstawie informacji przekazywanych przez dyrektorów generalnych. Ze względu na nieobowiązkowy charakter standardu i krótki okres obowiązywania (od grudnia 2020 r.) Szef Służby Cywilnej nie zbierał informacji na temat skali stosowania przez urzędy zalecenia o możliwości zorganizowania konkursu na wyższe stanowisko w s.c. w przypadku braku kandydata. Wybór narzędzi do badania kompetencji kierowniczych pozostawiony został przez Szefa Służby Cywilnej w gestii urzędów. Decydujący w tym przypadku był wymóg zapewnienia odpowiedniej elastyczności, niezbędnej przy podejmowaniu przez dyrektorów generalnych i kierowników urzędów decyzji w warunkach zróżnicowanych potrzeb i możliwości. NIK ocenia jako działanie celowe zgłoszenie przez Szefa Służby Cywilnej do „Planu kontroli Prezesa Rady Ministrów i Szefa KPRM” tematyki standardów zarządzania zasobami ludzkimi s.c. jako priorytetu w działalności kontrolnej administracji rządowej.

Szef Służby Cywilnej współdziałał z dyrektorami generalnymi urzędów w sprawach dotyczących zapewnienia przez korpus s.c. zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa poprzez szkolenia dla dyrektorów generalnych oraz w drodze wymiany korespondencji papierowej i elektronicznej. Na wniosek dyrektorów generalnych lub kierowników urzędów podejmował działania w celu zmiany aktów normatywnych dotyczących s.c. w przypadkach, które uznał za zasadne. Wywiązał się z obowiązku przygotowania planów szkoleń centralnych na kolejne lata objęte kontrolą, które zawierały priorytety szkoleniowe wobec członków korpusu s.c., rodzaje szkoleń mających szczególne znaczenie w danym roku oraz inne zalecenia i informacje dla osób organizujących i nadzorujących szkolenia w s.c., a następnie zapewnił organizację i nadzorował realizację tych szkoleń.

Szef Służby Cywilnej przygotował i uzgodnił projekty trzyletnich planów limitu mianowań urzędników w s.c. na poszczególne lata, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów i ujęte w ustawach budżetowych. Podejmował także działania w ramach nadzoru nad przebiegiem

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2024.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2174.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

postępowań kwalifikacyjnych. Wskazywał również pierwsze stanowiska pracy dla absolwentów kolejnych roczników KSAP.

Szef Służby Cywilnej terminowo przygotował i przekazał Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania o stanie s.c. i o realizacji zadań tej służby za kolejne lata. W sprawozdaniach tych określił wskaźniki produktu i rezultatu dla realizacji swoich celów i zadań oraz corocznie sprawozdawał o stopniu realizacji tych wskaźników.

Szef Służby Cywilnej nie przygotował i nie przedstawił Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c., co było wymagane art. 15 ust. 2 u.s.c. Według wyjaśnień Szefa S.C., powodem były prace nad projektem *Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030*. Dopiero przyjęcie tej strategii – jak wyjaśnił Szef S.C. – determinuje możliwość utworzenia rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja przez Szefa S.C. zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej

1.1. Na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 3 u.s.c. Szef S.C. gromadzi informacje o korpusie s.c., a także – stosownie do art. 15 ust. 6 u.s.c. – zbiera i przetwarza szczegółowe dane o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków korpusu s.c.

1.1.1. W latach 2019-2021¹¹ stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej ogółem w przeliczeniu na pełnozatrudnionych według stanu na koniec roku wynosił odpowiednio 120,8 tys., 119,5 tys. i 118,4 tys. osób, w tym:

- w ministerstwach łącznie z KPRM: 13,3 tys., 13,3 tys., 13,1 tys.;
- w urzędach centralnych: 12,3 tys., 12,2 tys., 12,8 tys.;
- w urzędach wojewódzkich: 9,1 tys., 9,2 tys., 9,1 tys.;
- w Krajowej Administracji Skarbowej: 47,4 tys., 46,4 tys., 45,3 tys.;
- w wojewódzkiej administracji zespolonej: 14,1 tys., 13,9 tys., 13,7 tys.;
- w powiatowej administracji zespolonej: 8,6 tys., 8,5 tys., 8,5 tys.;
- w pozostałej administracji niezespolonej: 14,8 tys., 14,7 tys., 14,5 tys.;
- na wyższych stanowiskach w s.c.: 3,3 tys., 3,4 tys., 3,4 tys.

W latach 2019-2021 stan zatrudnienia urzędników s.c. ogółem w przeliczeniu na pełnozatrudnionych według stanu na koniec roku¹² wynosił odpowiednio: 7,9 tys. osób (tj. 6,5% członków korpusu s.c. łącznie z członkami korpusu służby zagranicznej), 7,7 tys. (tj. 6,4%) i 7,4 tys. (tj. 6,3%), w tym:

- w ministerstwach łącznie z KPRM: 2,8 tys., 2,7 tys., 2,6 tys.;
- w urzędach centralnych: 0,7 tys., 0,6 tys., 0,6 tys.;
- w urzędach wojewódzkich: 0,6 tys., 0,6 tys., 0,6 tys.;
- w Krajowej Administracji Skarbowej: 2,9 tys., 2,8 tys., 2,7 tys.;
- w wojewódzkiej administracji zespolonej: 0,2 tys., 0,2 tys., 0,2 tys.;
- w powiatowej administracji zespolonej: 28, 26, 26;
- w pozostałej administracji niezespolonej: 0,3 tys., 0,3 tys., 0,3 tys.;
- na wyższych stanowiskach w s.c.: 0,6 tys., 0,6 tys., 0,6 tys.;
- na stanowiskach dyrektorów generalnych urzędów: 26, 23, 21.

W latach 2019-2021 stan zatrudnienia na wyższych stanowiskach w s.c. ogółem w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, według stanu na koniec roku, wynosił odpowiednio: 3,3 tys., 3,4 tys. i 3,4 tys., w tym:

- w ministerstwach łącznie z KPRM: 934, 985, 978;
- w urzędach centralnych: 465, 478, 504;
- w urzędach wojewódzkich: 341, 352, 360;
- na stanowiskach dyrektorów generalnych: 69, 64, 64, z czego:

¹¹ Szef S.C. nie gromadził danych według stanu na 30 czerwca danego roku, tylko według stanu na 31 grudnia danego roku kalendarzowego.

¹² Szef S.C. nie gromadził danych o przeciętnym zatrudnieniu urzędników s.c.

- w ministerstwach łącznie z KPRM: 22, 19, 19;
- w urzędach centralnych: 29, 30, 30;
- w urzędach wojewódzkich: 18, 15, 15.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 3482-3493, CD1)

1.1.2. W latach 2019-2021 przeciętne wynagrodzenie całkowite w korpusie s.c. (brutto) ogółem (Szef S.C. nie gromadził danych o wynagrodzeniach członków korpusu s.c. w podziale na pracowników i urzędników), według stanu na koniec roku, wynosiło odpowiednio: 6,4 tys. zł, 6,9 tys. zł, 7,4 tys. zł i wzrosło w tym okresie o 1,0 tys. zł, tj. o 15,9%, w tym:

- w ministerstwach łącznie z KPRM: 9,0 tys. zł, 9,0 tys. zł, 10,3 tys. zł i wzrosło o 1,2 tys. zł, tj. o 13,7%;
- w urzędach centralnych: 6,9 tys. zł, 7,5 tys. zł, 8,0 tys. zł i wzrosło o 1,1 tys. zł, tj. o 16,1%;
- w urzędach wojewódzkich: 5,5 tys. zł, 6,1 tys. zł, 6,4 tys. zł i wzrosło o 0,9 tys. zł, tj. o 17,4%;
- w Krajowej Administracji Skarbowej: 6,8 tys. zł, 7,3 tys. zł, 7,9 tys. zł i wzrosło o 1,1 tys. zł, tj. o 16,1%;
- w wojewódzkiej administracji zespolonej: 5,3 tys. zł, 5,9 tys. zł, 6,2 tys. zł i wzrosło o 0,9 tys. zł, tj. o 16,9%;
- w powiatowej administracji zespolonej: 4,1 tys. zł, 4,5 tys. zł, 4,7 tys. zł i wzrosło o 0,7 tys. zł, tj. o 16,4%;
- w pozostałej administracji niezespolonej: 5,2 tys. zł, 5,7 tys. zł, 6,0 tys. zł i wzrosło o 0,8 tys. zł, tj. o 16,4%.

Przeciętne wynagrodzenie całkowite na wyższych stanowiskach w s.c. ogółem, w latach 2019-2021, wynosiło odpowiednio 13,4 tys. zł, 13,9 tys. zł, 15,3 tys. zł i wzrosło w tym okresie o 2,0 tys. zł, tj. o 14,8%, w tym:

- w ministerstwach łącznie z KPRM: 17,0 tys. zł, 17,0 tys. zł, 19,3 tys. zł i wzrosło o 2,3 tys. zł, tj. 13,5%;
- w urzędach centralnych: 14,2 tys. zł, 15,2 tys. zł, 16,9 tys. zł i wzrosło o 2,7 tys. zł, tj. o 18,8%;
- w urzędach wojewódzkich: 11,7 tys. zł, 12,9 tys. zł, 13,2 tys. zł i wzrosło o 1,5 tys. zł, tj. o 13,1%;
- na stanowiskach dyrektorów generalnych: 20,6 tys. zł, 21,4 tys. zł, 23,3 tys. zł i wzrosło o 2,7 tys. zł, tj. o 13,2%, z czego:
 - w ministerstwach łącznie z KPRM: 25,3 tys. zł, 25,4 tys. zł, 29,1 tys. zł i wzrosło o 3,8 tys. zł, tj. o 15,0%;
 - w urzędach centralnych: 19,2 tys. zł, 19,9 tys. zł, 22,6 tys. zł i wzrosło o 3,5 tys. zł, tj. o 18,0%;
 - w urzędach wojewódzkich: 17,3 tys. zł, 18,9 tys. zł, 19,3 tys. zł i wzrosło o 2,0 tys. zł, tj. o 11,7%.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 3482-3493, CD1)

1.1.3. Struktura wiekowa korpusu s.c. w latach 2019-2021 według stanu na koniec roku, w podziale na poszczególne grupy wiekowe kształtowała się następująco:

- w wieku do 29 lat było zatrudnionych w 2019 r. 9,2 tys. osób, tj. 7,4%, w 2020 r. 8,9 tys., tj. 7,3%, w 2021 r. 8,5 tys., tj. 7,1% ogółu;
- w wieku 30-39 lat odpowiednio 32,8 tys. osób, tj. 26,6%, 31,2 tys., tj. 25,6%, 29,6 tys., tj. 24,5%;
- w wieku 40-49 lat odpowiednio 41,6 tys. osób, tj. 33,7%, 43,3 tys., tj. 35,6%, 43,8 tys., tj. 36,3%;
- w wieku 50-59 lat odpowiednio 28,3 tys. osób, tj. 23,0%, 28,3 tys., tj. 23,2%, 28,5 tys., tj. 23,6%;
- w wieku powyżej 60 lat odpowiednio 11,4 tys. osób, tj. 9,2%, 10,0 tys., tj. 8,2%, 10,4 tys., tj. 8,6%.

(akta kontroli str. 4-59, 3482-3493, CD1)

1.1.4. W latach 2019-2021 wskaźnik fluktuacji (odejść)¹³ ogółem wynosił odpowiednio: 8,5%, 9,3% i 8,8%. Według kategorii urzędów wskaźnik fluktuacji (odejść) wynosił odpowiednio w:

- Krajowej Administracji Skarbowej: 5,9%, 8,8%, 7,9%;
- ministerstwach łącznie z KPRM: 10,7%, 13,3%, 12,7%;
- placówkach zagranicznych: 12,7%, 11,1%, 12,6%;
- powiatowej administracji zespolonej: 8,1%, 6,6%, 8,1%;
- pozostałej administracji niezespolonej: 9,0%, 8,3%, 8,2%;
- urzędach centralnych: 11,8%, 11,4%, 9,1%;
- urzędach wojewódzkich: 11,5%, 8,0%, 9,3%;
- wojewódzkiej administracji zespolonej: 10,0%, 9,1%, 8,3%.

Według wyjaśnień Szefa S.C. do przyczyn utrzymującego się wysokiego wskaźnika odejść należały m.in.: konkurencyjne propozycje pracy u innego pracodawcy, niewystarczająca wysokość zmiennych składników wynagrodzeń, a także przeciążenie pracą, nadmiar obowiązków i praca pod stałą presją, a także niskie wynagrodzenia spowodowane brakiem odpowiednich środków na wynagrodzenia, niedostateczna obsada kadrowa, co przekładało się na nadmiar obowiązków pozostałych pracowników, a w przypadku placówek zagranicznych terminowość pracy, tj. czteroletnie okresy rotacji na stanowiskach w placówkach zagranicznych.

(akta kontroli str. 4-59, 184-189, 1092-1117, 3482-3493, CD1)

1.2. W latach 2019-2021 liczba ogłoszonych naborów zakończonych w danym roku¹⁴ na wolne stanowiska w s.c. wynosiła odpowiednio: 18,3 tys., 12,5 tys., 16,2 tys., w tym:

- w ministerstwach łącznie z KPRM zakończono: 1,9 tys., 1,0 tys., 1,7 tys. naborów, w tym liczba naborów zakończonych obsadzeniem stanowiska¹⁵ wynosiła odpowiednio: 1,1 tys. (tj. 59,1% liczby naborów zakończonych), 0,5 tys. (tj. 53,1%), 0,9 tys. (tj. 49,7%);
- w urzędach centralnych zakończono: 2,7 tys., 1,9 tys., 3,2 tys. naborów, w tym liczba naborów zakończonych obsadzeniem stanowiska wynosiła odpowiednio: 1,3 tys. (tj. 49,7%), 1,0 tys. (tj. 52,0%), 1,6 tys. (tj. 49,7%);
- w urzędach wojewódzkich zakończono: 2,1 tys., 1,2 tys., 1,5 tys. naborów, w tym liczba naborów zakończonych obsadzeniem stanowiska wynosiła odpowiednio: 1,1 tys. (tj. 50,9%), 0,7 tys. (tj. 54,0%), 0,7 tys. (tj. 43,9%);
- w Krajowej Administracji Skarbowej zakończono: 3,8 tys., 3,2 tys., 3,4 tys. naborów, w tym liczba naborów zakończonych obsadzeniem stanowiska wynosiła odpowiednio: 2,8 tys. (tj. 73,5%), 2,4 tys. (tj. 74,5%), 2,5 tys. (tj. 72,6%);
- w wojewódzkiej administracji zespolonej zakończono: 2,8 tys., 1,7 tys., 2,2 tys. naborów, w tym liczba naborów zakończonych obsadzeniem stanowiska wynosiła odpowiednio: 1,6 tys. (tj. 57,5%), 1,0 tys. (tj. 57,7%), 1,1 tys. (tj. 50,8%);
- w powiatowej administracji zespolonej zakończono: 1,4 tys., 0,9 tys., 1,2 tys. naborów, w tym liczba naborów zakończonych obsadzeniem stanowiska wynosiła odpowiednio: 0,9 tys. (tj. 68,4%), 0,7 tys. (tj. 73,5%), 0,8 tys. (tj. 68,2%);
- w pozostałej administracji niezespolonej zakończono: 3,6 tys., 2,5 tys., 2,9 tys. naborów, w tym liczba naborów zakończonych obsadzeniem stanowiska wynosiła odpowiednio: 1,5 tys. (tj. 42,5%), 1,2 tys. (tj. 49,7%), 1,3 tys. (tj. 43,2%).

Liczba chętnych ubiegających się o wolne stanowiska w s.c. wynosiła 136,9 tys. osób w 2019 r., 127,4 tys. w 2020 r., 138,5 tys. w 2021 r. Średnia liczba ubiegających się o stanowiska pracy w s.c. w kolejnych latach wynosiła odpowiednio: 7, 10, 9 osób, w tym:

- w ministerstwach łącznie z KPRM: 9, 10, 9 osób;

¹³ 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. oraz zakończenia pracy przez osoby zatrudnione na zastępstwo.

¹⁴ Szef S.C. zbierał dane wyłącznie na temat liczby naborów zakończonych, ponieważ nie wszystkie ogłoszenia kończyły się naborem, np. były anulowane, oraz nie wszystkie nabory były ogłoszone i kończyły się w tym samym roku kalendarzowym. Szef S.C. nie zbierał danych dotyczących liczby stanowisk objętych naborami.

¹⁵ Szef S.C. zbierał dane dotyczące liczby naborów zakończonych obsadzeniem stanowiska.

- w urzędach centralnych: 5, 7, 5 osób;
- w urzędach wojewódzkich: 6, 9, 6 osób;
- w Krajowej Administracji Skarbowej: 14, 17, 17 osób;
- w wojewódzkiej administracji zespolonej: 6, 7, 5 osób;
- w powiatowej administracji zespolonej: 9, 12, 10 osób;
- w pozostałej administracji niezespolonej: 4, 6, 5 osób.

Według wyjaśnień Szefa S.C. najważniejsze przyczyny zmniejszania się liczby osób chętnych do pracy w urzędach to niska konkurencyjność płacowa s.c., brak powszechnego, nowoczesnego, bezpiecznego i intuicyjnego narzędzia do szybkiego aplikowania online, sytuacja na rynku pracy, w tym niski poziom bezrobocia. Szef S.C. podał m.in., że w okresie objętym kontrolą prowadził szereg działań, które miały na celu zwiększyć liczbę osób chętnych do pracy w urzędach. Należały do nich m.in. aktywność na rzecz poprawy konkurencyjności wynagrodzeń w s.c., prace nad nowym, uproszczonym, wzorem ogłoszenia o naborze, promocja pracy w s.c., nowelizacja u.s.c. w części dotyczącej naboru w formie elektronicznej, szkolenie centralne „Skuteczna rekrutacja zdalna” przeprowadzone w 2021 r.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 604-619, 849-860, 1089-1090, 3482-3493, CD1)

1.3. Szef S.C. zgodnie z art. 10 ust. 5 u.s.c. wyznaczył niezwłocznie, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, zastępujące go osoby, tj. dwie kolejne Dyrektora Generalne KPRM.

(akta kontroli str. 4-62, 1118-1121, 3482-3493, CD1)

1.4. Szef S.C., stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 1 u.s.c., podejmował działania na rzecz przestrzegania zasad służby cywilnej. Szef S.C. wyjaśnił, że prowadził monitoring przestrzegania zasad s.c., w szczególności poprzez reagowanie na bieżące sygnały dotyczące podejrzeń o naruszenie zasad s.c. i zasad etyki korpusu przez członków korpusu.

Do kontroli przekazano wykaz i dokumentację dotyczącą 92 spraw¹⁶, które Szef S.C. zidentyfikował jako zgłoszenia nieprawidłowości przekazane przez członków korpusu s.c. Spośród tych spraw, Szef S.C. zidentyfikował 22 (tj. 23,9%), które po rozpoznaniu uznano za nieprawidłowości. Kontrola 11 spraw (tj. 12,0% ogółu zgłoszonych)¹⁷ wykazała, że w 10 z nich (tj. 90,9% badanych) Szef S.C. niezwłocznie podjął działania w związku ze zgłoszeniami otrzymanymi od członków korpusu s.c. Do działań tych należały m.in. analiza sprawy, w uzasadnionych przypadkach przekazanie jej do właściwego organu z prośbą o wyjaśnienia, analiza wyjaśnień, a następnie przekazanie wyjaśnień do osoby, która zgłosiła dany sygnał. W jednym przypadku stwierdzono, że od 26 października 2021 r. do grudnia 2022 r. Szef S.C. nie podejmował dalszych działań w związku z otrzymanymi dwoma sygnałami o nieprawidłowościach w Głównym Inspektoracie Weterynarii (GIW), pomimo nieotrzymania informacji od MRiRW o wynikach planowanej kontroli (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Spośród 92 sygnałów, które Szef S.C. zidentyfikował jako zgłoszenia nieprawidłowości przekazane przez członków korpusu s.c.:

- 14 sygnałów, tj. 15,2%, dotyczyło występowania sytuacji noszących znamiona mobbingu¹⁸,
- 14 sygnałów, tj. 15,2% – występowania problemów związanych z dokonywaniem ocen urzędników¹⁹,
- 11 sygnałów, tj. 12,0% – przypadków naruszeń zasad naboru i rekrutacji²⁰,
- 7 sygnałów, tj. 7,6% – przypadków nierównego traktowania i/lub dyskryminacji²¹,
- 5 sygnałów, tj. 5,4% – naruszenia zasad etyki²²,

¹⁶ Z tego 26 spraw wpłynęło w 2019 r., 29 spraw wpłynęło w 2020 r., 20 spraw wpłynęło w 2021 r. i 17 spraw wpłynęło w 2022 r.

¹⁷ Tj. sprawy wykazane w pozycjach nr 15, 19, 25, 32, 33, 34, 64, 78, 87, 88 i 89.

¹⁸ Tj. sprawy wykazane w pozycjach nr 9, 12, 13, 15, 17, 24, 27, 35, 37, 61, 63, 69, 76, 78.

¹⁹ Tj. sprawy wykazane w pozycjach nr 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 51, 59, 60, 61, 73.

²⁰ Tj. sprawy wykazane w pozycjach nr 5, 35, 62, 70, 77, 78, 81, 84, 87, 88, 89.

²¹ Tj. sprawy wykazane w pozycjach nr 9, 16, 25, 37, 49, 51, 64.

²² Tj. sprawy wykazane w pozycjach nr 2, 3, 6, 7, 53.

- 2 sygnały, tj. 2,2% – problemów związanych ze służbą przygotowawczą²³.

Niektóre z tych sygnałów dotyczyły kilku rodzajów nieprawidłowości.

Szef S.C. wyjaśnił m.in., że biorąc pod uwagę ogół zatrudnionych w s.c. ok. 118 tys. osób oraz liczbę ponad 1,8 tys. urzędów, w których pracują, skalę bezpośrednich sygnałów o nieprawidłowościach otrzymanych przez Szefa S.C. od członków korpusu s.c. w ciągu czterech lat nie można uznać za znaczną, a liczba bezpośrednich sygnałów wskazywała wręcz na marginalność zjawiska nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4-59, 114-147, 479-565, 604-619, 903-910, 1122-1510, 3482-3493, CD1)

W ramach monitorowania przestrzegania zasad s.c. Szef S.C. poinformował, że analizował roczne sprawozdania dyrektorów generalnych/ kierowników urzędów przekazywane w trybie art. 25 ust. 5 u.s.c. Zlecił również w 2022 r. badanie „Diagnoza poziomu kultury uczciwości w służbie cywilnej” oraz prowadził stały monitoring ogłoszeń o pracę w s.c. opublikowanych w BIP KPRM z uwzględnieniem elementów ogłoszenia określonych w art. 28 ust. 2 u.s.c. Szef S.C. wyjaśnił, że nie sprawdzał, czy ogłoszenia spełniają elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c., ponieważ w ramach systemu teleinformatycznego, w którym funkcjonuje baza ogłoszeń o pracy w s.c. zostało informatycznie zagwarantowane, aby nie było możliwości umieszczenia w bazie takich ogłoszeń, które nie zawierałyby tych ustawowych elementów. Formularz ogłoszenia nie pozwala na publikację ogłoszenia nie zawierającego tych elementów. Analizowane były natomiast pochodzące od poszczególnych urzędów treści ukazujące się w ramach ustawowych elementów ogłoszenia o pracy. W ramach prowadzonego monitoringu segregowane były w wewnętrznych zasobach sieciowych KPRM ogłoszenia o pracy, które wymagały interwencji (były one przechowywane w odpowiednich folderach). W związku z wynikami tego sprawdzania oraz w zależności m.in. od charakteru konkretnej sprawy podejmowano działania polegające na roboczym telefonicznym kontakcie z urzędem, którego dotyczył problem związany z danym ogłoszeniem, lub wystosowywano do takiego urzędu oficjalne wystąpienie (pismo).

Na podstawie odpowiedzi od kierowników jednostek, do których kierował zapytania, Szef S.C. uzyskiwał wiedzę na temat efektów podejmowanych przez nich działań, które obejmowały m.in. przypadki przeprowadzania kontroli przez właściwe organy²⁴, przeprowadzania przez pracodawców rozmów dyscyplinujących z osobami, których dotyczyły skargi²⁵, udzielania kar nagany lub upomnienia na piśmie²⁶, upowszechniania zasad wśród pozostałych pracowników urzędu poprzez działania zwiększające świadomość etyczną członków korpusu, w tym poprzez szkolenia z zakresu etyki²⁷, przeprowadzania postępowań wyjaśniających lub dyscyplinarnych²⁸, wprowadzania zmian organizacyjnych²⁹, wypłacania zaległego wynagrodzenia³⁰ czy wprowadzania zmian kadrowych w urzędzie³¹.

Szef S.C. wskazywał dyrektorom generalnym lub kierownikom urzędów dostrzeżone nieprawidłowości, zwracał się o ich usunięcie oraz przestrzeganie przepisów i dochowanie w przyszłości należytej staranności. Dodatkowo przy każdej interwencji w sprawie naruszenia zasad Szef S.C. lub działające w jego imieniu kierownictwo DSC podkreślali konieczność zwracania uwagi przez pracodawcę na przestrzeganie zasad s.c. i zasad etyki korpusu przez

²³ Tj. sprawy wykazane w pozycjach nr 44, 82.

²⁴ Przykładowo w sprawie nr DSC.ZWME.6362.6.2021.KB została przeprowadzona kontrola przez inspekcję pracy.

²⁵ Przykładowo w sprawie nr DSC.ZWME.3562.10.2020.KD dyrektor generalny urzędu odbył rozmowę z kierownikiem jednostki organizacyjnej, w której zatrudniona była osoba, która złożyła skargę.

²⁶ Przykładowo w sprawie nr DSC.ZWME.3562.23.2020.WS została udzielona kara upomnienia na piśmie osobie, której dotyczyła wniesiona skarga.

²⁷ Przykładowo w sprawie nr DSC.ZWME.3562.10.2020.KD do działań podejmowanych na rzecz podnoszenia świadomości etycznej pracowników należała organizacja szkoleń z zakresu etyki.

²⁸ Przykładowo w sprawie DSC.ZWME.6362.53.2021.WS zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, a w sprawie DSC.ZWME.6362.4.21.2022.KD zostało przeprowadzone postępowanie dyscyplinarne.

²⁹ Przykładowo w sprawie nr DSC.ZWME.3562.29.2020.KD wprowadzono zmiany w strukturze wewnętrznej komórki organizacyjnej w celu zwiększenia nadzoru nad poszczególnymi zespołami oraz ich zintegrowania i zapewnienia odpowiednich warunków współpracy.

³⁰ Przykładowo w sprawie nr DSC.ZWME.6362.41.2021.KD skarżącej zostało wypłacone zaległe dodatkowe wynagrodzenie roczne.

³¹ Przykładowo w sprawie nr DSC.ZWME.6362.21.2021.KB została odwołana osoba pełniąca funkcję kierownika jednostki, której dotyczyła skarga.

podległych pracowników, potrzebę promocji zasad wśród pracowników, a tym samym wzmocnienia kultury opartej na wartościach w urzędzie. Zwracano uwagę na znaczenie działań członków korpusu dla wizerunku profesjonalnej, rzetelnej, bezstronnej i politycznie neutralnej s.c., zaufania obywateli do członków korpusu. Niekiedy zachęcano do ustanowienia doradcy ds. etyki w s.c. Wskazywano także materiały pomocnicze, np. szkolenia, e-learning, dobre praktyki, pytania i odpowiedzi, etc. Szef S.C. wyjaśnił także, że nie było możliwe przekazanie kontrolerom informacji na temat liczby uchybień/naruszeń i liczby zaleceń wydanych przez Szefa S.C., gdyż takie statystyki nie były prowadzone.

(akta kontroli str. 4-59, 604-619, 849-860, 1511-1638, 3482-3493, CD1)

W okresie objętym kontrolą Szef S.C. wyjaśniał problemy wynikające ze stosowania zasad s.c., w szczególności wydawał zalecenia z zakresu związanego z etyką.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 849-860, 1639-1695, 3482-3493, CD1)

Odnosnie liczby i udziału procentowego osób zatrudnionych na podstawie u.s.c. i innych ustaw, Szef S.C. podał, że we wskazanym okresie posiadał dane jedynie za 2020 r. dla ogółu urzędów zatrudniających członków korpusu s.c. w podziale na: członków korpusu s.c., żołnierze i funkcjonariuszy, pozostałych pracowników. I tak, w urzędach zatrudniających członków korpusu s.c. przeciętne zatrudnienie w etatach oraz jego udział w 2020 r. wynosiło 295,1 tys., z tego członkowie korpusu s.c. 119,7 tys., tj. 40,6%; żołnierze i funkcjonariusze 150,0 tys., tj. 50,8%; pozostali 25,4 tys., tj. 8,6%.

Na udział zatrudnienia na poziomie ok. 60% pracowników innych niż członkowie korpusu s.c., jak podał Szef S.C., wpływał przede wszystkim fakt, że w ramach ponad 1,8 tys. urzędów zatrudniających członków korpusu s.c., około 0,8 tys. to urzędy, w których zasadniczym statusem zatrudnienia byli żołnierze i funkcjonariusze, tj. jednostki powiatowe i wojewódzkie Policji, jednostki powiatowe i wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej, jednostki Straży Granicznej, jednostki wojskowej administracji terenowej.

Szef S.C. wyjaśnił m.in., że cyklicznie analizował strukturę zatrudnienia w administracji. Wyniki analiz przeprowadzonych przez Szefa S.C. wykazały, że od 2010 r. udział zatrudnienia członków korpusu s.c. w 2010 r. wynosił 40,6%, w 2012 r. – 40,9%, w 2014 r. – 40,0%, w 2016 r. – 39,4%, w 2018 r. – 39,9%, w 2020 r. – 40,6%. Dane dla całego korpusu s.c. w tym zakresie pokazały, że udział zatrudnienia członków korpusu s.c. w relacji do pozostałych grup pracowniczych był stabilny na przestrzeni ostatnich lat, w związku z tym Szef S.C. nie wydawał zaleceń w tym zakresie.

(akta kontroli str. 4-59, 67-71, 455-466, 3482-3493, CD1)

Odnosnie praktyki zatrudniania w urzędach ekspertów, tj. osób na stanowiskach nieujętych w wykazie stanowisk określonym w rozporządzeniu w sprawie stanowisk, oraz praktyki zatrudniania osób poza korpusem s.c. na stanowiskach merytorycznych, tożsamych lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk s.c., w tym na stanowiskach kierowniczych, Szef S.C. poinformował m.in., że w okresie objętym kontrolą dotarł do niego anonimowy sygnał w lutym 2020 r. dotyczący Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) w Bydgoszczy. W ww. piśmie opisano praktykę zatrudniania pracowników z pominięciem trybu konkursowego. Zastępca Dyrektora DSC dwukrotnie wystąpiła³² do Regionalnego Dyrektora o odniesienie się do sprawy, a następnie przyjęła do wiadomości otrzymane wyjaśnienia³³, zgodnie z którymi w urzędzie doszło do obsadzenia dwóch stanowisk o charakterze urzędniczym (ekspert), ale nienależących do stanowisk pracy w s.c., lecz do stanowisk pomocniczych obsadzanych w oparciu o przepisy u.p.u.p. i przepisy wykonawcze do niej. Zastępca Dyrektora DSC stwierdziła w odpowiedzi³⁴, że s.c. została powołana do wykonywania zadań państwa i ustawowo obejmuje stanowiska urzędnicze m.in. w urzędach organów administracji niezespółonej. Wskazała, że ten sposób stworzono gwarancję właściwej jakości wykonywania zadań publicznych, od której odstąpienie powinno być traktowane jako wyjątek. Co ważne, wyjątek, którego co do zasady nie można

³² Pismo z 19 marca 2020 r. i pismo z 1 kwietnia 2020 r. znak DSC.WK.3564.2.2020.KM.

³³ Pismo z 26 marca 2020 r. znak WOA.1120.5.2020 i pismo z 9 kwietnia 2020 r. znak WOA.1120.6.2020.

³⁴ Pismo z 20 kwietnia 2020 r. znak DSC.WK.3564.2.2020.KM.

motywować trudnościami w pozyskaniu kandydatów lub brakami kadrowymi. Z tego powodu poprosiła Regionalnego Dyrektora o stosowanie przepisów u.s.c. do zatrudniania pracowników na stanowiskach urzędniczych w RDOŚ w Bydgoszcy.

(akta kontroli str. 4-59, 67-71, 455-466, 662-687, 1696-1708, 3482-3493, CD1)

1.5. W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 4 u.s.c., Szef S.C. rozpoczął prace nad projektem ustawy o zmianie u.s.c. i niektórych innych ustaw. Rada Ministrów 2 listopada 2022 r. przyjęła projekt ustawy o zmianie u.s.c.³⁵ Projekt, który został wypracowany w toku prac legislacyjnych, wprowadza nowe rozwiązania mające na celu odbiurokratyzowanie i uelastycznienie przeprowadzania naborów do s.c., w szczególności poprzez: 1) zmianę formy aplikowania na stanowisko na elektroniczną i zapewnienie przez Szefa S.C. funkcjonowania systemu teleinformatycznego; 2) uelastycznienie systemów rozkładów czasu pracy, w podstawowym systemie czasu pracy zaproponowano w projekcie zmianę sposobu określania długości okresu rozliczeniowego oraz czas jego trwania, a także nowe systemy czasu pracy, tj. zadaniowy, skróconego tygodnia oraz system czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta; 3) uelastycznienie przepisów w zakresie tworzenia komisji dyscyplinarnych, poprzez umożliwienie łączenia komisji dyscyplinarnych urzędów w trakcie ich kadencji we wspólną komisję dyscyplinarną oraz dopuszczenie przystąpienia i wystąpienia urzędu ze wspólnej komisji dyscyplinarnej w trakcie jej kadencji. W projekcie tym przewidziano także ustanowienie Dnia S.C. oraz Odznaki Honorowej Za Zasługi dla S.C., w związku z setną rocznicą uchwalenia pierwszej polskiej ustawy dotyczącej s.c.

(akta kontroli str. 4-59, 574-587, 604-619, 1709-1750, 3482-3493, CD1)

W okresie objętym kontrolą Szef S.C., realizując delegację ustawową zawartą w art. 15 ust. 1 pkt 4 u.s.c., przygotował projekty następujących aktów wykonawczych:

- a) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania kwalifikacyjnego³⁶, którego celem było obniżenie opłaty za przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przy uwzględnieniu koniecznych do pokrycia kosztów organizacji postępowania, weszło w życie 17 stycznia 2020 r.;
- b) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stanowisk³⁷, którego celem było uproszczenie i usystematyzowanie katalogu stanowisk, na których mogli być zatrudniani członkowie korpusu s.c., rezygnacja z tych stanowisk, które były niewykorzystywane lub wykorzystywane na niskim poziomie oraz przeniesienie stanowisk o charakterze uniwersalnym do ogólnego wykazu stanowisk wspólnego dla wszystkich urzędów i ograniczenie liczby odrębnych wykazów dla poszczególnych kategorii urzędów, weszło w życie 1 sierpnia 2021 r.;
- c) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uprawnień³⁸, którego celem było umożliwienie rekompensowania członkom korpusu s.c. pracy na stanowiskach laboratoryjnych w laboratoriach kryminalistycznych Policji i Straży Granicznej oraz w laboratoriach Krajowej Administracji Skarbowej, w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia, weszło w życie 18 listopada 2020 r.;

³⁵ Szef S.C. podał, że obecnie trwają prace nad opracowaniem tekstu ostatecznego projektu, przed jego przekazaniem do Sejmu. Było to związane z decyzją Rady Ministrów o przyjęciu projektu z uwzględnieniem uwagi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z którą projekt powinien zostać uzupełniony o przepisy regulujące kwestie zatrudnienia w s.c. oraz urzędach państwowych osób, które pracowały albo pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 lub były współpracownikami tych organów. Szef S.C. wyjaśnił m.in., że wprowadzenie do projektu zaproponowanego przez MSWiA brzmienia przepisu wymagało dodatkowego uzupełnienia projektu o stosowne rozwiązania systemowe i niezbędne przepisy przejściowe. W związku z powyższym, pismem z 16 listopada Szef S.C. zwrócił się do Ministra SWiA z prośbą o odniesienie się do ww. kwestii oraz o pomoc w uzupełnieniu danych do oceny skutków regulacji.

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 71.

³⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 797.

³⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1937.

- d) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk³⁹, którego celem było umożliwienie zatrudniania w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji członków korpusu s.c. na stanowiskach wynikających ze specyfiki tej jednostki, weszło w życie 1 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 4-59, 97-102, 1751-1777, 3482-3493, CD1)

W okresie objętym kontrolą do Szefa S.C. wpłynęło od dyrektorów generalnych lub kierowników urzędów 12 postulatów zmian aktów normatywnych dotyczących s.c. Szczegółową kontrolą objęto 100% tych postulatów. W wyniku kontroli stwierdzono, że: w trzech przypadkach Szef S.C. podjął działania legislacyjne zakończone opublikowaniem zmienionych rozporządzeń, w jednym przypadku Szef S.C. podjął działania legislacyjne poprzez uwzględnienie w projekcie zmian u.s.c. wniosku Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad o przedłużenie okresu rozliczeniowego oraz rozliczania finansowego czasu pracy członków korpusu s.c. zatrudnionych w godzinach nadliczbowych, w trzech przypadkach Szef S.C. podjął działania legislacyjne zmierzające do zmiany rozporządzeń, które były w toku. W przypadku pięciu z 12 zbadanych postulatów (tj. 41,7%) Szef S.C. nie podjął działań legislacyjnych, ponieważ uznał je za niezasadne lub zwrócił się o dalsze wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 4-84, 254-454, 574-587, 903-942, 1778-1890, 3482-3493, CD1)

W okresie objętym kontrolą Szef S.C. otrzymał również projekt u.s.c. opracowany przez SA KSAP w lipcu 2022 r., w którym zaproponowano m.in. zreformowanie instytucji Szefa S.C. poprzez wyodrębnienie obsługującej go jednostki z KPRM i zwiększenie jego odpowiedzialności; przeprowadzanie konkursów na wyższe stanowiska w s.c. spośród możliwie szerokiej, ale wyselekcjonowanej uprzednio grupy kandydatów, spełniających ustalone precyzyjnie kryteria, dotyczące doświadczenia, wiedzy oraz kompetencji kierowniczych spośród tworzonego przez Szefa S.C. zasobu kandydatów na wyższe stanowiska w s.c.; zrewidowanie systemu wynagradzania członków korpusu s.c. poprzez powiązanie wzrostu kwoty bazowej dla członków korpusu s.c. ze wzrostem wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Szef S.C. wyjaśnił m.in., że z uwagą zapoznał się z projektem przygotowanym przez SA KSAP, lecz w tym czasie trwały prace dotyczące nowelizacji u.s.c. w zaawansowanej fazie prac legislacyjnych, projekt został przyjęty przez Radę Ministrów, mającej na celu m.in. doprecyzowanie już obowiązujących przepisów oraz wprowadzenie zmian merytorycznych w niektórych obszarach np. odbiurokratyzowanie i uelastycznienie naboru do s.c. czy zmiany w systemach czasu pracy. Szef S.C. poinformował również, że jeżeli będzie podejmował działania dotyczące zagadnień wskazanych w projekcie SA KSAP, wówczas rozważy zasadność wprowadzenia tych propozycji do u.s.c.

(akta kontroli str. 688-808, 3482-3493, CD1)

1.6. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie skorzystał z możliwości określonej w art. 15 ust. 4 u.s.c., tj. nie zwracał się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o przeprowadzenie kontroli, w zakresie zadań wynikających z ustawy w urzędach administracji rządowej. Szef S.C. wyjaśnił m.in., że uznał za wystarczające inne sposoby nadzoru realizacji zadań wynikających z u.s.c. w urzędach administracji rządowej, takie jak analiza sprawozdań dyrektorów generalnych i kierowników urzędów, reagowanie na bezpośrednie sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach płynące od członków korpusu⁴⁰.

(akta kontroli str. 4-59, 114-121, 455-466, 479-488, 534-541, 3482-3493, CD1)

W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie zwracał się do Ministra Finansów z wnioskiem, o którym mowa w art. 18 u.s.c., o zlecenie audytu wewnętrznego w zakresie zadań wynikających z ustawy. Szef S.C. wyjaśnił, że nie zaobserwował, ani nie dotarły do niego żadne informacje o ewentualnych nieprawidłowościach, które wymagałyby takiego audytu.

(akta kontroli str. 4-59, 455-466, 3482-3493, CD1)

³⁹ Dz. U. z 2022 r., poz. 710.

⁴⁰ W okresie objętym kontrolą do Szefa S.C. wpłynęły 92 sprawy, które Szef S.C. zidentyfikował jako zgłoszenia nieprawidłowości przekazane przez członków korpusu s.c., co szerzej opisano w pkt 1.4 wystąpienia.

1.7. Zgodnie z art. 15 ust. 7 u.s.c. Szef S.C. przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, do końca marca każdego roku, sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. Szef S.C. przygotował i terminowo przedstawił Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za lata 2019-2021, tj.:

- *Sprawozdanie Szefa S.C. o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2019 r.* zostało przekazane 31 marca 2020 r.
- *Sprawozdanie Szefa S.C. o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2020 r.* zostało przekazane 31 marca 2021 r.
- *Sprawozdanie Szefa S.C. o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2021 r.* zostało przekazane 31 marca 2022 r.

Ww. sprawozdania zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Służby Publicznej oraz zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 4-62, 95-105, 255-231, 819-823, 901, 1928-2418, 3482-3493, CD1)

1.8. Szef S.C. wywiązał się z obowiązku określonego w art. 107 u.s.c., tj. przygotował cztery roczne plany szkoleń centralnych w s.c., które zawierały priorytety szkoleniowe wobec członków korpusu s.c., rodzaje szkoleń mających szczególne znaczenie w danym roku, inne zalecenia i informacje dla osób organizujących i nadzorujących szkolenia w s.c.

Szef S.C. podał m.in., że podstawę do opracowania ww. planów szkoleń centralnych stanowiła analiza potrzeb szkoleniowych członków korpusu s.c. obejmująca ocenę realizacji planu w ubiegłym roku, analizę potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez dyrektorów generalnych/kierowników urzędów administracji rządowej, analizę potrzeb szkoleniowych, które wynikały m.in. z dokumentów rządowych i zmian w systemie prawnym, analizę szkoleń zrealizowanych w systemie e-learningowym służby cywilnej.

Przy ustalaniu ww. Planów szkoleń centralnych Szef S.C. współpracował z KSAP. W ramach porozumienia dotyczącego realizacji szkoleń centralnych w s.c. z 28 września 2016 r., w §1 pkt 1 strony zobowiązały się do współpracy przy realizacji szkoleń centralnych w s.c. ustalanych przez Szefa S.C.

(akta kontroli str. 4-62, 72-84, 97-107, 114-121, 843-848, 2419-2799, 3482-3493, CD1)

1.9. Na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Rada Służby Publicznej (dalej: Rada) może wystąpić do Szefa S.C. z wnioskiem o zajęcie stanowiska w sprawach określonych przez Radę w zakresie stosowania zasad s.c. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie zajmował stanowiska w zakresie stosowania zasad s.c., ponieważ Rada nie zwracała się do niego w ww. sprawach.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 3482-3493, CD1)

W okresie objętym kontrolą Rada jeden raz zwróciła się do Szefa S.C. (pismem z 17 czerwca 2021 r.⁴¹) o zajęcie stanowiska na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 3 u.s.c. w sprawie wniosku Przedstawicielstwa Zakładowego przy Urzędzie Morskim w Gdyni Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Oficerów i Marynarzy o kontrolę naboru do s.c. przeprowadzonego 20 kwietnia 2021 r. w Urzędzie Morskim w Gdyni na stanowisko Starszego Bosmana Portu. Zastępca Dyrektora DSC po rozpoznaniu sprawy przedstawiła 26 sierpnia 2021 r. swoje spostrzeżenia co do przeprowadzonego naboru wraz z zaleceniem doprecyzowania postanowień wewnętrznej procedury naboru. Pismem z 9 września 2021 r. wskazała, że w przedmiotowym naborze nie dopatrzyła się naruszenia otwartości i konkurencyjności naboru. Szef S.C. 20 września 2021 r. przedstawił Przewodniczącemu Rady Służby Publicznej informacje o podjętych działaniach w sprawie.

(akta kontroli str. 4-59, 72-83, 2800-2841, 3482-3493, CD1)

Art. 19 ust. 3 pkt 4 u.s.c. stanowi m.in., że Rada może skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu postępowania kwalifikacyjnego, na poziomie średniego szczebla zarządzania w s.c., a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu postępowania

⁴¹ Znak RSP.6415.1.2021.MB(2).

kwalifikacyjnego, może zwrócić się do Szefa S.C. o zarządzenie przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego. W okresie objętym kontrolą Rada nie zwracała się do Szefa S.C. o zarządzenie przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego w s.c.

(akta kontroli str. 4-59, 3482-3493, CD1)

1.10. W okresie objętym kontrolą KSAP przeprowadziła dwa postępowania kwalifikacyjne dla pracowników s.c.: w 2019 r. i w 2022 r. I tak:

- w 2019 r. do postępowania kwalifikacyjnego w s.c. uwzględniono 885 zgłoszeń, przystąpiło 876 osób, w tym 382 osoby zakończyły sprawdzian z wynikiem pozytywnym, odsetek zdawalności wyniósł 43,6%;
- w 2022 r. do postępowania kwalifikacyjnego w s.c. uwzględniono 549 zgłoszeń, przystąpiły 544 osoby, w tym 220 osób zakończyło sprawdzian z wynikiem pozytywnym, odsetek zdawalności wyniósł 40,4%.

W latach 2020-2021 postępowania kwalifikacyjne zostały odwołane z powodu stanu epidemii. W 2020 r. do czasu odwołania postępowania kwalifikacyjnego wpłynęły 122 zgłoszenia. Ponieważ postępowanie kwalifikacyjne w s.c. w 2021 r. zostało z dużym wyprzedzeniem odwołane jeszcze w 2020 r., to w 2021 r. nie wpłynęły żadne zgłoszenia osób ubiegających się o mianowanie.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 148-153, 176-183, 3476-3493, CD1)

Szef S.C. podał m.in., że w okresie objętym kontrolą podejmował działania w ramach nadzoru nad przebiegiem postępowania kwalifikacyjnego w s.c. W ramach tych działań m.in.: wyznaczano obserwatorów prac zespołu sprawdzającego powołanego przez Dyrektora KSAP w celu przeprowadzenia postępowania, sprawdzano zawartość Internetowego Systemu Zgłoszeń do postępowania kwalifikacyjnego w s.c., uczestniczono w ustalaniu terminu i miejsca przeprowadzenia sprawdzianu w toku postępowania, monitorowano postęp prac zespołu sprawdzającego i składanie zgłoszeń przez kandydatów, obserwowano sprawdzian w toku postępowania oraz analizowano sprawozdanie zespołu sprawdzającego z przebiegu postępowania. Szef S.C. nie stwierdził nieprawidłowości w przebiegu postępowań kwalifikacyjnych w wyniku podejmowanych działań w ramach nadzoru nad przebiegiem postępowań kwalifikacyjnych, stosownie do art. 44 ust. 1 u.s.c.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 148-175, 2842-2890, 3482-3493, CD1)

W latach 2019-2022 wpłynęła jedna skarga na bezczynność organu dotycząca działalności Szefa S.C. z 7 czerwca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu ww. skargi na bezczynność Szefa S.C. w przedmiocie stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników s.c. oraz usunięcia naruszenia prawa, w sprawie o sygn. akt VII SAB/Wa 157/20, wyrokiem z dnia 9 lutego 2021 r. oddalił skargę. Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 14 października 2022 r. oddalił skargę kasacyjną i zasądził od skarżącego zwrot kosztów postępowania na rzecz Szefa S.C.

(akta kontroli str. 4-59, 148-153, 2891-2938, 3482-3493, CD1)

1.11. Na sfinansowanie szkoleń centralnych zostały zaplanowane w rezerwie celowej budżetu państwa⁴² środki finansowe w kwocie:

- w 2019 r. 500,0 tys. zł, z tego uruchomiono 500,0 tys. zł, z czego wykorzystano 498,2 tys. zł, tj. 99,66%;
- w 2020 r. 617,0 tys. zł, z tego uruchomiono 617,0 tys. zł, z czego wykorzystano 616,9 tys. zł, tj. 99,98%;
- w 2021 r. 617,0 tys. zł, z tego uruchomiono 617,0 tys. zł, z czego wykorzystano 617,0 tys. zł, tj. 100%;

⁴² Szkolenia centralne w s.c. były finansowane wyłącznie z budżetu państwa.

- w 2022 r. 617,0 tys. zł, z tego uruchomiono 617,0 tys. zł na szkolenia, których rozliczenie na dzień zakończenia kontroli jeszcze się nie zakończyło.

(akta kontroli str. 4-59, 97-102, 2939-2973, 3482-3493, CD1)

Liczba szkoleń centralnych zaplanowanych i zrealizowanych w okresie objętym kontrolą wynosiła:

- w 2019 r. zaplanowano 36 szkoleń, zrealizowano 40 szkoleń⁴³, tj. 111,1%, w szkoleniach uczestniczyło 591 osób;
- w 2020 r. zaplanowano 105 szkoleń, zrealizowano 105 szkoleń, tj. 100%, w szkoleniach uczestniczyło 1131 osób⁴⁴;
- w 2021 r. zaplanowano 68 szkoleń, zrealizowano 68 szkoleń, tj. 100%, w szkoleniach uczestniczyło 871 osób⁴⁵;
- w 2022 r. zaplanowano 90 szkoleń, zrealizowano 90 szkoleń, tj. 100%, w szkoleniach uczestniczyło 1197 osób⁴⁶.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 97-102, 843-897, 3482-3493, CD1)

Szef S.C. dokonywał oceny postępów w realizacji planów szkoleń centralnych na bieżąco poprzez weryfikację arkuszy oceny i wyników testów, przekazywanych po szkoleniach przez KSAP, a także okresowo poprzez weryfikację sprawozdań kwartalnych KSAP z realizacji szkoleń. Nie zostało stwierdzone ryzyko niepełnej realizacji planu.

Szef S.C. poinformował m.in., że dokonywał również bieżącej oceny realizacji planu szkoleń na podstawie informacji przekazywanych w trakcie realizacji szkoleń m.in. w sprawozdaniach okresowych wykonawcy i arkuszach oceny szkolenia. Według wyjaśnień, wyniki ocen szkoleń centralnych były pozytywne. Szkolenia te były oceniane wysoko przez uczestników, np. w 2021 r. 98% osób zadeklarowało, że dzięki udziałowi w nich podniosło swoje kompetencje zawodowe, a średnia ocena trenerów wyniosła 5,9 w skali od 1 do 6, gdzie 6 było oceną najwyższą. Wysokie były również oceny programów szkolenia i materiałów dydaktycznych (5,5). W celu podniesienia kompetencji również w urzędach terenowych, w których środki na szkolenia pracowników były mniej dostępne, Szef S.C. zachęcał do udziału w szkoleniach centralnych szczególnie tę grupę urzędów. W 2021 r. największa grupa członków korpusu s.c. uczestniczących w szkoleniach centralnych pochodziła z administracji terenowej, tj. 80% uczestników. Udział uczestników z ministerstw, KPRM i urzędów centralnych wynosił 20%.

(akta kontroli str. 4-59, 664-687, 3482-3493, CD1)

1.12. Do 11 marca 2020 r. obowiązywały wprowadzone zarządzeniem nr 3 Szefa S.C. z dnia 30 maja 2012 r. standardy zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. Zarządzeniem nr 6 Szefa S.C. z dnia 12 marca 2020 r. przyjęto kolejne standardy zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. określone w załączniku do ww. zarządzenia, zmienione zarządzeniem nr 7 Szefa S.C. z dnia 16 grudnia 2020 r. Szef S.C., według wyjaśnień, regularnie monitorował wdrażanie i stosowanie tych standardów. Badania monitorujące wdrożenie Standardów z 2012 r. w urzędach prowadzone były co kilka lat. Pierwsze tego rodzaju badanie przeprowadzono w 2013 r., pogłębione w 2014 r., kolejne w 2018 r. Jak podał Szef S.C., badanie z 2018 r.

⁴³ Zwiększenie liczby szkoleń centralnych w 2019 r. było możliwe dzięki wygenerowaniu oszczędności przez realizatora szkoleń, tj. KSAP, w ramach środków przeznaczonych na realizację szkoleń centralnych.

⁴⁴ Wzrost liczby uczestników szkoleń centralnych w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. był związany z organizacją szkoleń w formie zdalnej ze względu na pandemię COVID-19. W 2019 r. szkolenia odbyły się stacjonarnie. W 2020 r. zostały również zwiększone środki na realizację szkoleń centralnych z 500 tys. zł. w 2019 r. do 617 tys. zł. w 2020 r.

⁴⁵ Zmniejszenie liczby uczestników szkoleń centralnych w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. wiąże się z czasem trwania szkoleń. W 2021 r. zorganizowano 52 dwudniowe szkolenia oraz 16 trzydniowych szkoleń. W 2020 r. zrealizowano 105 dwudniowych szkoleń.

⁴⁶ Wzrost liczby osób uczestniczących w szkoleniach centralnych w 2022 r. w stosunku do 2021 r. wynikał z czasu trwania szkoleń. W 2022 r. zrealizowano 42 jednodniowe szkolenia oraz 48 dwudniowych szkoleń. W 2021 r. zrealizowano 52 dwudniowe szkolenia oraz 16 trzydniowych szkoleń. Szkolenia jednodniowe były tańsze niż trzydniowe, więc w 2022 r. możliwe było przeszkolenie większej liczby osób.

było jednocześnie ewaluacją standardów zarządzania zasobami ludzkimi i stało się podstawą do przygotowania nowego dokumentu. W latach 2019-2021 w rocznych sprawozdaniach dyrektorów generalnych urzędów Szef S.C. zbierał informacje na temat stosowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach. Z analizy danych przekazywanych przez urzędy przeprowadzonej przez Szefa S.C. wynikało m.in., że: wzrosła liczba urzędów, w których pracownicy mieli zapewnione wsparcie w sytuacjach dla nich etycznie wątpliwych lub trudnych, które stosowały co najmniej pięć pozakodeksowych/nieobowiązkowych narzędzi WLB⁴⁷ i, w których stosowane były narzędzia do badania kompetencji miękkich.

Szef S.C. poinformował, że na podstawie wniosków z monitorowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. prowadził bieżące działania, które zapewniały w urzędach wsparcie dla pracowników w sytuacjach dla nich etycznie wątpliwych lub trudnych, promowały i upowszechniały nieobowiązkowe narzędzia WLB oraz narzędzia do badania kompetencji miękkich, a także wydawał zalecenia, np. w zakresie promocji kultury uczciwości, w sprawie standardów pracy doradcy ds. etyki, w zakresie aktywności członków korpusu s.c. w internecie, tworzył i rozwijał zakładki tematyczne w Serwisie S.C., np. dotyczące etyki, kompetencji miękkich, WLB, w których promował i upowszechniał dobre praktyki, przygotowywał szkolenia e-learningowe, uwzględniał tematykę tych zagadnień w szkoleniach centralnych, organizował dni otwarte i spotkania tematyczne z pracownikami urzędów. Szef S.C. poinformował, że wybór narzędzi do badania kompetencji kierowniczych pozostawiał urzędom. Ta elastyczność była niezbędna, aby dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów mogli podejmować w tym zakresie decyzje dostosowane do ich potrzeb i możliwości. Zgodnie z danymi zebranymi przez Szefa S.C., urzędy do badania kompetencji kierowniczych wykorzystywały następujące narzędzia: wywiad behawioralny, wywiad sytuacyjny, próbki pracy, testy psychologiczne, testy kompetencyjne, ocenę zintegrowaną.

Szef S.C. poinformował, że w wyniku prowadzonego monitorowania podejmował także działania, które miały pomagać urzędom w badaniu kompetencji kierowniczych:

- w 2020 r. utworzył w Serwisie S.C. zakładkę tematyczną dotyczącą kompetencji miękkich, w tym kierowniczych, oraz narzędzi do ich badania⁴⁸;
- w 2021 r. zorganizował cykl spotkań/warsztatów z przedstawicielami urzędów terenowych administracji zespolonej i niezespolonej odpowiedzialnymi za prowadzenie naborów i weryfikację kompetencji miękkich, w których uczestniczyli przedstawiciele ponad 450 różnych urzędów;
- w 2021 r. w ramach „Tygodnia otwartego dla s.c.” odbyło się spotkanie na temat kompetencji miękkich i narzędzi do ich badania, w którym uczestniczyło ponad 80 osób.

W kolejnych latach, według wyjaśnień Szefa S.C., nadal planuje on wspierać urzędy w promowaniu kultury uczciwości, stosowania rozwiązań z zakresu WLB oraz narzędzi do badania kompetencji miękkich. W ocenie Szefa S.C. dopiero na podstawie danych za 2022 r., które będą zbierane i analizowane przez Szefa S.C. w sprawozdaniach w pierwszym kwartale 2023 r., będzie można dokonywać bardziej szczegółowych analiz i porównań, co pozwoli też określić kierunek dalszych działań.

Szef S.C. wyjaśnił, że nie zbierał informacji na temat skali stosowania przez urzędy zalecenia o możliwości zorganizowania konkursu na wyższe stanowisko w s.c. w przypadku braku kandydata. Standard, który dotyczy możliwości organizowania konkursu na wyższe stanowisko w s.c. w przypadku braku kandydata na takie stanowisko, był zaleceniem, a nie obowiązkiem dla urzędów. Został wprowadzony w grudniu 2020 r., Szef S.C. nie monitorował jego stosowania.

(akta kontroli str. 4-59, 455-478, 830-836, 888-897, 1070-1088, 3482-3530, CD1)

W grudniu 2021 r. i ponownie w październiku 2022 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) Szef S.C. zgłosił prośbę o uwzględnienie tematyki standardów zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. jako priorytetu w działalności kontrolnej w administracji rządowej. W uzasadnieniu wskazywał, że

⁴⁷ Narzędzia work-life balance – rozwiązania, które pomagają zachować równowagę między pracą, a życiem prywatnym (dalej: WLB lub narzędzia WLB).

⁴⁸ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/kompetencje-miekkie-w-tym-kierownicze>, dostęp z 13.12.2022 r.

informacje w tym obszarze pozwolą uzyskać wiedzę, czy urzędy administracji rządowej wdrażały nowe standardy i czy przy ich wdrażaniu napotkano problemy. W listopadzie 2022 r. priorytet „Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji rządowej, ze szczególnym uwzględnieniem Standardów zarządzania zasobami ludzkimi w s.c.” został ujęty w priorytetach do uwzględnienia w planowaniu działalności kontrolnej na 2023 r.⁴⁹

Zdaniem NIK zasadne było zgłoszenie przez Szefa S.C. do „Planu kontroli Prezesa Rady Ministrów i Szefa KPRM” tematyki standardów zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. jako priorytetu w działalności kontrolnej w administracji rządowej, gdyż monitorowanie wdrażania Standardów z 2020 r. poprzez zbieranie informacji od dyrektorów generalnych w ramach rocznych sprawozdań nie może zastąpić bezpośredniego badania. Dyrektorzy generalni i/lub kierownicy urzędów mogą nie informować Szefa S.C. w swoich sprawozdaniach o fakcie niestosowania obligatoryjnych wytycznych zawartych w Standardach Szefa S.C. z 2020 r.⁵⁰

(akta kontroli str. 4-59, 72-85, 455-470, 843-848, 3482-3530, CD1)

Artykuł 16 u.s.c. stanowi, że w ramach realizacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. oraz w celu wdrożenia standardów, wytycznych i zasad, o których mowa w art. 15 ust. 9 i 10 u.s.c., Szef KPRM, na wniosek Szefa S.C., dysponuje, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵¹, środkami z rezerwy budżetowej na modernizację s.c. utworzonej w ustawie budżetowej. Natomiast Szef S.C., w porozumieniu z Szefem KPRM, zobowiązany jest do określenia w drodze zarządzenia warunków przyznawania urzędowi administracji rządowej dofinansowania na realizację strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. oraz w celu wdrożenia standardów, wytycznych i zasad, o których mowa w art. 15 ust. 9 i 10 u.s.c. Szef S.C. poinformował m.in., że nie zostały spełnione wszystkie przesłanki określone w art. 16 ust. 1 do utworzenia tej rezerwy i zaplanowania w niej środków. W opinii Szefa S.C. brak spełnienia przesłanki w postaci przyjęcia strategii zarządzania zasobami ludzkimi nie dawał podstaw do podejmowania przez Szefa S.C. działań w celu utworzenia i zaplanowania środków w przedmiotowej rezerwie. W ocenie NIK, to Szef S.C. powinien przygotować i przedstawić Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c., a czego zaniechał w okresie objętym kontrolą, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. pismo 4-59, 809-818, 3482-3493, CD1)

Liczba osób zajmujących wyższe stanowiska w s.c. według stanu na koniec roku wynosiła 3,3 tys. w 2019 r., 3,4 tys. w 2020 r. Według stanu na koniec 2021 r. liczba osób zajmujących wyższe stanowiska w s.c. wynosiła 3,5 tys., z tego 2,9 tys. pracowników lub urzędników s.c. i 0,5 tys. osób spoza korpusu s.c. Szef S.C. nie zbierał danych dotyczących liczby pracowników lub urzędników s.c. i liczby osób spoza korpusu s.c. według stanu na koniec 2019 i 2020 r., ani też procentowego udziału pracowników lub urzędników s.c. w ogólnej liczbie osób zajmujących wyższe stanowiska w s.c. według stanu na koniec 2019 r. i 2020 r. Udział pracowników lub urzędników s.c. w ogólnej liczbie osób zajmujących wyższe stanowiska w s.c. według stanu na koniec 2021 r. wynosił 84%.

Liczba powołań na wyższe stanowiska w s.c. (Szef S.C. nie zbierał danych dotyczących liczby powołań po ogłoszonych otwartych konkursach) wynosiła:

- 665 w 2019 r., z tego 503 spośród pracowników lub urzędników s.c., 162 osoby spoza korpusu s.c.,

⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/premier/koordynacja-kontroli>, dostęp z 14.12.2022 r.

⁵⁰ Po wejściu w życie Standardów z 2020 r. KPRM opublikowała na stronie internetowej www.gov.pl/web/sluzbacywilna/standardyzacja zalecenia pn. „Nowe standardy zsl. Najważniejsze pytania i odpowiedzi”, „Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, „Nowelizacja standardów zsl. Najważniejsze pytania i odpowiedzi”. W ww. zaleceniach podano m.in., że standardy to zbiór fakultatywnych zaleceń oraz obligatoryjnych wytycznych, które mają wspierać urzędy w efektywnym zarządzaniu ludźmi; standardy obowiązkowe powinny być wdrożone i stosowane we wszystkich urzędach; dla urzędów, które zatrudniają do 50 członków korpusu s.c. są przewidziane ułatwienia we wdrażaniu standardów, które dotyczą zakresu tematycznego zarządzania zasobami ludzkimi, zasad opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego, rocznego planu szkoleń pracowników; standardy fakultatywne zaczynają się od słów „zaleca się” i nie muszą być wdrażane, ale może to przynieść wiele korzyści (dostęp 19.01.2023 r.).

⁵¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.

- 1009 w 2020 r., z tego 702 spośród pracowników lub urzędników s.c., 307 osób spoza korpusu s.c.,
- 852 w 2021 r., z tego 620 spośród pracowników lub urzędników s.c., 232 osoby spoza korpusu s.c.

Liczba odwołań z wyższych stanowisk w s.c. w latach 2019-2021 wynosiła odpowiednio: 662, 943, 767.⁵²

Liczba nieobsadzonych (wolnych) wyższych stanowisk w s.c. wynosiła 100 w 2021 r.⁵³

Stosunek liczby powołań do stanu zatrudnienia na wyższych stanowiskach w latach 2019-2021 wynosił odpowiednio: 20%⁵⁴, 30% i 24%.

Stosunek liczby odwołań do stanu zatrudnienia na wyższych stanowiskach w latach 2019-2021 wynosił odpowiednio: 20%⁵⁵, 28% i 22%.

Różnica między liczbą powołań i liczbą odwołań w latach 2019-2021 wynosiła odpowiednio: 3, 66 i 85.

(akta kontroli str. 4-59, 3482-3493, CD1)

1.13. Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.s.c. Szef S.C. realizuje zadania określone w u.s.c. przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 5 Szefa S.C. z dnia 8 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu współdziałania Szefa S.C. z dyrektorami generalnymi urzędów, Szef S.C. współdziałał poprzez regularne spotkania z dyrektorami generalnymi urzędów w trakcie pięciu szkoleń dla dyrektorów generalnych z cyklu „Zarządzanie i przywództwo” zorganizowanych we współpracy z dyrektorem KSAP.

Zgodnie z §2 ust. 1 pkt 2 ww. zarządzenia, Szef S.C. w okresie objętym kontrolą współdziałał z dyrektorami generalnymi urzędów w realizacji ww. spraw poprzez wymianę korespondencji papierowej oraz elektronicznej.

Zgodnie z §2 ust. 1 pkt 3 ww. zarządzenia, Szef S.C. w okresie objętym kontrolą współdziałał z dyrektorami generalnymi urzędów w realizacji ww. spraw poprzez elektroniczne formy komunikacji.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 830-842, 849-860, 1068-1069, 2974-3211, 3482-3493, CD1)

1.14. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie skorzystał z możliwości określonej w art. 15 ust. 8 u.s.c., tj. nie utworzył zespołów jako organów opiniodawczych lub doradczych w sprawach należących do zakresu działania Szefa S.C. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie zdiagnozował potrzeb wsparcia realizacji swoich zadań przy pomocy takiego narzędzia jak zespół opiniodawczy lub doradczy.

(akta kontroli str. 4-62, 148-153, 176-183, 455-466, 534-541, 3482-3493, CD1)

1.15. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.c., limit mianowań urzędników w s.c. na dany rok budżetowy określa ustawa budżetowa. Na podstawie art. 7 ust. 2 u.s.c. Rada Ministrów ustala corocznie trzyletni plan limitu mianowań urzędników w s.c. i przedkłada go do wiadomości Sejmowi, równocześnie z projektem ustawy budżetowej. W okresie objętym kontrolą Szef S.C. przygotował, uzgodnił i przedstawił Radzie Ministrów projekty planów limitu mianowań urzędników, które zostały ujęte w ustawach budżetowych na rok 2019, 2020, 2021 i 2022.

1.15.1. W czerwcu 2018 r. Szef S.C. przygotował projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2019-2021*, w którym zaproponował limity mianowań urzędników w s.c. w 2019 r. – 420 osób, w 2020 r. – 490 osób, w 2021 r. – 550 osób, kierując się według wyjaśnień m.in. posiadanymi danymi o liczebności zasobu urzędników w s.c. na koniec 2017 r. Ww. projekt został pozytywnie zaopiniowany uchwałą nr 37 Rady Służby Publicznej

⁵² Szef S.C. nie zbierał danych dotyczących liczby odwołań spośród pracowników lub urzędników s.c. oraz liczby odwołań spośród osób spoza s.c.

⁵³ Szef S.C. nie zbierał danych dotyczących liczby nieobsadzonych (wolnych) stanowisk w 2019 r. i w 2020 r.

⁵⁴ Liczbę powołań w 2019 r. i 2020 r. odniesiono do liczby osób, które zajmowały wyższe stanowiska w s.c., a nie do liczby tych stanowisk.

⁵⁵ Liczbę odwołań w 2019 r. i 2020 r. odniesiono do liczby osób, które zajmowały wyższe stanowiska w s.c., a nie do liczby tych stanowisk.

z dnia 3 lipca 2018 r., a następnie uzgodniony i przyjęty przez Radę Ministrów. W art. 17 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.⁵⁶ ustalono dla służby cywilnej limit mianowań urzędników 420 osób.

1.15.2. W lipcu 2019 r. Szef S.C. przygotował projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2020-2022*, w którym zaproponował limity mianowań urzędników w s.c. w 2020 r. – 490 osób, w 2021 r. – 550 osób, w 2022 r. – 600 osób, kierując się według wyjaśnień m.in. posiadanymi danymi o liczebności zasobu urzędników w s.c. na koniec 2018 r. Ww. projekt został pozytywnie zaopiniowany uchwałą nr 51 Rady Służby Publicznej z dnia 29 sierpnia 2019 r., a następnie uzgodniony i przyjęty przez Radę Ministrów. W art. 17 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.⁵⁷ ustalono dla s.c. limit mianowań urzędników 490 osób.

1.15.3. W sierpniu 2020 r. Szef S.C. przygotował projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2021-2023*, w którym zaproponował limity mianowań urzędników w s.c. w 2021 r. – 550 osób, w 2022 r. – 600 osób, w 2023 r. – 650 osób, kierując się według wyjaśnień m.in. posiadanymi danymi o liczebności zasobu urzędników w s.c. na koniec 2019 r.

Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów 21 września 2020 r. wniósł o ograniczenie limitu mianowań urzędników w s.c. w latach 2021-2023 wyłącznie do absolwentów KSAP, którzy ukończą tę Szkołę w tym okresie, ze względu na trudną sytuację finansów publicznych wywołaną negatywnymi skutkami gospodarczymi COVID-19, a także podjęte przez Radę Ministrów działania, których celem było ograniczanie kosztów osobowych administracji.

Szef S.C. 23 września 2020 r. przekazał swoje stanowisko, w którym zwrócił uwagę m.in., że aspekt finansowy nie powinien zamykać drogi do mianowania nowych urzędników przez następne trzy lata, a także, że zaproponowana zmiana może doprowadzić do demotywacji urzędników do podnoszenia swoich kwalifikacji i może negatywnie wpłynąć na trwający proces budowania profesjonalnej s.c., czego skutki będą odczuwane przez lata. Rada Służby Publicznej uchwałą nr 67 z 25 września 2020 r. z dezaprobatą przyjęła informację o planowanym radykalnym zmniejszeniu planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2021-2023 i zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o osobiste pochylenie się nad problematyką mianowań w s.c. i szerzej nad problematyką całej służby publicznej.

Szef S.C. 25 września 2020 r. przekazał do rozpatrzenia przez Radę Ministrów ww. projekt z uwzględnieniem uwagi Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, w którym zmienił limity mianowań urzędników w s.c. w 2021 r. – 30 osób, w 2022 r. – 40 osób, w 2023 r. – 40 osób. W art. 16 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.⁵⁸ ustalono dla s.c. limit mianowań urzędników 30 osób.

W opinii Szefa S.C. uzyskanie statusu urzędnika s.c. stanowi jeden z istotnych czynników służących budowaniu zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu s.c., o którym mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁹. Dlatego Szef S.C. przedstawił w swoim stanowisku sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów alternatywną propozycję, która w ocenie Szefa S.C. pozwoliłaby zachować spójność zarówno z podejmowanymi przez Rząd działaniami oszczędnościowymi w administracji, jak i polityką dalszej profesjonalizacji s.c. Brak przeprowadzanych przez dwa lata postępowań kwalifikacyjnych w s.c. oraz obniżanie w ostatnich latach zakładanych we wcześniejszych planach limitów mianowań w s.c. mogło w opinii Szefa S.C. wpłynąć demotywująco na niektórych członków korpusu s.c., którzy planowali przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego.

1.15.4. W sierpniu 2021 r. Szef S.C. przygotował projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2022-2024*, w którym zaproponował limity mianowań urzędników w s.c. w 2022 r. – 490 osób, w 2023 r. – 550 osób, w 2024 r. – 600 osób, kierując się według wyjaśnień m.in. posiadanymi danymi o liczebności zasobu urzędników w s.c. na koniec 2020 r. Ww. projekt został pozytywnie zaopiniowany uchwałą nr 9 Rady Służby Publicznej z dnia 26 sierpnia 2021 r.

⁵⁶ Dz. U. poz. 198.

⁵⁷ Dz. U. poz. 571 ze zm.

⁵⁸ Dz. U. poz. 191 ze zm.

⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

Stały Komitet Rady Ministrów przyjął ten dokument na posiedzeniu 7 września 2021 r. zobowiązując Szefa S.C. do uwzględnienia uwagi Szefa KPRM wniesionej przez Podsekretarza Stanu w KPRM dotyczącej zmniejszenia o połowę limitów mianowań urzędników w s.c., tj. w 2022 r. – 245 osób, w 2023 r. – 275 osób, w 2024 r. – 300 osób. Uwaga Szefa KPRM została uwzględniona przez Szefa S.C. Rada Ministrów przyjęła zmieniony dokument na posiedzeniu 28 września 2021 r. W art. 16 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.⁶⁰ ustalono dla s.c. limit mianowań urzędników 245 osób.

1.15.5. W sierpniu 2022 r. Szef S.C. przygotował projekt *Trzyletniego planu limitu mianowań urzędników w s.c. na lata 2023-2025*, w którym zaproponował limity mianowań urzędników w s.c. w 2023 r. – 300 osób, w 2024 r. – 350 osób, w 2025 r. – 400 osób, kierując się według wyjaśnień m.in. posiadanymi danymi o liczebności zasobu urzędników w s.c. na koniec 2021 r. Ww. projekt został pozytywnie zaopiniowany uchwałą nr 20 Rady Służby Publicznej z dnia 30 sierpnia 2022 r.

Stały Komitet Rady Ministrów przyjął ten dokument na posiedzeniu 22 września 2022 r. zobowiązując Szefa S.C. do uwzględnienia uwagi Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów dotyczącej zmniejszenia limitów mianowań urzędników w s.c., tj. w 2023 r. – 275 osób, w 2024 r. – 300 osób, w 2025 r. – 300 osób.

Uwaga Przewodniczącego SKRM została uwzględniona przez Szefa S.C. Rada Ministrów przyjęła zmieniony dokument na posiedzeniu 28 września 2022 r. i przekazała Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej na 2023 r.

Szef S.C. wyjaśnił m.in., że w przyszłości możliwe jest zaproponowanie rocznych limitów mianowań na wyższym poziomie, w tym na poziomie od 420 do 600 osób, jednak zawsze przygotowując propozycję trzyletniego planu limitu mianowań, bierze również pod uwagę m.in. aktualne możliwości budżetowe. Dlatego trudno jest określić, kiedy możliwy byłby powrót do takich wysokości limitów. Należy jednak pamiętać, że ostateczna decyzja w tej sprawie jest podejmowana co roku przez Radę Ministrów na etapie przyjmowania tych planów i prac nad kolejnymi ustawami budżetowymi. W opinii Szefa S.C. dla procesu profesjonalizacji korpusu s.c. ważne jest stale zwiększanie zasobu urzędników s.c. Dlatego też Szef S.C. będzie, w zależności od oceny m.in. możliwości budżetowych, proponował dalsze zwiększanie limitów mianowań w latach kolejnych na etapie powstawania kolejnych projektów planów limitu mianowań urzędników w s.c.

W okresie objętym kontrolą stopień realizacji limitów mianowań uchwalonych w ustawach budżetowych na dany rok wynosił: w 2019 r. mianowano 415 osób, tj. 98,8% limitu mianowań, w 2020 r. mianowano 34 osoby, tj. 6,9% limitu mianowań⁶¹, w 2021 r. mianowano 21 osób, tj. 70,0% limitu mianowań⁶², w 2022 r. mianowano 240 osób, tj. 98,0% limitu mianowań.

(akta kontroli str. 4-62, 176-183, 455-466, 800-808, 824-829, 3213-3475, 3482-3493, CD1)

1.16. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o KSAP, Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad Szkołą w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem. Zgodnie z § 29 ust. 2 zarządzenia nr 29 Szefa KPRM z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zakresu zadań członków Kierownictwa KPRM, Szef S.C. podejmuje, w zakresie powierzonym KPRM, czynności wynikające z nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad KSAP.

1.16.1. Zgodnie z art. 39 u.s.c. Prezes Rady Ministrów wskazuje absolwentom kolejnych roczników KSAP pierwsze stanowiska pracy przedstawione przez Szefa S.C. W 2019 r. Szef S.C. przedstawił Prezesowi Rady Ministrów 4,43 stanowiska pracy na absolwenta, w 2020 r. 3,49 stanowiska pracy na absolwenta, w 2021 r. 8,24 stanowiska pracy na absolwenta, w 2022 r. 8,24 stanowiska pracy na absolwenta.

(akta kontroli str. 4-59, 604-687, 957-958, 3482-3493, CD1)

⁶⁰ Dz. U. poz. 270.

⁶¹ Z powodu zagrożenia epidemiologicznego postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników s.c. ubiegających się o mianowanie w 2020 r. zostało odwołane.

⁶² Z powodu zagrożenia epidemiologicznego postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników s.c. ubiegających się o mianowanie nie zostało w 2021 r. przeprowadzone.

1.16.2. Szef S.C. poinformował, że nie prowadził analizy ścieżek kariery absolwentów KSAP, którzy odeszli ze s.c., ponieważ tego rodzaju analizy wykraczały poza ustawowe kompetencje Szefa S.C. Szef S.C. nie dysponował danymi liczbowymi dotyczącymi liczby odejść z pracy w s.c. absolwentów KSAP w związku z upływem terminu zobowiązania wynikającego z kształcenia w KSAP. Szef S.C. badał i analizował przyczyny odejść z pracy wszystkich członków korpusu s.c., w tym absolwentów KSAP. Wśród wskazywanych powodów odejść nie znalazły się takie, które związane byłyby z upływem terminu zobowiązania wynikającego z kształcenia w KSAP. Ponadto dane statystyczne ze sprawozdań dyrektorów generalnych urzędów wskazywały, że poziom zatrudnienia w s.c. absolwentów KSAP był względnie stały. Biorąc pod uwagę te argumenty, w opinii Szefa S.C. brak było podstaw do objęcia absolwentów KSAP, którym upłynął termin zobowiązania wynikającego z kształcenia w KSAP, szczególnym dodatkowym monitoringiem wykraczającym poza działania obejmujące wszystkich członków korpusu s.c.

Dyrektor KSAP poinformował⁶³ m.in., że KSAP nie dysponował danymi liczbowymi dotyczącymi odejść i przyczyn odejść absolwentów Szkoły z pracy w s.c. w latach 2019-2022 w związku z upływem terminu zobowiązania wynikającego z kształcenia w KSAP, albowiem Szkoła nie posiadała instrumentów, upoważnienia oraz zasobów do zbierania i monitorowania takich danych.

Liczba absolwentów KSAP łącznie w latach 2010-2018 wynosiła 393 osoby, w 2019 r. Szkołę ukończyło 35 absolwentów, w 2020 r. 35 absolwentów, w 2021 r. 21 absolwentów, w 2022 r. 21 absolwentów. Mianowanie w s.c. w latach 2010-2018 uzyskało 390 absolwentów KSAP⁶⁴, w tym w 2019 r. 34 osoby⁶⁵, w 2020 r. 34 osoby⁶⁶, w 2021 r. 21 osób i w 2022 r. 21 osób.

(akta kontroli str. 4-59, 72-84, 108-113, 248-253, 588-619, 819-823, 3482-3493, CD1)

1.17. W Sprawozdaniach o stanie s.c. i realizacji zadań tej służby w 2019 r., w 2020 r. i w 2021 r. Szef S.C. określił swoje cele, tj. Cel I Poprawa wizerunku s.c. jako dobrego pracodawcy i organizacji, która służy obywatelowi i buduje sprawne państwo; Cel II Wzmocnienie nowoczesnego zarządzania w s.c. i zwiększenie profesjonalizmu członków korpusu s.c. oraz zadania.

1.17.1. Spośród zadań wykazanych ww. Sprawozdaniach, jak wyjaśnił Szef S.C., w pełni zrealizowane zostały zadania: 1.2. Budowa wizerunku służby cywilnej jako dobrego i dostępnego pracodawcy, 1.3. Promocja w służbie cywilnej rozwiązań dotyczących godzenia życia zawodowego z życiem prywatnym (WLB), 1.4. Odbiurokratyzowanie i uelastycznienie naboru, 1.5. Opracowanie nowego wzoru ogłoszenia o naborze, 1.8. Budowa pozytywnego wizerunku służby cywilnej na arenie międzynarodowej, 2.2. Przygotowanie i promocja narzędzi do badania kompetencji miękkich (w tym kierowniczych), 2.4. Przygotowanie trzyletniego planu limitu mianowań, ukierunkowanego na wzrost liczby mianowań, 2.5. Promocja mianowania w służbie cywilnej, 2.6. Uelastycznienie systemów czasu pracy, zwiększenie rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych i uelastycznienie zasad w tym zakresie, 2.7. Uelastycznienie przepisów w zakresie tworzenia komisji dyscyplinarnych, 2.8. Poprawa dostępności urzędów, 2.9. Podniesienie kompetencji poprzez szkolenia i studia podyplomowe w zakresie zagadnień związanych z oceną wpływu regulacji, 2.10. Wdrożenie lub doskonalenie skutecznych standardów nadzoru w urzędach bezpieczeństwa żywności, 2.11. Przeszkolenie członków korpusu służby cywilnej w ramach szkoleń centralnych, 2.12. Szkolenia z prostego języka dla członków korpusu służby cywilnej

⁶³ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

⁶⁴ Szef S.C. nie podał przyczyn niezyskania mianowania w s.c. przez trzech absolwentów KSAP, którzy ukończyli szkołę w latach 2010-2018, ponieważ pytanie dotyczyło lat sprzed okresu kontroli.

⁶⁵ W 2019 r. jedna absolwentka ze względu na ciążę i opiekę nad małoletnim dzieckiem nie podjęła zatrudnienia, a tym samym nie złożyła wniosku o mianowanie; podjęła ona zatrudnienie w s.c. i otrzymała mianowanie w roku następnym.

⁶⁶ W 2020 r. mianowanie otrzymały 33 osoby, które ukończyły KSAP w 2020 r., oraz 1 osoba, która ukończyła KSAP w 2019 r.; dwoje absolwentów podjęło zatrudnienie w administracji publicznej w instytucjach niewchodzących w skład korpusu s.c.

i osób, które mają dołączyć do korpusu, 2.14. Baza orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, 2.15. Promocja CAF2020⁶⁷.

1.17.2. Spośród zadań wykazanych w ww. Sprawozdaniach, jak wyjaśnił Szef S.C., nie w pełni zrealizowane zostały zadania:

- 1.7. Promocja służby cywilnej, która stosuje standard prostej komunikacji.

Szef S.C. podał, że działanie „Odsetek (%) ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich, w których działają liderzy prostego języka” zostało zrealizowane w 87%. O wskazaniu swojego przedstawiciela w pracach zespołu ds. promocji prostego języka w urzędach administracji rządowej decydują dyrektorzy generalni KPRM, ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich. Mimo ponawianych informacji nie wszyscy zdecydowali się na udział w pracach zespołu.

- 2.3. Budowa kultury uczciwości w służbie cywilnej i wzmocnienie etosu służby cywilnej.

Szef S.C. podał, że działanie „Odsetek (%) osób zajmujących wyższe stanowiska, przeszkolonych z etyki” zostało zrealizowane w 90%. W swoim zaleceniu w zakresie promowania kultury uczciwości w s.c., wydanym na koniec 2017 r., Szef S.C. zalecił włączenie szkolenia z etyki i uczciwości do listy szkoleń powszechnych jako szkolenia obowiązkowego co 3-4 lata, również dla osób zajmujących wyższe stanowiska w s.c. Niemniej decyzja o tym czy faktycznie tak się stanie należała do dyrektora generalnego/kierownika urzędu, natomiast działanie „Odsetek (%) ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich, w których powołano doradcę ds. etyki” zostało zrealizowane w 95%. Decyzja o ustanowieniu funkcji doradcy należała do dyrektora generalnego/kierownika urzędu centralnego. Mimo ponawianych informacji nie wszyscy zdecydowali się na powołanie doradcy ds. etyki w kierowanym urzędzie.

1.17.3. Spośród zadań wykazanych w ww. Sprawozdaniach, jak wyjaśnił Szef S.C., nie zrealizowane zostały zadania:

- 1.6. Uruchomienie unowocześnionej bazy ogłoszeń o naborach w służbie cywilnej.

Szef S.C. podał, że ze względu na konieczność dokonania zmian w architekturze rozwiązania uwzględniającej aktualne standardy rynkowe oraz bezpieczeństwa w oparciu o technologie kontenerowe i architekturę wielowarstwową w celu zapewnienia wysokiej dostępności i wydajności prace przesunęły się na kolejny rok.

- 2.13. Dzień Służby Cywilnej i odznaka honorowa „Zasłużony dla Służby Cywilnej”.

Szef S.C. podał, że projekt nowelizacji u.s.c., zawierający regulacje w tym zakresie, był w trakcie uzgodnień międzyresortowych, które do końca 2021 r. się nie zakończyły, co uniemożliwiło przekazanie projektu Radzie Ministrów. W 2022 r. projekt został przekazany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, która przyjęła go ze zmianami na posiedzeniu 2 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 4-59, 190-224, 3482-3493, CD1)

1.17.4. Spośród 79 wskaźników produktu wykazanych w ww. Sprawozdaniach na lata 2019-2021, 27 wskaźników, tj. 34,2%, zostało w pełni zrealizowanych, 25 wskaźników, tj. 31,6%, zostało zrealizowanych na poziomie przekraczającym prognozowane wartości, 15 wskaźników, tj. 19,0%, zostało zrealizowanych poniżej prognozowanych wartości, 12 wskaźników, tj. 15,2%, nie zostało zrealizowanych. Spośród 10 wskaźników rezultatu wykazanych w ww. Sprawozdaniach na lata 2019-2021, 5 wskaźników, tj. 50%, zostało zrealizowanych na poziomie przekraczającym prognozowane wartości, 1 wskaźnik, tj. 10%, został zrealizowany poniżej prognozowanej wartości, 4 wskaźniki, tj. 40%, nie zostały zrealizowane. Przyczyny braku lub niepełnej realizacji ww. wskaźników były obiektywne, np. brak możliwości organizacji szkoleń i innych wydarzeń spowodowana wprowadzeniem obostrzeń w związku z pandemią koronawirusa, wydłużenie prac legislacyjnych dotyczących

⁶⁷ Wspólna Metoda Oceny, ang. Common Assessment Framework, to model kompleksowego zarządzania jakością (ang. Total Quality Management, TQM), który pomaga organizacjom działać efektywniej, opracowany w ramach Europejskiej Sieci Administracji Publicznej (ang.: European Public Administration Network, EUPAN) dla sektora publicznego.

nowelizacji u.s.c., a Szef S.C. podejmował działania zmierzające do realizacji ww. wskaźników w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 4-59, 190-224, 943-956, 3482-3493, CD1)

1.18. Szef S.C. podał m.in., że głównym czynnikiem, który w ostatnich latach wpłynął na funkcjonowanie państwa w zasadzie w każdym aspekcie, w tym na administrację rządową, była pandemia COVID-19. Wiosną 2020 r., w ciągu bardzo krótkiego czasu znaczna część członków korpusu s.c. musiała przejść na tryb pracy zdalnej. Tak szerokie jej wykorzystanie wiązało się z koniecznością wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie organizacji pracy oraz dostosowania infrastruktury teleinformatycznej urzędów do nowych potrzeb. Działając w trosce o bezpieczeństwo zdrowotne pracowników oraz klientów urzędów nie można było jednak negatywnie wpłynąć na realizację ustawowych zadań. W ogromnej większości przejście w nowy tryb pracy przebiegło sprawnie i co najważniejsze, według posiadanych przez Szefa S.C. informacji, nie wpłynęło na jakość usług świadczonych obywatelom.

Podyktowane koniecznością upowszechnienia pracy zdalnej znaczne przyśpieszenie cyfryzacji polskiej administracji sprzyjało upowszechnianiu zdalnych form kształcenia w s.c. Wzrosło wykorzystanie szkoleń e-learningowych, w szczególności tych w systemie e-learningowym s.c. W odpowiedzi na oczekiwania użytkowników systemu DSC KPRM opracował i udostępnił nowe kursy, w tym kursy pomocne w zdalnym świadczeniu pracy. Również plan szkoleń centralnych w s.c. na 2020 r. został zaktualizowany i zmieniony tak, żeby bezpośrednio wspierać pracowników pracujących zdalnie.

Te same czynniki, które spowodowały upowszechnienie się nauki zdalnej ograniczyły możliwość egzaminowania i sprawdzania wiedzy dużych grup ludzi. Ze względów bezpieczeństwa sanitarnego odwołane zostały postępowania kwalifikacyjne w s.c. w latach 2020 i 2021. Skutkowało to znacznym spadkiem liczby nowych mianowań, a tym samym spowolniło proces profesjonalizacji administracji. Dojście do zapowiadanych przed pandemią limitów mianowań na kolejne lata bez wątpienia jest jednym z wyzwań, które stoją przed administracją.

Okres pandemii COVID-19 i pracy zdalnej zwiększył również zainteresowanie innymi sposobami godzenia pracy zawodowej z życiem prywatnym. Dzięki stosowaniu przez pracodawców tych rozwiązań pracownicy są bardziej zmotywowani, efektywni i zadowoleni z pracy. Dzięki temu s.c. jest postrzegana jako przyjazne i atrakcyjne miejsce pracy, również dla osób ze szczególnymi potrzebami. Efektywne wykorzystanie narzędzi WLB może pozwolić administracji konkurować o pracownika na rynku pracy.

Jest to konieczne, ponieważ jednym z ryzyk, na które Szef S.C. wskazywał jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19, jest stosunkowo wysoki poziom fluktuacji kadrowej w korpusie s.c., w 2021 r. wyniósł on 8,8% i był zbliżony do wskaźników z lat poprzednich. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w niewielkiej konkurencyjności wynagrodzeń w s.c., szczególnie w dużych aglomeracjach miejskich, gdzie sektor prywatny, a także administracja samorządowa, oferują korzystniejsze płace.

Zjawisko to jest szczególnie niepokojące w kontekście drenażu z s.c. pracowników o najwyższych lub rzadkich kwalifikacjach. Jego ograniczenie wymaga wzmocnienia finansowania s.c. W 2021 r. nominalne wynagrodzenia członków korpusu wzrosły wprawdzie względem 2020 r. o 7,8%, ale ich realny wzrost, ze względu na inflację, wyniósł jedynie 2,6%. Znaczny wzrost inflacji w 2022 r. stanowi bardzo poważne zagrożenie dla utrzymania obecnego poziomu realnych dochodów członków korpusu.

Biorąc pod uwagę czynniki, które stale wpływają na funkcjonowanie s.c., jak np. wspomniana fluktuacja, jak i te, które pojawiły się w ostatnich latach, tj. pandemia COVID-19, ale też działanie w sytuacji kryzysowej jak agresja Rosji na Ukrainę, cele określone ostatnim sprawozdaniem pozostają aktualne. Aby utrzymać wysoką jakość usług świadczonych na rzecz obywateli należy zwiększyć atrakcyjność pracy w s.c. Tylko przyciągając wysoko wykwalifikowanych i dobrze zmotywanych pracowników jesteśmy w stanie skutecznie realizować swoje ustawowe zadania oraz reagować na sytuacje wyjątkowe. Z drugiej strony konieczny jest ciągły rozwój obecnych kadr, wzmocnianie nowoczesnego zarządzania oraz podkreślanie zasad etycznych, którymi członkowie korpusu powinni kierować się w pracy i poza nią.

W opinii Szefa S.C. realizacji tych celów mają m.in. służyć zaproponowane zmiany w ustawie o służbie cywilnej, co zostało szerzej opisane w pkt 1.5 wystąpienia.

(akta kontroli str. 4-59, 3482-3493, CD1)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na podstawie art. 15 ust. 2 u.s.c. Szef S.C. przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c., która zawiera diagnozę s.c., określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych. Ustawodawca nie określił terminu na opracowanie tej strategii.

W okresie objętym kontrolą Szef S.C. nie kontynuował prac nad projektem strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c., ponieważ, jak poinformował, włączył się w prace nad projektem *Strategii Sprawne Państwo 2030 Sprawiedliwość – Sprawność – Bezpieczeństwo* (później pod nazwą *Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030*), ze względu na fakt, że „główne założenia, które mają posłużyć do przygotowania strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (Strategii ZZL) są zawarte w dwóch strategiach:

- *strategii średniookresowej rozwoju (art. 9 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶⁸). Do 2017 r. była to Strategia Rozwoju Kraju 2020⁶⁹ – SRK. Od 2017 r. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – SOR),*
- *innej strategii rozwoju – strategii sektorowej (art. 9 pkt 3 i art. 13 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), do 2020 roku Strategia „Sprawne Państwo 2020” – SPP.”*

W trakcie kontroli ustalono m.in., że *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* została przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., która weszła w życie 15 marca 2017 r. i nadal obowiązuje, a *Strategia Sprawne Państwo 2020* została przyjęta uchwałą nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r.⁷⁰, która weszła w życie z dniem podjęcia i wygasła 31 grudnia 2020 r.

Odnosnie przyczyn odstąpienia od prac nad projektem strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. Szef S.C. podał również, że w 2015 r. została istotnie znowelizowana u.s.c. w związku z czym aktualizacja projektu strategii była możliwa dopiero po przeprowadzeniu ewaluacji nowych rozwiązań wprowadzonych do ustawy i przeanalizowaniu wniosków z niej płynących. W związku z tym prace nad strategią przesunięto do grudnia 2020 r., co zostało udokumentowane w „*Planie Działania na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020” w perspektywie do 2020 r. – aktualizacja: marzec 2017 r.*”. W 2017 r. na podstawie uchwały Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju Ministerstwo SWiA zostało wyznaczone do koordynowania prac międzyresortowego Zespołu ds. strategii sprawne państwo, który miał opracować projekt aktualizacji strategii zintegrowanej właściwej dla administracji. W imieniu Szefa S.C. DSC KPRM włączył się w prace nad tą strategią. Prace te trwały m.in. w okresie objętym kontrolą (od 2018 r. do 2020 r.). W listopadzie 2020 r. Minister SWiA skierował do resortów projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030” wraz z projektem ww. strategii. Projekt uchwały został również wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem ID63. Projekt nie został jednak uchwalony przez Radę Ministrów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie SWiA odpowiedzialny za koordynację prac dotyczących strategii sprawne państwo⁷¹, poinformował⁷² m.in., że prace nad dokumentem zostały

⁶⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r., poz. 1057 ze zm.).

⁶⁹ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. poz. 882), która została uchylona na mocy §2 uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

⁷⁰ M.P. poz. 136.

⁷¹ Uchwałą nr 66 Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie powołania międzyresortowych zespołów ds. aktualizacji i monitorowania strategii rozwoju realizujących *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* powołano m.in. Zespół ds. strategii sprawne państwo powierzając jego koordynację Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁷² Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

wstrzymane i w chwili obecnej nie są kontynuowane. Sekretarz Stanu w MSWiA podał również, że Szeff S.C. uczestniczył w pracach nad projektem strategii na każdym etapie procedowania, m.in. przedkładał wkłady do strategii, zgłaszał uwagi czy propozycje zapisów. W opinii Sekretarza Stanu w MSWiA prace nad projektem *Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030* nie kolidowały z prowadzeniem prac przez różne organy nad resortowymi dokumentami programowymi, strategicznymi czy legislacyjnymi, a zatem Szeff S.C. mógł prowadzić prace nad projektem strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. niezależnie od prac nad projektem *Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030*. Zdaniem Sekretarza Stanu w MSWiA zakończenie obowiązywania *Strategii Sprawne Państwo 2020* i brak aktualizacji tej strategii nie wpływało na realizację zadań przez organy administracji rządowej, w tym Szefa S.C., wynikające z przepisów prawa.

W następstwie odstąpienia od prac nad projektem strategii zarządzania zasobami ludzkimi nie utworzono w ustawie budżetowej rezerwy na modernizację s.c. i nie zaplanowano środków dla urzędów administracji rządowej na dofinansowanie realizacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c.

(akta kontroli str. 4-123, 232-247, 455-466, 566-573, 809-818, 1891-1927, 3482-3493, CD1)

2. W przypadku jednej spośród 11 skontrolowanych spraw (9,1%) obejmującej dwa sygnały o nieprawidłowościach w GIW dotyczące podejrzenia mobbingu przekazane 4 lutego 2021 r. i 19 marca 2021 r., pismem⁷³ z 31 marca 2021 r. Szeff S.C. przekazał informacje dotyczące ww. spraw do Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) i zalecił, że przekazane ww. informacje powinny być wzięte pod uwagę podczas kontroli w GIW planowanej przez MRiRW. Następnie pismem⁷⁴ z marca 2021 r. (brak daty) Szeff S.C. zwrócił się do Dyrektora Generalnego MRiRW z prośbą o przekazanie informacji na temat wyników planowanej w GIW kontroli. E-mailem z 26 października 2021 r. pracownik DSC ponownie zwrócił się do MRiRW o przekazanie informacji o podjętych działaniach w ww. sprawie.

Od 26 października 2021 r. do grudnia 2022 r. Szeff S.C. nie podejmował dalszych działań w związku z otrzymanymi dwoma sygnałami o nieprawidłowościach w GIW, pomimo nieotrzymania informacji od MRiRW o wynikach planowanej kontroli, co NIK ocenia jako nierzetelne. Odnośnie przyczyn niepodejmowania działań Szeff S.C. podał m.in., że przyjął, że brak odpowiedzi oznaczał, iż nie przeprowadzono jeszcze kontroli instytucjonalnej w GIW, o której mówił w swoim piśmie Dyrektor Generalny MRiRW. W opinii Szefa S.C. potwierdził to fakt braku informacji o kontroli w GIW w opublikowanych na stronach BIP MRiRW wystąpieniach pokontrolnych za 2021 r.: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rok-2026>. Szeff S.C. przyjął, że informacja o wynikach kontroli instytucjonalnej w GIW zostanie przekazana Szefowi S.C. po jej przeprowadzeniu i opracowaniu wystąpienia pokontrolnego w 2022 r.

Kontrolerzy NIK ustalili, że na wskazanej przez Szefa S.C. stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rok-2026>⁷⁵ podano m.in. datę publikacji dokumentów 5 maja 2022 r., a kontrola MRiRW zakończyła się 5 sierpnia 2022 r.

Dopiero w trakcie kontroli NIK Dyrektor Generalny MRiRW⁷⁶ przekazał Szefowi S.C. wystąpienie pokontrolne⁷⁷, które według stanu na koniec kontroli NIK, było w trakcie analizy przez Szefa S.C.

Stwierdzona nieprawidłowość w ocenie NIK miała charakter incydentalny i nie wpływa na ocenę ogólną. W związku z otrzymaniem przez Szefa S.C. wystąpienia pokontrolnego od Dyrektora Generalnego MRiRW w trakcie kontroli NIK, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str. 114-147, 455-466, 534-564, 604-619, 849-900, 1143-1155, 3482-3493, CD1)

⁷³ Znak DSC.ZWME.6362.13.2021.KB(6).

⁷⁴ Znak DSC.ZWME.5352.13.2021.KB(4).

⁷⁵ Dostęp z 03.01.2023 r.

⁷⁶ Pismem znak DKA.ki.092.8.2022 z 7 grudnia 2022 r.

⁷⁷ Wystąpienie pokontrolne nr DKA.ki.092.8.2022 z 6 grudnia 2022 r. sporządzone po kontroli w GIW przeprowadzonej od 29 czerwca 2022 r. do 5 sierpnia 2022 r.

IV. Wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o przygotowanie i przedstawienie Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. 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 Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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, dnia lutego 2023 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

..... /-/
Podpis

Zmiany w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor

Departamentu Administracji Publicznej

Najwyższej Izby Kontroli

Bogdan Skwarka

.....
podpis