



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DLO. 430.2.2026

Nr ewid. 84/2025/P/25/067/LLO

Informacja o wynikach kontroli

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Łódzkiej Delegatury NIK
w Łodzi

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładaj

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, luty 2026

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. Wprowadzenie	5
2. Ocena ogólna	10
3. Synteza	13
4. Wniosek	23
5. Ważniejsze wyniki kontroli	25
5.1. Zarządzanie zasobami ludzkimi	25
6. Załączniki	70
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	70
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych	76
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	94
6.4. Zestawienie zasadniczych różnic pomiędzy reżimami zatrudnienia w ramach służby cywilnej, ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych	96
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	98

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Kodeks pracy	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy – Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
pracownicy samorządowi	osoby zatrudnione w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich jednostkach organizacyjnych na podstawie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych
pracownicy urzędów państwowych	osoby zatrudnione w urzędach (m.in. urzędach centralnych organów administracji rządowej), wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy o służbie cywilnej (m.in. pracownicy KRUS)
standardy zzi	standardy zarządzania zasobami ludzkimi
Szef S.C.	Szef Służby Cywilnej – centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej, podległy bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów
ustawa o PIS	ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej – Dz. U. z 2024 r. poz. 416
ustawa o pracownikach samorządowych/u.o.p.s.	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – Dz. U. z 2024 r. poz. 1135
ustawa o pracownikach urzędów państwowych/u.p.u.p.	ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych – Dz. U. z 2023 r. poz. 1917, ze zm.
ustawa o służbie cywilnej/u.s.c.	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.
ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników	ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników – Dz. U. z 2025 r. poz. 197, ze zm.
WSSE	wojewódzka stacja sanitarno-epidemiologiczna
WUOZ	wojewódzki urząd ochrony zabytków

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie zarządzano zasobami ludzkimi w administracji publicznej?

Jednostki kontrolowane

KPRM, Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków w Łodzi, Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu, Oddziały Regionalne KRUS w Łodzi, Koszalinie, Lublinie i Wrocławiu, Wojewódzkie Stacje Sanitarно-epidemiologiczne w Łodzi, Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu, urzędy gmin miejsko-wiejskich w Kiernozi, Ostrowie Lubelskim, Płotach i Świerzawie.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2021 r.
do 31 grudnia 2024 r.

Pojęciem „administracja publiczna” określa się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach lub system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego, jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne¹. Na administrację publiczną składa się zarówno administracja rządowa (na szczeblu centralnym oraz terenowym), samorządowa (gminna, powiatowa oraz wojewódzka), jak też i administracja państwowa niepodlegająca rządowi (np. Rzecznik Praw Obywatelskich czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). Innymi słowy, administracją jest działalność państwa realizująca jego cele, która nie jest ustawodawstwem ani sądownictwem².

Powyższa definicja nie obejmuje pracowników służb publicznych, takich jak np. publiczna służba zdrowia czy pracowników szkół i uczelni publicznych. Samo pojęcie administracji publicznej jest zatem w Polsce pojęciem nieco węższym niż pojęcie „służby publicznej”, które jednak do chwili obecnej nie zostało ugruntowane w ustawodawstwie zwykłym, pomimo przywołania go w art. 60 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi lakonicznie, że „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.” Jednak zarówno pojęcie „administracji publicznej”, jak też „służby publicznej”, nie zostało dotychczas wprost zdefiniowane w żadnej ustawie, a ma jedynie charakter doktrynalny i orzeczniczy.

Pracownicy administracji publicznej są zatrudniani obecnie na podstawie kilku reżimów prawnych, w szczególności:

- służby cywilnej,
- pracowników urzędów państwowych,
- pracowników samorządowych,
- Kodeksu pracy oraz regulacji szczegółowych i branżowych (np. pracownicy NIK, prokuratorzy, a nawet pracownicy podmiotów leczniczych, jak w przypadku pracowników stacji sanitarно-epidemiologicznych).

¹ Definicja podana za „Leksykonem budżetowym”, dostępnym na portalu: www.sejm.gov.pl

² Pracownicy Kancelarii Sejmu czy Senatu oraz pracownicy administracyjni sądów będą zaliczani do pracowników administracji publicznej.

Zgodnie z danymi GUS³ za 2024 r., zatrudnienie w administracji publicznej⁴ wynosiło prawie 446 tys. etatów, z tego administracja państwowa liczyła niemal 184 tys. etatów, a administracja samorządu terytorialnego – niemal 261 tys. etatów. Z kolei zatrudnienie w służbie cywilnej wynosiło w 2024 r. 121,6 tys. etatów⁵, co stanowiło 66 % zatrudnionych w całej administracji państwowej⁶.

Służba cywilna została utworzona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Tworzą ją członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni m.in. w ministerstwach i innych urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich i innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej. W jej skład wchodzi również pracownicy na szczeblu wojewódzkim i powiatowym w komendach i inspektoratach stanowiących aparat pomocniczy kierowników tych urzędów.

W wielu tych urzędach, niezależnie od członków korpusu służby cywilnej, zatrudniani są pracownicy na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W większości dotyczy to pracowników na stanowiskach pomocniczych i obsługi, ale również kierowników jednostek i ich zastępców (np. wojewódzkich konserwatorów zabytków). Ustawa ta przewiduje bowiem możliwość rozciągnięcia jej przepisów w całości lub w części na pracowników urzędów państwowych, innych niż określone wprost w art. 1 ustawy w drodze rozporządzenia Rady Ministrów⁷. W przypadku niektórych jednostek (np. KRUS), w praktyce 100 % pracowników tych jednostek zatrudnionych jest na podstawie przepisów powyższej ustawy. Powoduje to nieuzasadnioną dwoistość regulacji obowiązujących pracowników administracji rządowej: ci zatrudnieni w korpusie służby cywilnej objęci są wieloma szczegółowymi regulacjami w zakresie chociażby ocen pracowniczych czy indywidualnych programów rozwoju zawodowego, podczas gdy pozostali – zatrudnieni poza korpusem, zostali objęci szczytkowymi regulacjami.

³ Dane GUS na podstawie opracowania: „Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2024 r.”

⁴ Dane obejmują w szczególności naczelne i centralne organy administracji: instytucje naczelne (ministerstwa, urzędy centralne), jednostki równorzędne i inne jednostki bezpośrednio podległe instytucjom naczelnym, urzędy wojewódzkie, administrację samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze.

⁵ Dane na podstawie „Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 roku”

⁶ Odmierna metodologia w zakresie danych dot. zatrudnienia w całej administracji publicznej dotyczy sprawozdań umieszczonych się na portalu Służby Cywilnej w zakładce „dane i statystyki”, jednak ostatnie dane dotyczą 2022 r.

⁷ Przepisy tej ustawy dotyczą również m.in. pracowników kancelarii: Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, jednostek wojskowych podległych MON, pracowników IPN, kancelarii PAN, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Odrębnym aktem prawnym objęci są pracownicy samorządowi. Wiele przepisów ustawy o pracownikach samorządowych jest zbliżonych do przepisów obowiązujących w służbie cywilnej (choćby w zakresie otwartego i konkurencyjnego naboru, służby przygotowawczej czy ocen pracowniczych), jednak z pewnością proces zarządzania zasobami ludzkimi jest tutaj dużo mniej sformalizowany niż w przypadku korpusu służby cywilnej (brak m.in. obowiązku sporządzania indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla pracowników, a także brak standardów zarządzania zasobami ludzkimi dla pracowników samorządowych).

Obowiązywanie tak wielu niejednorodnych reżimów prawnych, w których zatrudniani są pracownicy administracji publicznej, stwarza istotne ryzyko w procesie zarządzania zasobami ludzkimi. Podstawowym ryzykiem, jest brak spójnych procedur dotyczących zatrudniania, nagradzania i awansowania w poszczególnych urzędach – procedury takie są bowiem zasadniczo obligatoryjne jedynie w przypadku służby cywilnej, a także, choć już w bardziej ograniczonym stopniu – w przypadku pracowników samorządowych.

Niezwykle istotnym aspektem jest również brak w krajowym porządku prawnym wiodącego organu, który pełniłby rolę swoistego koordynatora procesów zarządzania w szeroko pojętej administracji publicznej. Szeregu organom przypisano bowiem rozproszone kompetencje w tym zakresie. I tak, zgodnie z Konstytucją RP, Rada Ministrów kieruje administracją rządową, a zwierzchnikiem służbowym pracowników tej administracji jest Prezes Rady Ministrów. Szef Służby Cywilnej kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, ale już urzędy administracji rządowej, w których nie są zatrudnieni pracownicy korpusu służby cywilnej, nie mają centralnego organu odpowiedzialnego za „kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi”. Ustanowiona przy Prezesie Rady Ministrów Rada Służby Publicznej, wbrew swojej nazwie sugerującej szerokie podejście do spraw administracji państwowej, jest organem opiniodawczo-doradczym wyłącznie w zakresie służby cywilnej, co wprost wynika z art. 19 ust. 2 i 3 u.s.c. Z kolei kompetencje przypisane ministrowi właściwemu w sprawach administracji publicznej nie dotyczą procesu zarządzania zasobami ludzkimi jako takiego, tylko kwestii organizacji urzędów administracji publicznej, procedur administracyjnych oraz reformy i organizacji struktur administracji publicznej⁸.

⁸ Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.).

Kontrole przeprowadzone przez NIK w 2022 r. i 2024 r.⁹, skoncentrowane na służbie cywilnej, wskazały szereg problemów i nieprawidłowości w skontrolowanych jednostkach. Do zasadniczych problemów należały znaczące różnice w wynagrodzeniach na podobnych stanowiskach w poszczególnych urzędach, trudności ze znalezieniem kandydatów do pracy czy też brak środków na szkolenia w urzędach na szczeblu powiatowym. Z kolei nieprawidłowości obejmowały w szczególności nieopracowanie przez Szefa Służby Cywilnej projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi, natomiast w poszczególnych jednostkach dotyczyły przede wszystkim nieprzebrania przepisów ustawy o służbie cywilnej, począwszy od procesu naborów po nieopracowywanie indywidualnych programów rozwoju zawodowego.

Analogiczne ryzyka dotyczą pozostałych jednostek objętych obecną kontrolą NIK. Ponadto brak jednolitych rozwiązań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w skali całej administracji, łącznie z brakiem precyzyjnych definicji tejże administracji oraz służby publicznej, może utrudniać pełne wykorzystanie zasobów ludzkich, elastyczny przepływ pracowników pomiędzy różnymi korpusami administracji. Ponadto wzmacnia to także negatywne skutki niekompletności służby cywilnej, która nie obejmuje swoimi przepisami wszystkich pracowników administracji rządowej, utrudniając zarządzanie nią. Obecna kontrola została zaplanowana jako kontrola zgodności, zatem badania kontrolne skoncentrowane były na porównaniu stanu faktycznego w jednostkach z obowiązującymi przepisami prawa, standardami zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzonymi przez Szefa Służby Cywilnej, jak również wewnętrznymi regulacjami przyjętymi przez skontrolowane jednostki. Tło stanowiły przede wszystkim znacznie zróżnicowane rozwiązania prawne w poszczególnych urzędach objętych kontrolą. W celu uzyskania pełnego obrazu funkcjonowania administracji publicznej, NIK planuje kolejne kontrole w tym obszarze, ukierunkowane na sprawdzenie skuteczności i efektywności działania jednostek administracji publicznej, funkcjonujących zarówno w ramach służby cywilnej jak i poza nią. Ukierunkowane one będą na planowanie i wykorzystanie zasobów niezbędnych do efektywnej i skutecznej realizacji zadań, w tym min.: środków finansowych, budynków, środków transportu, jak też zasobów ludzkich, analizowanych w kontekście kultury organizacyjnej sprzyjającej rozwojowi osiąganemu na bazie innowacyjnych rozwiązań zapewniających sprawność struktur i procedur¹⁰. Wnioski z tych kontroli

⁹ P/22/005 „Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej” oraz P/24/074 „Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim”.

¹⁰ Na kanwie Ujwary-Gil A., Koncepcja zasobowej teorii przedsiębiorstwa – całościowe ujęcie i kierunek dalszych badań, „Przegląd Organizacji” 2009, nr 6, s. 24-27.

mogą przyczynić się do określenia optymalnego modelu zarządzania administracją publiczną.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowe i nierzetelne zarządzanie zasobami ludzkimi w większości skontrolowanych jednostek

W większości z jednostek skontrolowanych przez NIK (13 spośród 17) nieprawidłowo i nierzetelnie zarządzano zasobami ludzkimi. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła bowiem aż 103 nieprawidłowości obejmujące m.in. nieprawidłowo i nierzetelnie prowadzone nabory, nieprawidłową realizację służby przygotowawczej, a także nieprawidłowe i nierzetelne sporządzanie ocen pracowniczych.

Istotnym ustaleniem było również nieprawidłowe przyznawanie przez kierowników niektórych jednostek dodatków specjalnych (wszystkie WSSE i dwa urzędy gmin miejsko-wiejskich) i premii w jednym WSSE oraz nagród w dwóch urzędach gmin miejsko-wiejskich. Łączna kwota nieprawidłowo wydatkowanych środków wyniosła 932,2 tys. zł. W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości świadczyły o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w poszczególnych urzędach.

Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie wskazuje na objęcie części pracowników administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych regulacjami prawnymi odrębnymi od przepisów ustawy o służbie cywilnej, a także brak strategicznego dokumentu w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, którego projekt przygotował dopiero pod koniec 2024 r. Szef Służby Cywilnej.

W przypadku skontrolowanych urzędów, korpus służby cywilnej funkcjonował jedynie w Wojewódzkich Urzędach Ochrony Zabytków, choć wyłączono z niego m.in. stanowiska wojewódzkich konserwatorów i ich zastępców, a także kierowników delegatur WUOZ, objęte – podobnie jak w przypadku wszystkich stanowisk w KRUS – przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Wymogi formalne w jednostkach administracji rządowej, które nie zatrudniały pracowników korpusu służby cywilnej (Oddziały Regionalne KRUS i Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne) zostały istotnie ograniczone. Nie były one bowiem objęte przepisami zawartymi w ustawie o służbie cywilnej w zakresie nawiązywania stosunku pracy i jego trwałości, służby przygotowawczej, ocen okresowych pracowników czy indywidualnych programów rozwoju zawodowego. Pracowników tych jednostek nie obowiązywały również wyartykułowane wprost w przepisach ustawy o służbie cywilnej zasady apolityczności i neutralności politycznej. Powyższa praktyka nie w pełni realizowała cel wskazany w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący aby w urzędach administracji rządowej działał korpus służby cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako dobrą praktykę ustandaryzowanie wielu elementów procesu zarządzania zasobami ludzkimi (np. procedur

naboru, ocen okresowych, nagradzania i szkolenia pracowników) w KRUS oraz WSSE, choć w tych urządach – funkcjonujących poza służbą cywilną – nie był to prawny obowiązek.

Funkcjonowanie odrębnych regulacji prawnych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej znalazło odzwierciedlenie w znacznej rozpiętości wysokości przeciętnych wynagrodzeń w skontrolowanych urządach (sięgającej nawet powyżej 100 %), niejednorodnym systemie nagradzania i premiovania pracowników oraz przyznawaniu innych, dodatkowych składników wynagrodzenia.

W ocenie NIK Szef Służby Cywilnej ma obecnie ograniczone kompetencje zarządcze. Uniemożliwia mu to w praktyce skuteczną realizację obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 1 pkt 2 u.s.c., czyli kierowania procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, pomimo zasadniczo prawidłowej realizacji zadań na niego nałożonych. Obejmowały one m.in. przygotowanie rozwiązań prawnych w celu przywrócenia obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze konkursu (do dnia publikacji niniejszej informacji przepisy w tym zakresie nie zostały wprowadzone), współpracę z Radą Służby Publicznej, a także opracowanie rzetelnych sprawozdań o stanie służby cywilnej i realizacji jej zadań. Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej przygotowany został przez Szefa S.C. pod koniec 2024 r. i skierowany do publicznych konsultacji dopiero w 2025 r. Zatem na poziomie krajowym, w okresie objętym kontrolą nadal brakowało strategicznego dokumentu w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w całej służbie cywilnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niskie zainteresowanie naborami, szczególnie widoczne w Wojewódzkich Urzędach Ochrony Zabytków i Oddziale Regionalnym KRUS w Koszalinie, skutkowało brakiem zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań części spośród ww. jednostek. Na aspekt ten NIK wskazywała już i formułowała wnioski po kontroli P/24/074 „Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urządach w województwie łódzkim”¹¹ dotyczące zainicjowania działań ukierunkowanych na zapewnienie zasobów w s.c. adekwatnych do zadań (...), a także podjęcia kompleksowego przeglądu poziomu płac pracowników korpusu s.c. (...). Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje również pozostałe wnioski sformułowane po przeprowadzeniu tej kontroli, w szczególności zmierzające do rezygnacji z niektórych obowiązków prawnych w urządach zatrudniających poniżej 50 członków korpusu s.c. NIK wskazywała że wysoki stopień formalizacji

¹¹ [Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urządach w województwie łódzkim - Najwyższa Izba Kontroli](#)

wszystkich procesów zarządzania był nieadekwatny do skali działania tych jednostek i wymieniany przez kierowników skontrolowanych wówczas urzędów jako utrudnienie w sprawnej realizacji zadań.

3. SYNTEZA

Niezasadnione wyłączenie stanowisk w urzędach administracji rządowej ze służby cywilnej

Skontrolowane jednostki administracji rządowej i samorządowej funkcjonowały w czterech odrębnych reżimach prawnych. O ile regulacje obowiązujące pracowników służby cywilnej były w znacznym stopniu zbieżne z regulacjami obowiązującymi pracowników samorządowych, to w przypadku KRUS oraz WSSE, na urzędach tych nie ciążył obowiązek stosowania wielu elementów obligatoryjnych dla korpusu służby cywilnej. Rozbieżności wynikające z tak zróżnicowanych regulacji obejmowały w szczególności takie elementy jak nawiązywanie stosunku pracy i jego trwałość, brak konieczności odbycia służby przygotowawczej, dokonania ocen okresowych pracowników czy opracowania indywidualnych programów rozwoju zawodowego. Pracowników tych jednostek nie obowiązywały również wyartykułowane wprost w przepisach ustawy o służbie cywilnej zasady apolityczności i neutralności politycznej. Odrębne regulacje skutkowały również niejednorodnym systemem nagradzania i premiowania pracowników oraz przyznawaniu innych, dodatkowych składników wynagrodzenia.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że służba cywilna została utworzona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej, co wynika wprost z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Na brak spójności w funkcjonowaniu niektórych stanowisk w korpusie służby cywilnej bądź poza nim, NIK wskazała już w przypadku stanowisk w urzędach wchodzących w skład terenowej administracji rządowej w ubiegłorocznej kontroli P/24/074 „Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim”. Eksperti¹² zajmujący się tematyką służby cywilnej wprost wskazują na zasadność uszczelnienia systemu służby cywilnej przez jego rozszerzenie na co najmniej kilka największych jednostek administracji rządowej wyłączonych z tego reżimu (w tym Narodowy Fundusz Zdrowia czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych), podkreślając również, że taki postulat został zakorzeniony w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, *który zakłada objęcie reżimem służby cywilnej całej administracji rządowej*¹³. [str. 73–90, 93–94]

Projekt strategii zarządzania zasobami zgodny z wymogami ustawy o s.c.

W 2024 r. Szef Służby Cywilnej przygotował „Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, zawierający elementy wymagane art. 15 ust. 2 u.s.c.: diagnozę służby cywilnej, cele strategiczne, system ich realizacji oraz ramy finansowe. Zdaniem NIK, w diagnozie służby cywilnej trafnie ujęte zostały najistotniejsze problemy i trudności dotyczące tej

¹² Za: Sześciło D. „Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce”, Kontrola Państwowa nr 1/2025, str. 72; Kozłowski J., Sobiech R., *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, 2020, str. 12-13.

¹³ Sześciło D. „Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce”, Kontrola Państwowa nr 1/2025, str. 72.

formacji, m.in.: występująca luka pokoleniowa wśród pracowników s.c., ograniczone uprawnienia Szefa Służby Cywilnej (brak formalnych uprawnień zarządczych) czy nieprzejrzysty i niekonkurencyjny system obsadzania wyższych stanowisk. Przyjęte kierunki działań obejmowały m.in. wprowadzenie naborów lub awansów na wyższe stanowiska w s.c. oraz wprowadzenie rozwiązań systemowych, które wzmocnią uprawnienia Szefa Służby Cywilnej do zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej, co NIK ocenia pozytywnie. [str. 22–24]

**Zadania Szefa Służby
Cywilnej realizowane
prawidłowo i rzetelnie**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację pozostałych ustawowych zadań przez Szefa Służby Cywilnej, które obejmowały w szczególności:

- przedłożenie Radzie Ministrów przez Szefa Służby Cywilnej propozycji nowych rozwiązań prawnych w sprawach dotyczących zapewnienia przez korpus służby cywilnej zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, uwzględniając przy tym standardy OECD dotyczące służby publicznej – w szczególności poprzez przywrócenie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze konkursów,
- współpracę z Radą Służby Publicznej, która pozytywnie opiniowała przedkładane dokumenty (w tym plany szkoleń i coroczne sprawozdania Szefa Służby Cywilnej i projekty aktów prawnych przez niego przygotowanych),
- opracowanie rzetelnych sprawozdań o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2021–2024.

[str. 24–25]

**Ograniczone
kompetencje
nadzorcze Szefa S.C.**

Szef S.C. monitorował stosowanie standardów zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzonych w drodze jego zarządzenia w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej i podejmował działania mające na celu wsparcie kierowników urzędów w ich wdrażaniu (np. poprzez organizację forum wymiany doświadczeń). Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednocześnie uwagę na fakt, że w obecnym stanie prawnym Szef Służby Cywilnej nie ma możliwości wyegzekwowania ich stosowania przez kierowników jednostek zatrudniających członków korpusu służby cywilnej. W ocenie NIK, konieczne jest wzmocnienie instytucji Szefa Służby Cywilnej (w szczególności w zakresie kompetencji zarządczych). Taką konieczność wskazują również eksperci zajmujący się tematyką służby cywilnej. [str. 25]

**Znaczne różnice
w poziomach
wynagrodzeń, niska
skuteczność naborów**

Kontrolą w poszczególnych województwach objęto 16 jednostek o zróżnicowanej liczbie pracowników: były to zarówno urzędy gmin miejsko-wiejskich zatrudniające do 41 osób¹⁴, Wojewódzkie Urzędy

¹⁴ Łącznie na stanowiskach urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi.

Ochrony Zabytków zatrudniające pomiędzy 45–104 osób¹⁵ jak i Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne, zatrudniające pomiędzy 180–250 osób¹⁶ oraz oddziały regionalne KRUS, zatrudniające od 152 do nawet 709 pracowników¹⁷.

W latach 2021–2024 średnie, miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników poszczególnych urzędów było zróżnicowane i kształtowało się w przedziałach¹⁸:

- na koniec 2021 r.: od 3,1 tys. zł/etat w Oddziale Regionalnym KRUS¹⁹ w Koszalinie do 5,0 tys. zł/etat w WSSE w Szczecinie²⁰,
- na koniec 2024 r.: od 5,1 tys. zł/etat (Oddział Regionalny KRUS we Wrocławiu i Urząd Miejski w Płotach) do 9,2 tys. zł/etat w WSSE w Szczecinie²¹.

Z kolei w przypadku wynagrodzeń całkowitych²² wynosiły one:

- na koniec 2021 r.: od 4,4 tys. zł/etat w przypadku członków korpusu służby cywilnej w WUOZ we Wrocławiu do 10,5 tys. zł/na etat w WSSE w Szczecinie,
- na koniec 2024 r.: od 7,0 tys. zł/etat w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim do 14,9 tys. zł/etat w WSSE w Szczecinie.

Tak znaczące różnice wynikały m.in. ze znacznego corocznego wzrostu wynagrodzeń dla pracowników wykonujących zawody medyczne oraz tych, których praca pozostawała w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w Państwowej Inspekcji Sanitarnej, którzy – niezależnie od wzrostu kwot wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – mieli również zagwarantowany wzrost wynagrodzeń zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych²³. Warto dodać, że pracownicy wykonujący zawody medyczne byli również zatrudniani w KRUS (lekarze – inspektorzy orzecznictwa lekarskiego), jednakże nie byli oni objęci tymi regulacjami,

¹⁵ Łącznie pracowników korpusu s.c. i zatrudnianych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

¹⁶ Łącznie pracowników wykonujących zawód medyczny, innych pracowników, których praca pozostawała w związku z udzielaniem świadczeń medycznych i pozostałych (w tym administracyjnych, technicznych i ekonomicznych).

¹⁷ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.

¹⁸ W podanych w całej „Informacji...” wartościach nie uwzględniono wynagrodzeń kierowników jednostek i ich zastępców, a wszystkie kwoty dotyczą wartości brutto. Dlatego dane te mogą odbiegać od danych zaprezentowanych w wystąpieniach pokontrolnych.

¹⁹ Dotyczy pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

²⁰ Dotyczy pracowników wykonujących zawód medyczny oraz innych pracowników, których praca pozostawała w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych.

²¹ Jw.

²² Obejmujących całość przychodów pracownika ze stosunku pracy, w tym m.in. dodatki stażowe, specjalne, zadaniowe, nagrody (w tym jubileuszowe), trzynastki, odprawy emerytalne.

²³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.

ponieważ KRUS nie jest podmiotem leczniczym w rozumieniu przepisów ustawy o działalności leczniczej.

W latach 2021–2024 kierownicy skontrolowanych jednostek przeprowadzili łącznie 1212 naborów²⁴, z których 812 (67 %) zakończyło się obsadzeniem stanowisk. Najmniejszym powodzeniem cieszyły się nabory do WUOZ, w których tylko 140 z 298 przeprowadzonych (47 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów. Największa skuteczność naborów była w WSSE, w których na 249 przeprowadzonych naborów, 208 (83 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów, na co z pewnością miała wpływ wysokość oferowanych wynagrodzeń.

Dlatego w ocenie NIK, warte rozważenia wydaje się dokonanie kompleksowego przeglądu systemu wynagrodzeń w całej administracji publicznej, pod kątem transparentności, sprawiedliwości i przestrzegania zasady równej płacy za pracę równej wartości. Jego wyniki mogłyby zostać wykorzystane do ujednoczenia i uproszczenia wynagrodzeń w administracji publicznej.

[str. 25–28, 36–38, 46–48, 59–60]

**Zasoby ludzkie
nie zawsze adekwatne
do potrzeb**

Kierownicy 13 z 16 skontrolowanych jednostek wchodzących w skład administracji rządowej i samorządowej zasadniczo zapewnili zasoby ludzkie adekwatne do celów i zadań realizowanych w kierowanych przez nich urzędach. W ocenie kierowników dwóch jednostek – posiadane zasoby kadrowe były niewystarczające, co wynikało bądź ze zwiększenia zakresu realizowanych zadań (WUOZ we Wrocławiu) bądź braku możliwości obsadzenia posiadanych etatów (WUOZ w Łodzi). W obu przypadkach działania podjęte przez Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków w celu zapewnienia adekwatnych zasobów ludzkich okazały się nieskuteczne z powodu nieprzyznania na ten cel środków z budżetów Wojewodów. W tym kontekście zasadne jest, w ocenie NIK, przeprowadzenie pogłębionych analiz w celu wypracowania wraz ze służbami wojewody rozwiązania, gwarantującego optymalnego dobór metod i środków umożliwiających realizację założonych celów jednostek.

Problem z zapewnieniem zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań dotyczył również Oddziału Regionalnego KRUS w Koszalinie, w szczególności Placówki Terenowej w Szczecinie, gdzie m.in. wskutek wysokiej fluktuacji pracowników i problemów z obsadzaniem stanowisk pracy nie zrealizowano w oczekiwanym stopniu niektórych zadań w 2023 r. i 2024 r. [str. 28–29, 38–39, 48–49, 61]

²⁴ Liczba ta obejmuje nabory w korpusie służby cywilnej w WUOZ, wszystkie nabory w oddziałach regionalnych KRUS oraz WSSE, a także nabory na stanowiska urzędnicze w urzędach gmin miejsko-wiejskich.

**Brak programów zsi
lub ich aktualizacji**

Obowiązek przygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi spoczywał wyłącznie na Wojewódzkich Konserwatorach Zabytków. Wynikał on wprost z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej, jak też i standardów zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzonymi w drodze zarządzenia Szefa S.C. W latach 2021–2024 w dwóch WUOZ (w Lublinie i Łodzi) programy takie nie zostały wprowadzone²⁵, z kolei w WUOZ w Szczecinie i we Wrocławiu – pomimo ich przyjęcia odpowiednio w 2012 r. i 2013 r. – nie zostały poddane aktualizacji, choć konieczność taka wynikała ze standardów zarządzania zasobami ludzkimi.

W ocenie NIK konieczność opracowania programu zarządzania zasobami ludzkimi powinna być rozciągnięta na całą administrację publiczną, nie tylko na służbę cywilną. Jest to bowiem podstawowy dokument o charakterze strategicznym, a jego wprowadzenie przyczynia się z pewnością do zwiększenia transparentności w procesie zarządzania zasobami ludzkimi. [str. 29, 39, 49–50, 61–62]

**Brak opisów
stanowisk pracy i ich
wartościowania poza
służbą cywilną**

Analogiczna sytuacja dotyczyła obowiązku dokonania opisów stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu. Dotyczył on jedynie urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej (WUOZ), choć w niektórych pozostałych jednostkach w ograniczonym zakresie opisy stanowisk pracy były tworzone, szczególnie przy formułowaniu ogłoszeń o naborze. We wszystkich czterech WUOZ dokonano opisów stanowisk pracy i poddano je wartościowaniu, choć jednocześnie NIK stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie w trzech jednostkach²⁶. W przypadku KRUS, zaplanowano przeprowadzenie ujednoczonych opisów stanowisk pracy i dokonanie ich wartościowania w 2025 r.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę cel opisanie i wartościowanie stanowisk pracy, a także znaczne zróżnicowanie płac w grupie podobnych stanowisk w poszczególnych urzędach, można rozważyć ustandaryzowanie tego obszaru dla całej administracji publicznej. [str. 29, 39–40, 50–51, 62]

Z wyjątkiem trzech oddziałów regionalnych KRUS²⁷, jednego WUOZ²⁸, jednej WSSE²⁹ oraz jednego z urzędów miejskich³⁰, w pozostałych 10 skontrolowanych jednostkach NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie prowadzenia naborów, choć w części przypadków miały one charakter formalny i jednostkowy. Najwięcej zastrzeżeń w tym obszarze NIK miała w stosunku do naborów prowadzonych w:

²⁵ W przypadku WUOZ w Łodzi, program zarządzania zasobami ludzkimi został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2025 r.

²⁶ W Wojewódzkich Urzędach Ochrony Zabytków w Lublinie, Łodzi i Wrocławiu.

²⁷ W Lublinie, Łodzi i Szczecinie.

²⁸ W Łodzi.

²⁹ We Wrocławiu,

³⁰ Urząd Miejski w Płotach.

**Nieprawidłowości
w procesie naborów**

- WUOZ w Lublinie i Wrocławiu (w pierwszym z nich m.in. nie weryfikowano kompetencji kierowniczych kandydatów i prowadzono nabory niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami, natomiast w drugim nabory prowadzono niezgodnie z wewnętrznym regulaminem naboru kandydatów),
- WSSE w Lublinie (w szczególności przyjęte regulacje wewnętrzne nie zapewniały przejrzystego i konkurencyjnego naboru, zatrudniano również kandydatów, którzy nie spełniali wymagań koniecznych na danych stanowiskach),
- Urządzie Miasta i Gminy Kiernoza, w którym nieprawidłowo przeprowadzono wszystkie trzy skontrolowane nabory na wolne stanowisko urzędnicze, zaś w jednym przypadku zatrudniając pracownika odstąpiono od przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru, co było działaniem sprzecznym z art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednocześnie, że stacje sanitarno-epidemiologiczne były jedynymi ze skontrolowanych jednostek, których nie dotyczył ustawowy obowiązek prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów, jednak we wszystkich czterech skontrolowanych WSSE zostały wdrożone procedury wewnętrzne w tym zakresie. W ocenie NIK zasadne jest wprowadzenie również w tych jednostkach ustawowego obowiązku przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów, co wynika wprost z art. 60 Konstytucji RP.

[str. 30, 40, 51, 62–63]

**Niejednolite podejście
do odbycia służby
przygotowawczej
i pierwszej oceny**

Konieczność odbycia służby przygotowawczej zakończonej egzaminem potwierdzającym przygotowanie pracownika do należytego wykonania obowiązków dotyczyła wyłącznie osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej bądź na stanowisku urzędniczym w urzędach gmin (w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym). Był to ustawowy obowiązek, wynikający z art. 36 ust. 1–8 u.s.c. oraz 19 ust. 1–9 u.o.p.s. W pięciu z ośmiu skontrolowanych jednostek objętych tym obowiązkiem (trzy WUOZ³¹ i dwa urzędy gmin miejsko-wiejskich³²) NIK stwierdziła szereg nieprawidłowości w tym zakresie, począwszy od niezorganizowania tej służby dla niektórych pracowników (Urząd Miasta i Gminy Kiernoza) po nieprawidłowości formalne w pozostałych jednostkach (m.in. nieokreślenie zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej przez kierownika jednostki bądź nieterminowe jej zakończenie, czy też nierzetelne przygotowanie testów egzaminacyjnych).

³¹ W Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu.

³² W Kiernozi i Świerzawie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również na fakt, że obecnie jedynie przepisy ustawy o służbie cywilnej (art. 37-38) nakazują przeprowadzenie pierwszej oceny okresowej pracownika, natomiast w przypadku pracowników pozostałych skontrolowanych przez NIK jednostek nie było takiego obowiązku. Zdaniem Izby należy ujednoclić zasady odbywania służby przygotowawczej i pierwszej oceny pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w całej administracji rządowej i samorządowej. [str. 30-31, 41, 51-52, 63]

**Nieprawidłowości
w ocenach
okresowych lub ich
brak**

Analogiczna sytuacja dotyczyła obowiązku przeprowadzania ocen okresowych pracowników. Obowiązek taki w przypadku skontrolowanych jednostek przewidywały jedynie przepisy ustawy o służbie cywilnej (art. 81-83) oraz ustawy o pracownikach samorządowych (art. 27 ust. 1-9)³³. Spośród skontrolowanych WUOZ i urzędów gmin, tylko w jednym przypadku³⁴ był on realizowany w sposób prawidłowy, w pozostałych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości (m.in. w zakresie nieterminowego lub nierzetelnego przeprowadzenia tych ocen), a w dwóch jednostkach samorządowych³⁵ w ogóle nie były one przeprowadzane, co stanowiło naruszenie postanowień art. 27 ust.1 u.o.p.s. NIK wskazuje, że oceny pracownicze są istotnym elementem procesu zarządzania i stanowią informację zwrotną dla pracowników.

W przypadku oddziałów regionalnych KRUS, formalny obowiązek (wynikający z regulacji wewnętrznych przyjętych przez Prezesa KRUS) sporządzania ocen okresowych istniał tylko do 24 czerwca 2021 r.³⁶ Najwyższa Izba Kontroli nie miała zastrzeżeń do sporządzania ocen okresowych pracowników w skontrolowanych oddziałach regionalnych w I połowie 2021 r. Jak wskazywali dyrektorzy tych jednostek, począwszy od II połowy 2021 r., przełożeni nadal prowadzili oceny podległych pracowników, choć nie mieli już obowiązku jej dokumentowania. Oceny takie były składowym elementem przy stosowaniu kwartalnych nagród pracowniczych. Ponadto, w latach 2022-2023, w oparciu o kryteria wskazane przez Prezesa KRUS, przeprowadzono dodatkowe oceny okresowe pracowników, których wyniki stanowiły podstawę do przyznania podwyżek wynagrodzeń w tym okresie.

Z kolei w przypadku Wojewódzkich Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych, system ocen okresowych pracowników był najbardziej zróżnicowany

³³ Przepisy u.p.u.p. nakazywały przeprowadzanie ocen okresowych wyłącznie w przypadku urzędników państwowych mianowanych (art. 20 ust. 1-3), jednak zgodnie z art. 60 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, nie miały one zastosowania do pracowników KRUS.

³⁴ WUOZ w Szczecinie.

³⁵ Urząd Miasta i Gminy Kiernożia oraz Urząd Miejski w Płotach.

³⁶ Do tego czasu obowiązywało zarządzenie Nr 39 Prezesa KRUS z 20 października 2009 r. w sprawie wprowadzenia i stosowania „Systemu Oceny Pracowniczej”.

i oparty w całości na wewnętrznych regulacjach. Zasadniczo – poza WSSE w Lublinie (w której takich ocen dokonywano nierzetelnie) – NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę tak znaczne zróżnicowanie zasad dokonywania ocen okresowych w skontrolowanych jednostkach, zdaniem NIK, konieczne wydaje się ujednoczenie zasad przeprowadzania ocen okresowych pracowników administracji rządowej i samorządowej.

[str. 31–32, 41–42, 52–53, 63–64]

**Szkolenia realizowane,
nie zawsze planowane**

W 11 skontrolowanych jednostkach sporządzano plany szkoleń. W praktyce były one realizowane w ograniczonym zakresie, a wiele szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy miało charakter pozaplanowy.

W przypadku urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej (WUOZ) istniał ustawowy obowiązek (art. 108 ust. 1 u.s.c.) opracowania indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników. Jednak tylko w WUOZ w Łodzi i w Szczecinie dokumenty te zostały prawidłowo opracowane i były realizowane, choć w drugiej z wymienionych jednostek dokumentacja pracownicza nie zawierała w niektórych przypadkach dokumentów potwierdzających udział pracowników w szkoleniach. W WUOZ w Lublinie i Wrocławiu w ogóle nie sporządzano indywidualnych programów rozwoju zawodowego.

Zdaniem NIK, wskazane jest ujednoczenie zasad dotyczących opracowania indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla wszystkich pracowników na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej i samorządowej. Jednocześnie NIK podtrzymuje wnioski z ubiegłorocznej kontroli P/24/074 „Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędach w województwie łódzkim” co do fakultatywności opracowania powyższych dokumentów w przypadku urzędów zatrudniających do 50 pracowników.

[str. 32–33, 42, 53, 64]

**Istotne
nieprawidłowości
finansowe przy
nagrodach i dodatkach
specjalnych**

Zasady motywowania pracowników poprzez ich nagradzanie i przyznawanie dodatków były bardzo zróżnicowane, co wynikało zarówno z obowiązujących rozwiązań ustawowych, jak też i praktyki przyjętej w drodze regulacji wewnętrznych obowiązujących w skontrolowanych jednostkach.

W ocenie NIK funkcjonowanie tak zróżnicowanych zasad nagradzania bądź premiowania pracowników administracji publicznej i przyznawania im dodatków zadaniowych bądź specjalnych jest нефункционалне i wskazane jest ich uproszczenie i ujednoczenie. NIK stwierdziła bowiem w tym obszarze istotne nieprawidłowości, wynikające zarówno z błędnej interpretacji przepisów przez kierowników skontrolowanych jednostek, a także z braku uzasadniania faktu nagrodzenia pracowników

za szczególne osiągnięcia. Finansowe rezultaty kontroli obejmowały w szczególności nieprawidłowości w zakresie:

- nieprawidłowego przyznania i wypłacenia dodatków specjalnych pracownikom PIS (na łączną kwotę niemal 600 tys. zł), którzy nie wykonywali czynności kontrolnych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu przyznawania pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonującym czynności kontrolne dodatku specjalnego do wynagrodzenia oraz wysokości tego dodatku³⁷,
- braku wskazania podstawy przyznania nagrody (szczególnych osiągnięć) w przypadku nagród przyznanych w Urzędzie Miasta i Gminy Kiernoza oraz w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim na łączną kwotę 272 tys. zł,
- przyznania pracownikom Urzędu Miasta i Gminy Kiernoza dodatków specjalnych w łącznej kwocie 39,6 tys. zł, pomimo niewykazania spełnienia warunków przyznania dodatku, określonych w art. 36 ust. 5 u.o.p.s.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również przyznanie w I poł. 2024 r. w oddziałach regionalnych KRUS dodatków specjalnych, które zostały przyznane na podwyższenie wynagrodzeń pracowników, choć było to sprzeczne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek³⁸. Jednak Prezes KRUS podjął taką decyzję wskutek niedokonania na czas nowelizacji rozporządzenia płacowego przez Radę Ministrów, która winna uwzględnić ustawową 20 % podwyżkę wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej w 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje, że szczególne osiągnięcia (wskazane zarówno w ustawie o służbie cywilnej, ustawie o pracownikach samorządowych oraz rozporządzeniu płacowym), za które pracownikom przysługują nagrody w praktyce mają charakter fikcyjny: nagrody takie otrzymywało bowiem niemal 100 % pracowników w skontrolowanych WUOZ, oddziałach regionalnych KRUS oraz urzędach gmin. Jednocześnie kierownicy skontrolowanych urzędów za szczególne osiągnięcia uznawali m.in. sumienne i rzetelne wykonywanie zadań. W przypadku w Wojewódzkich Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych pracownicy WSSE nie otrzymywali nagród a premie, zarówno o charakterze stałym, jak i uznaniowym). W ocenie NIK jako celowe należy zatem uznać określenie jasnych zasad i kryteriów nagradzania pracowników.

³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2243, dalej: rozporządzenie w sprawie dodatku specjalnego.

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 467 ze zm. dalej: rozporządzenie płacowe.

[str. 33–34, 42–45, 53–56, 64–65]

Awansowanie pracowników zasadniczo rzetelne

Kierownicy skontrolowanych urzędów zasadniczo w rzetelny sposób dokonywali awansów pracowników, choć w przypadku WUOZ we Wrocławiu NIK stwierdziła nieudokumentowanie faktu zasięgnięcia opinii bezpośredniego przełożonego w tym zakresie³⁹. Podstawą awansowania pracowników były w szczególności:

- doświadczenie i zaangażowanie pracowników,
- uzupełnienie wykształcenia/zdobycie nowych kwalifikacji,
- umiejętność dzielenia się wiedzą i inicjatywa w zakresie usprawniania pracy.

[str. 34–35, 45, 56–57, 65–66]

Praca w nadgodzinach lub dniach wolnych w 75 % skontrolowanych urzędów

W skontrolowanych urzędach dominował podstawowy czas pracy, choć w niektórych jednostkach (WSSE) przyjęte regulaminy pracy dopuszczały również równoważny bądź zadaniowy czas pracy, co umożliwiała prowadzenia działań w zakresie zapobiegania i zwalczania epidemii Covid-19.

W 12 z 16 skontrolowanych jednostek wystąpiła konieczność świadczenia pracy przez pracowników w godzinach nadliczbowych bądź w dniach ustawowo wolnych od pracy. Jedynie w czterech urzędach (WUOZ w Lublinie i Wrocławiu oraz Urząd Miasta i Gminy Kiernozia i Urząd Miejski w Świerzawie) nie wystąpiły takie sytuacje. Z wyjątkiem przypadków nieprawidłowości w Oddziale Regionalnym KRUS we Wrocławiu oraz WSSE w Lublinie i Szczecinie, świadczenie pracy w nadgodzinach bądź w dniach wolnych od pracy zostało w prawidłowy sposób skompensowane pracownikom. Jednak NIK stwierdziła również przypadki nierzetelnego prowadzenia ewidencji czasu pracy (WSSE w Szczecinie, Urząd Miejski w Ostrowie Lubelskim).

[str. 35, 45–46, 57–58, 66]

Trudności i bariery w zarządzaniu wskazane przez kierowników urzędów

Wśród trudności i barier w procesie zarządzania zasobami ludzkimi, kierownicy skontrolowanych jednostek wskazywali w szczególności:

- trudności w pozyskaniu kompetentnej kadry przy mało atrakcyjnych warunkach finansowych, jak i w zatrzymaniu w urzędach pracowników zdolnych i pragnących rozwoju, którzy mieli poczucie niedoceny w zakresie finansowym,
- brak kompatybilności oprogramowania kadrowo-płacowego pomiędzy instytucjami, co utrudnia przepływ informacji,
- niskie kwoty na szkolenia i rozwój pracowników,
- coroczny wzrost wynagrodzenia minimalnego powodujący spłaszczenie struktury wynagrodzeń w urzędach.

[str. 35–36, 46, 58, 66]

³⁹ Co było niezgodne z obowiązującym w tym urzędzie Programem zsl.

4. WNIOSEK

Prezes Rady Ministrów

Podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w celu kompleksowej reformy systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, ukierunkowanej na:

1. włączenie wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej do służby cywilnej.

Obecnie tylko niektórzy pracownicy administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych zatrudniani są w ramach korpusu służby cywilnej, wypełniając normę w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, a pozostali nie są objęci przepisami u.s.c.

2. zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do skali i zakresu realizowanych zadań.

Ustalenia kontroli wskazują, że nie we wszystkich urzędach zasoby te były wystarczające, a działania podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek w celu ich zapewnienia nie były w pełni skuteczne.

3. zapewnienie jednakowych zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej i samorządowej.

Obecnie jednolite zasady (w tym standardy zarządzania zasobami ludzkimi) dotyczą wyłącznie pracowników służby cywilnej, co prowadzi do nieuzasadnionych różnic w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej.

4. wzmocnienie kompetencji zarządczych Szefa Służby Cywilnej.

Obecnie Szef Służby Cywilnej, choć formalnie odpowiedzialny za kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, posiada w praktyce ograniczone kompetencje nadzorcze, co uniemożliwia praktyczną realizację obowiązku określonego w art. 15 ust. 1 pkt 2 u.s.c. Wzmocnione kompetencje zarządcze nie powinny jednak zmierzać do zastąpienia w zarządzaniu dyrektorów generalnych i kierowników urzędów, jednak powinny umożliwić przede wszystkim wyegzekwowanie stosowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

5. zapewnienie równego dostępu obywatelom do wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej, z uwzględnieniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Obecnie dostęp ten jest ograniczony, szczególnie w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej, a także stanowisk w administracji funkcjonujących poza służbą cywilną, pomimo faktu zagwarantowania w art. 60 Konstytucji RP prawa dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach.

6. ujednoczenie i uproszczenie zasad wynagradzania pracowników w celu zwiększenia jego transparentności i przestrzegania zasady równej płacy za pracę równej wartości.

Obecnie występuje znaczne zróżnicowanie wynagrodzeń zasadniczych (nawet 100 % pomiędzy poszczególnymi urzędami) a także dodatkowych składników wynagrodzeń (premie bądź nagrody, dodatki specjalne, dodatki motywacyjne, dodatki zadaniowe).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI

**Zarządzanie zasobami
nie w pełni
prawidłowe i rzetelne**

W ocenie NIK Szef Służby Cywilnej ma obecnie ograniczone kompetencje zarządcze. Uniemożliwia mu to w praktyce skuteczną realizację obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 1 pkt 2 u.s.c., czyli kierowania procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Kierownicy 13 z 16 skontrolowanych w poszczególnych województwach jednostek (zarówno wchodzących w skład administracji rządowej jak i samorządowej) nie zapewnili prawidłowego i rzetelnego zarządzania zasobami ludzkimi w kierowanych przez nich jednostkach.

W trakcie kontroli NIK stwierdziła m.in.:

- niskie zainteresowanie naborami,
- istotne rozbieżności w wynagrodzeniach oferowanych przez poszczególne jednostki (różnice sięgały nawet 100 % w przypadku wynagrodzeń pracowników samorządowych i pracowników WSSE),
- nieprawidłowe przyznawanie dodatków specjalnych (wszystkie WSSE i trzy urzędy gmin miejsko-wiejskich) i nagród w jednym WSSE i dwóch urzędach gmin miejsko-wiejskich. Łączna kwota nieprawidłowo wydatkowanych środków wyniosła 932,2 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również formalne nieprawidłowości w procesie zarządzania zasobami ludzkimi m.in. w zakresie prowadzonych naborów, służby przygotowawczej czy ocen okresowych pracowników. W ocenie NIK świadczyły one o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w urzędach, której celem winno być – w świetle art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz przyjętymi w jednostkach procedurami wewnętrznymi.

Ponadto w ocenie NIK funkcjonowanie w administracji rządowej odrębnych reżimów zatrudnienia pracowników na stanowiskach urzędniczych poza służbą cywilną nie realizuje idei utworzenia służby cywilnej, której celem było zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP).

5.1.1. SZEFSŁUŻBY CYWILNEJ

**Trafna diagnoza
problemów służby
cywilnej**

W 2024 r. Szef Służby Cywilnej przygotował „Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2034 roku”. Projekt strategii zgodnie z art. 15 ust. 2 u.s.c. zawierał diagnozę służby cywilnej, określenie

celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych. Projekt ten powstał m.in.: na podstawie analiz dotyczących służby cywilnej, w tym sprawozdań Szefa Służby Cywilnej oraz wyników ankiet, przeprowadzonych w 2024 r. wśród członków korpusu służby cywilnej.

W diagnozie wskazano, że przeciętne wynagrodzenie w służbie cywilnej było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, jednak w urzędach administracji terenowej często było niższe. W połączeniu z istotnymi ograniczeniami wynikającymi z bycia członkiem korpusu służby cywilnej, nie stanowi to zachęty dla najlepiej wykwalifikowanych kandydatów i pracowników. W diagnozie służby cywilnej jako słabe strony korpusu służby cywilnej, wymieniono m.in. strukturę demograficzną (wskazano na istnienie luki pokoleniowej), niewielkie uprawnienia Szefa Służby Cywilnej (brak formalnych uprawnień zarządczych), dużą różnorodność i brak standaryzacji zadań w niektórych grupach urzędów, co utrudnia spójne zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, a ponadto niskie wynagrodzenia (szczególnie w urzędach administracji terenowej) oraz niewystarczające środki na szkolenia. Wskazano też na istniejący nieprzejrysty i niekonkurencyjny system obsadzania wyższych stanowisk (od 2016 r.) - poprzez obsadzanie tych stanowisk na zasadzie arbitralnej decyzji właściwego podmiotu i brak stabilności zatrudnienia (zatrudnienie na podstawie powołania). Zdaniem NIK, powyższa diagnoza została sporządzona rzetelnie, trafnie wskazując najbardziej istotne problemy służby cywilnej.

Jako nadrzędny cel Projektu strategii przyjęto sprawne działanie administracji rządowej, która zapewnia stabilne i bezpieczne funkcjonowanie państwa dzięki profesjonalnej, zmotywowanej, bezstronnej i politycznie neutralnej kadrze. W Projekcie strategii jako kluczowe zadania służby cywilnej wskazano:

- zwiększenie sprawności realizacji zadań państwa poprzez doskonalenie działania urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej,
- zapewnienie możliwości rzetelnego, bezstronnego, neutralnego politycznie działania, poprzez umożliwienie Szefowi Służby Cywilnej realnego wpływu na proces zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej,
- pozyskiwanie i utrzymywanie najlepszych pracowników, poprzez tworzenie atrakcyjnych warunków pracy, umożliwienie rozwoju zawodowego i kształtowanie pożądanych postaw.

**Strategia zzi
opracowana, choć
wciąż nieprzyjęta**

Zdefiniowanym w Projekcie kierunkom działania przypisano mierniki, które miały służyć do oceny efektywności i postępów w realizacji Strategii. W dokumencie przedłożonym w trakcie kontroli NIK, dla mierników tych nie określono wartości bazowych i docelowych, jednak ostatecznie

dokonano tego w Projekcie strategii skierowanym 27 czerwca 2025 r. do publicznych konsultacji⁴⁰.

Przyjęte kierunki działań obejmowały m.in. wprowadzenie naborów lub awansów na wyższe stanowiska w s.c. oraz wprowadzenie rozwiązań systemowych, które wzmocnią uprawnienia Szefa Służby Cywilnej do zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, co NIK ocenia pozytywnie.

Kwoty przeznaczone na finansowanie realizacji strategii, również zostały wskazane dopiero w dokumencie skierowanym do publicznych konsultacji. Łączna oszacowana kwota na realizację wszystkich zadań w latach 2025–2034, przyjętych w ramach poszczególnych kierunków działań, wyniosła 74,5 mln zł. Jako źródło finansowania wydatków budżetu państwa na realizację działań Szefa Służby Cywilnej wskazano środki zaplanowane w ustawie budżetowej na dany rok dla części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa, z której finansowane są szkolenia centralne w służbie cywilnej oraz – jeżeli zostanie utworzona – z rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej. Z kolei działania przewidziane do realizacji przez urzędy, we współpracy z Szefem Służby Cywilnej, zostaną sfinansowane w ramach środków zaplanowanych w ustawie budżetowej w budżetach poszczególnych dysponentów, w tym w ramach środków na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej oraz z rezerwy budżetowej (jeżeli zostanie utworzona) na modernizację służby cywilnej.

**Pozytywna ocena NIK
realizacji ustawowych
zadań Szefa S.C.**

Najwyższa Izba Kontroli oceniła jednocześnie pozytywnie realizację pozostałych ustawowych zadań przez Szefa Służby Cywilnej, które obejmowały w szczególności:

- przedłożenie Radzie Ministrów przez Szefa Służby Cywilnej propozycji nowych rozwiązań prawnych w sprawach dotyczących zapewnienia przez korpus służby cywilnej zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, uwzględniając przy tym standardy OECD dotyczące służby publicznej – poprzez przywrócenie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze konkursów,
- współpracę z Radą Służby Publicznej, która pozytywnie opiniowała przedkładane dokumenty (w tym plany szkoleń oraz coroczne sprawozdania Szefa Służby Cywilnej i projekty aktów prawnych przez niego przygotowanych),

⁴⁰ Zgodnie z informacjami dostępnymi na portalu *Serwis Służby Cywilnej* (<https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna>), 30 grudnia 2025 r. Szefowa Służby Cywilnej przekazała projekt Radzie Ministrów.

- opracowanie terminowo rzetelnych sprawozdań o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2021–2024.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że pomimo podjęcia przez Szefa Służby Cywilnej inicjatywy legislacyjnej w zakresie przywrócenia konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, do dnia zatwierdzenia niniejszej Informacji nie zostały one formalnie przywrócone, a tym samym nie została zapewniona równość w dostępie do tych stanowisk, która wynika zarówno z Konstytucji RP, jak też i standardów OECD dla administracji publicznej.

Ograniczone kompetencje Szefa S.C.

Szef S.C. monitorował stosowanie standardów zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzonych w drodze jego zarządzenia w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej i podejmował działania mające na celu wsparcie kierowników urzędów w ich wdrażaniu (np. poprzez organizację forum wymiany doświadczeń). Działania te NIK oceniła pozytywnie. Jednak w obecnym stanie prawnym Szef Służby Cywilnej nie ma możliwości wyegzekwowania ich stosowania przez kierowników jednostek zatrudniających członków korpusu służby cywilnej. Tymczasem wyniki prowadzonego monitoringu wskazują na znaczący odsetek urzędów, które nie stosują tych standardów – w tym nawet tych obligatoryjnych, wynikających również wprost z przepisów u.s.c. (np. w dalszym ciągu 29 % urzędów w 2023 r. nie opracowało programu zarządzania zasobami ludzkimi, a 42 % nie wdrożyło indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników). Zdaniem NIK, konieczne jest wzmocnienie instytucji Szefa Służby Cywilnej (w szczególności w zakresie kompetencji zarządczych), na co wskazują również eksperci zajmujący się problematyką służby publicznej⁴¹.

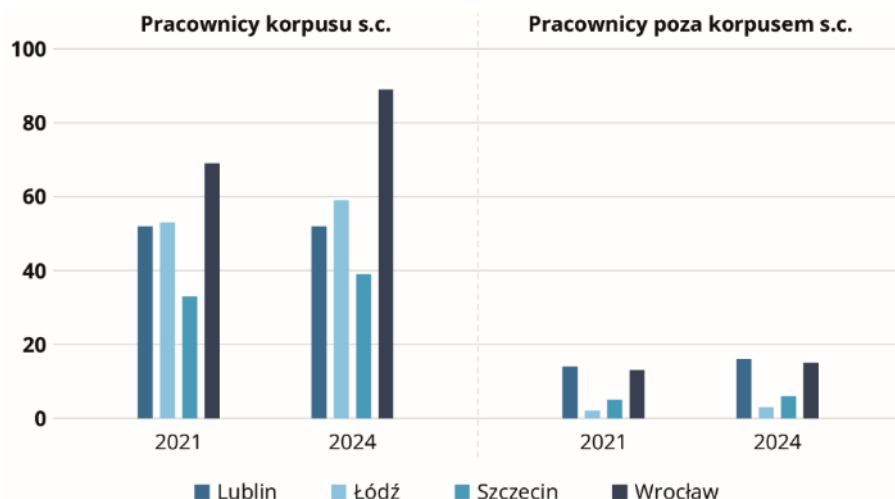
5.1.2. WOJEWÓDZKIE URZĘDY OCHRONY ZABYTKÓW

Wzrost wynagrodzeń, problemy z naborami

W skontrolowanych WUOZ zatrudnieni byli zarówno członkowie korpusu służby cywilnej jak też i pracownicy urzędów państwowych. W przypadku tych pierwszych zatrudnienie kształtowało się na poziomie od 33 osób do 69 osób na początek 2021 r. do poziomu od 39 do 89 osób na koniec 2024 r. Wzrosło również zatrudnienie poza korpusem służby cywilnej: najmniej liczną grupę tych pracowników stanowili pracownicy WUOZ w Łodzi (wzrost z dwóch do trzech osób w latach 2021-2024), natomiast najwięcej osób zatrudnianych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych było w WUOZ w Lublinie, gdzie odnotowano wzrost zatrudnienia z 14 do 16 osób w analogicznym okresie.

⁴¹ D. Sześciło, „Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce”, Kontrola Państwowa nr 1/2025, str. 76-77; J. Kozłowski, R. Sobiech, „Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań.”, Fundacja im. Stefana Batorego, 2017, str. 17-18.

Infografika nr 1
Zatrudnienie w skontrolowanych WUOZ



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Poza korpusem służby cywilnej – oprócz pracowników na stanowiskach obsługi i pomocniczych – zatrudnieni byli również wojewódzcy konserwatorzy zabytków wraz z zastępcami, a także kierownicy delegatur. W ocenie NIK wyłączenie stanowisk typowo urzędniczych, jakimi są wojewódzcy konserwatorzy zabytków, ich zastępcy oraz kierownicy delegatur z reżimu zasad dotyczących służby cywilnej, nie znajduje uzasadnienia. Najwyższa Izba Kontroli już w ubiegłorocznej Informacji o wynikach kontroli P/24/074 „Zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim” wskazała na niekonsekwencję ustawodawcy, tj. włączenie niektórych stanowisk kierowników urzędów w administracji zespolonej do służby cywilnej (np. wojewódzkich i powiatowych lekarzy weterynarii i ich zastępców), co zdaniem NIK wymaga naprawy poprzez włączenie wszystkich stanowisk urzędniczych w ramy służby cywilnej.

Średnie wynagrodzenie zasadnicze w WUOZ w korpusie służby cywilnej⁴² kształtowało się w przedziale 3,4–3,9 tys. zł w 2021 r.⁴³ do 4,9–7,0 tys. zł w 2024 r.⁴⁴

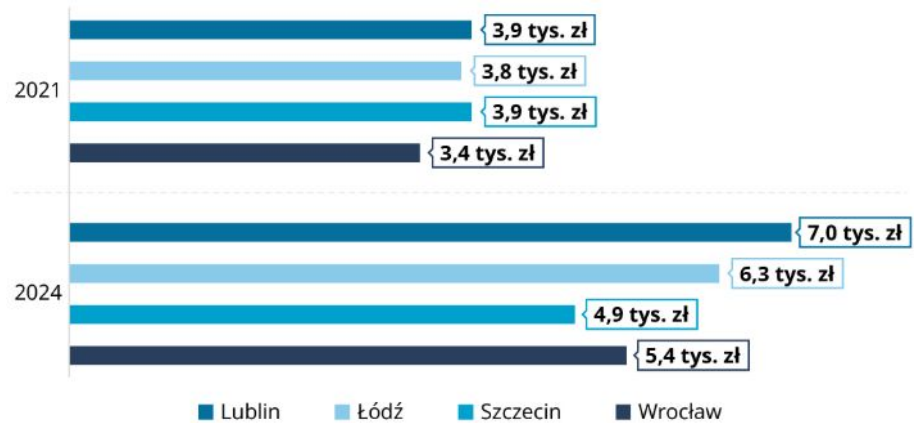
Infografika nr 2

⁴² Kontrola w WUOZ skupiła się na ocenie funkcjonowania regulacji dotyczących pracowników służby cywilnej.

⁴³ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.

⁴⁴ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.

Średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze/etat w WUOZ

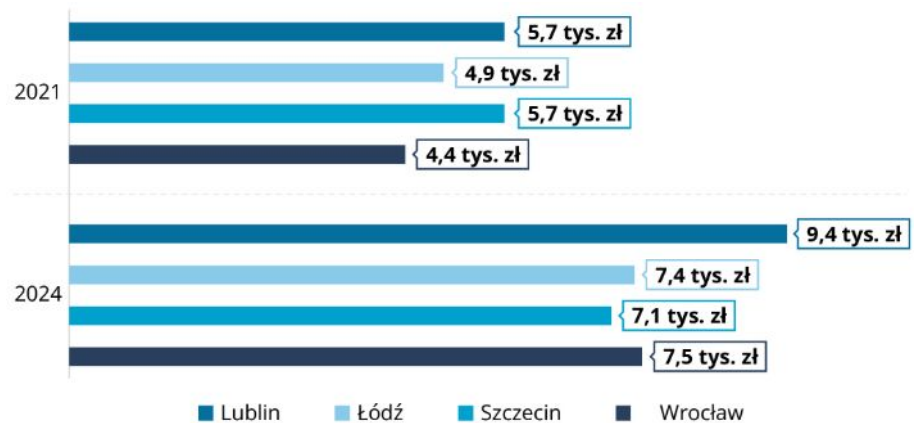


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

Wynagrodzenie całkowite w analogicznym okresie kształtowało się na poziomie 4,4–5,7 tys. zł w 2021 r. do 7,1–9,4 tys. zł w 2024 r.

Infografika nr 3

Średnie miesięczne wynagrodzenie całkowite/etat w skontrolowanych WUOZ

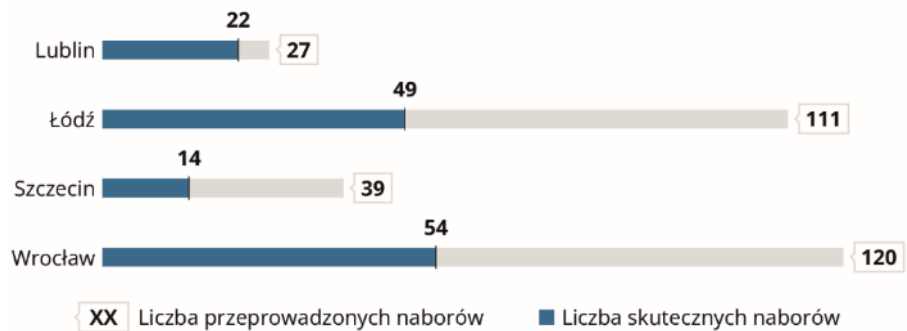


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

Statystyki dotyczące skuteczności naborów do korpusu służby cywilnej pokazują, że oferty pracy nie cieszyły się wielkim powodzeniem, ponieważ łącznie na 298 naborów, tylko 140 z nich (47 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów.

Infografika nr 4

Skuteczność przeprowadzonych naborów w skontrolowanych WUOZ w latach 2021–2024



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

Z kolei w latach 2021–2024 stosunek pracy w WUOZ ustał w przypadku łącznie 89,2 etatów, a wśród zasadniczych powodów kierownicy skontrolowanych jednostek wskazywali m.in. odejścia pracowników na emeryturę. Potwierdza to problem starzenia się kadry i luki pokoleniowej, wskazanej przez Szefa Służby Cywilnej w Projekcie strategii zsl.

Braki kadrowe

Zasoby ludzkie w WUOZ były adekwatne do realizowanych zadań jedynie w WUOZ w Lublinie i w Szczecinie. Natomiast w WUOZ w Łodzi i we Wrocławiu, zasoby te – zdaniem kierowników urzędów – były niewystarczające, mimo podejmowanych przez Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków działań w celu ich zwiększenia.

Przykład

W oświadczeniu Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o stanie kontroli zarządczej w **WUOZ we Wrocławiu** za 2022 r. wykazane zostały zastrzeżenia dot. funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczące wypowiedzenia przez Prezydenta Wrocławia „Porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zawartego dnia 5 września 2011 roku pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a Prezydentem Wrocławia”. W ww. zastrzeżeniach zwrócono uwagę na konieczność wnioskowania o odpowiednią liczbę etatów dla zapewnienia realizacji działań. Ostatecznie zadanie „Zwiększenie zatrudnienia (utworzenie dodatkowych stanowisk pracy m.in. do obsługi spraw z terenu miasta Wrocławia w związku z wypowiedzeniem Porozumienia”) wykazane w planie działalności jednostki na 2023 rok nie zostało w pełni zrealizowane (obsadzono 12 stanowisk, tj. o pięć mniej niż planowano) ze względu na brak środków na ten cel.

Zdaniem NIK powyższa sytuacja wymaga systemowego podejścia do kwestii zapewnienia zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych

zadań. Podstawą powinno być jednak uprzednie przeprowadzenie analiz potrzeb kadrowych w poszczególnych urzędach, ustandaryzowanych centralnie dla wszystkich WUOZ.

Brak programów zsz lub ich aktualizacji

Jedynie w dwóch skontrolowanych jednostkach (WUOZ w Szczecinie i Wrocławiu) zostały wdrożone programy zarządzania zasobami ludzkimi. Pomimo ich wprowadzenia odpowiednio w 2012 r. i 2013 r., nie były one poddane aktualizacji w okresie objętym kontrolą, choć obowiązek ich aktualizacji co najmniej raz na trzy lata wynikał z pkt II.1.3. standardów zsz. W WUOZ w Szczecinie aktualizacji takiej dokonano jednak w trakcie kontroli NIK, tj. w styczniu 2025 r. W przypadku WUOZ we Wrocławiu, program zsz nie zawierał również elementów wymaganych zgodnie ze standardami zsz, tj. diagnozy procesów kadrowych, wykazu celów rocznych wraz z trzyletnim harmonogramem, a także zasad monitoringu i ewaluacji działań. W WUOZ w Lublinie i Łodzi programy zsz nie zostały opracowane i wdrożone, co było niezgodne z obowiązkiem określonym w art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej.

Nieprawidłowości w zakresie opisów i wartościowania stanowisk pracy

We wszystkich czterech WUOZ dokonano opisów stanowisk pracy i poddano je wartościowaniu. Jednak w WUOZ w Łodzi dokonano tego dopiero w II poł. 2021 r., choć obowiązek ten wszedł w życie w 2009 r. Jednocześnie NIK stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie dotyczącym opisywania i wartościowania stanowisk pracy w dwóch jednostkach: WUOZ w Lublinie i Wrocławiu.

Przykład

W **WUOZ w Lublinie** nie sporządzono odrębnych opisów dla niektórych stanowisk pracy⁴⁵, co było sprzeczne z postanowieniami § 1 ust. 1 i ust. 2a zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy.

W przypadku **WUOZ we Wrocławiu** NIK stwierdziła, że w trzech z 10 zbadanych przypadków stanowiska nie zostały poddane wartościowaniu, a tym samym nie było możliwe wzięcie wyniku wartościowania pod uwagę przy ustalaniu wynagrodzenia zasadniczego, co było niezgodne z § 3 ww. zarządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz pkt IV.1.1. lit. a standardów zsz – dot. wartościowania stanowisk.

Nieprawidłowości w naborach w większości WUOZ

Jedynie w WUOZ w Łodzi NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w procesie prowadzenia naborów w korpusie służby cywilnej. W pozostałych trzech

⁴⁵ Opisy stanowisk pracy zostały połączone dla następujących stanowisk: referent i starszy referent; księgowy i starszy księgowy; inspektor ochrony zabytków i starszy inspektor ochrony zabytków; młodszy specjalista, specjalista i starszy specjalista; kierownik wydziału i naczelnik wydziału.

jednostkach stwierdzono zarówno naruszenie przepisów ustawy o służbie cywilnej, jak i nierzetelne przeprowadzenie naborów, w szczególności:

- przypadki nieopublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu ogłoszeń o naborach, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 28 ust. 1 u.s.c.,
- niedokonanie weryfikacji kompetencji kierowniczych w przypadku kandydatów ubiegających się o stanowiska kierownicze, co było niezgodne z pkt III.1 standardów zzi,
- przypadki wskazania w ogłoszeniach o naborze wymagań niezbędnych jako wymagań dodatkowych,
- przypadki niestosowania się do wewnętrznego regulaminu naborów jednostki.

Przykład

W latach 2021–2024 nie opublikowano na stronie podmiotowej BIP **WUOZ w Lublinie** ogłoszeń o 15 naborach do korpusu służby cywilnej. Ponadto w jednostce tej nie dokonano sprawdzenia i udokumentowania posiadania kompetencji kierowniczych kandydatów podczas naborów na dwa stanowiska kierownicze. Było to niezgodne z § 1 ust. 1 pkt 2–3 zarządzenia nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, według którego przed obsadzeniem stanowiska, na którym osoba kieruje pracownikami, sprawdza się, czy posiada ona kompetencje kierownicze i dokumentuje to. Konserwator Zabytków wyjaśnił, że przy sprawdzeniu kompetencji kierowniczych Komisja Weryfikacyjna nie korzystała z narzędzi takich jak np.: testy psychologiczne, testy umiejętności, prezentacje czy zadania z zakresu oceny zintegrowanej ze względu na to, że w WUOZ nie ma pracownika, który fachowo i poprawnie mógłby tego typu „narzędzia” opracować, a po ich użyciu ocenić i zweryfikować wyniki.

Nieprawidłowości w zakresie służby przygotowawczej i pierwszych ocen

We wszystkich czterech skontrolowanych WUOZ NIK stwierdziła nieprawidłowości w realizacji służby przygotowawczej i pierwszej oceny pracowników, choć niektóre z nich miały formalny charakter. Nieprawidłowości powyższe obejmowały w szczególności przypadki:

- nieterminowego przeprowadzenia służby przygotowawczej i pierwszej oceny pracowniczej,
- niewskazywania wniosków dotyczących indywidualnego rozwoju zawodowego,
- nieokreślenia zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej, a także sposobu przeprowadzenia i warunków zaliczenia egzaminu kończącego tę służbę.

Przykład

W **WUOZ w Łodzi**, na próbie 10 osób zatrudnionych w WUOZ w latach 2021–2024 i po raz pierwszy podejmujących pracę w służbie cywilnej oraz przeprowadzonych dla nich po odbyciu służby przygotowawczej pierwszych ocen stwierdzono m.in., że:

- wbrew art. 36 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej we wszystkich zbadanych przypadkach nie sporządzono opinii przez osobę kierującą komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony, na podstawie której powinien zostać określony zakres i czas trwania służby przygotowawczej,
- wbrew § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej⁴⁶, w jednym przypadku rozmowa wstępna odbyła się po upływie 38 dni, a więc z przekroczeniem wymaganego terminu 21 dni od dnia nawiązania z ocenianym stosunku pracy,
- sześć arkuszy pierwszej oceny w służbie cywilnej zostało sporządzonych w sposób nierzetelny, w szczególności nie wskazano w nich wniosków dotyczących rozwoju zawodowego ocenianego.

Jak wskazała Wojewódzka Konserwator Zabytków, powyższe nieprawidłowości wynikały z częstych wakatów oraz rotacji pracowników, do obowiązków których należała organizacja służby przygotowawczej pracowników i dokonywania ich pierwszej oceny.

**Oceny okresowe
prawidłowo i rzetelnie
przeprowadzone tylko
w WUOZ w Szczecinie**

Oceny okresowe pracowników były prawidłowo i rzetelnie przeprowadzane jedynie w WUOZ w Szczecinie. W pozostałych trzech jednostkach NIK stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie, m.in.:

- przypadki nieterminowego przeprowadzania ocen okresowych,
- przypadki nierzetelnego sporządzenia oceny (np. błędnie wypełnione rubryki, niewskazanie wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego pracowników).

Przykład

Na przykładzie 10 wybranych losowo dokumentacji dotyczącej ocen okresowych pracowników w **WUOZ we Wrocławiu**, NIK stwierdziła, że:

- w czterech przypadkach ocena okresowa została sporządzona przed upływem 24 miesięcy od ostatniej oceny (art. 81 ust. 4 ustawy u.s.c.),
- w czterech przypadkach ocena nie zawierała wniosków dotyczących IPRZ (art. 81 ust. 5 u.s.c.),
- w żadnym przypadku czynności, o których mowa w § 5 i 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych

⁴⁶ Dz. U. poz. 1144.

urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej⁴⁷ nie zostały dokonane w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny (§ 7 pkt 1 ww. rozporządzenia).

Brak planów szkoleń i IPRZ

Jedynie w WUOZ w Łodzi sporządzane były corocznie plany szkoleń pracowników korpusu służby cywilnej, które były zasadniczo realizowane. W urzędzie tym zostały również opracowane i zrealizowane indywidualne programy rozwoju zawodowego pracowników. Natomiast w przypadku WUOZ w Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu plany szkoleń nie zostały opracowane⁴⁸. Ponadto w urzędach w Lublinie i Wrocławiu nie sporządzano indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników, choć taki obowiązek wynikał wprost z art. 108 ust. 1 u.s.c. W WUOZ w Szczecinie były one wprowadzane prawidłowo i rzetelnie sporządzane, jednak stwierdzono przypadki, że dokumentacja pracownicza nie zawierała żadnych dokumentów potwierdzających realizację szkoleń.

Przykład

W latach 2021–2024 **Wojewódzki Konserwator Zabytków w Szczecinie** nie ustalał rocznych planów szkoleń ani nie przeprowadzał ankiet szkoleniowych, co stanowiło wymóg § 15 i § 16 Programu zzi przyjętego w Urzędzie. Tłumacząc ten fakt wskazał, że pracownicy WUOZ brali udział w szkoleniach na podstawie indywidualnych zgłoszeń i wniosków realizowanych w ramach bieżących potrzeb i z uwzględnieniem możliwości finansowych Urzędu. Plan szkoleń ustalany był z pracownikami podczas oceny okresowej i wpisywany w Indywidualny Program Rozwoju Zawodowego. Zakres potrzeb szkoleniowych ustalany był na bieżąco i indywidualnie z przełożonym.

Indywidualne programy rozwoju zawodowego przygotowano dla pracowników służby cywilnej zgodnie z przyjętymi w jednostce regulacjami wewnętrznymi. Obejmowały okres podlegania ocenie. W przypadku zmiany stanowiska pracy, wiążącej się z istotną zmianą zakresu realizowanych zadań, program rozwoju podlegał aktualizacji. Najczęściej wskazywaną w programach formą i metodą doskonalenia zawodowego i rozwoju było samokształcenie. W punkcie pn. Podsumowanie realizacji działań rozwojowych z poprzedniego

⁴⁷ Dz. U. poz. 470, dalej: rozporządzenie w sprawie ocen okresowych.

⁴⁸ Konieczność opracowania planów szkoleń dla urzędów zatrudniających powyżej 50 pracowników służby cywilnej wynikała z pkt VI.2.1. lit. b standardów zzi, zgodnie z którym „Dyrektor generalny urzędu w urzędach zatrudniających powyżej 50 członków korpusu służby cywilnej: [...] b) opracowuje roczny Plan szkoleń pracowników, odpowiadający potrzebom urzędu, z uwzględnieniem indywidualnych programów rozwoju zawodowego”. W przypadku WUOZ w Szczecinie (zatrudniał mniej niż 50 pracowników służby cywilnej), konieczność opracowania planu szkoleń wynikała z postanowień programu zzi przyjętego w tej jednostce.

okresu – w ocenach nie wykazano odbytych szkoleń (w tym również tych odbytych w ramach samokształcenia). Poza dwoma przypadkami dokumentacja pracownicza nie zawierała żadnych dokumentów potwierdzających realizację szkoleń.

Nagrody za szczególne osiągnięcia otrzymywali niemal wszyscy

Zgodnie z art. 93 ust.1 u.s.c., członkom korpusu służby cywilnej za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę ze specjalnie utworzonego w tym celu funduszu nagród w służbie cywilnej. Kontrola NIK wykazała, że nagrody takie otrzymywali w latach 2021–2024 niemal wszyscy pracownicy skontrolowanych WUOZ, natomiast nie były one przyznawane w jednostkowych przypadkach. W ocenie NIK budzi to wątpliwości co do faktycznych szczególnych osiągnięć pracowników i wskazuje na fikcyjną realizację tego obowiązku, co znalazło również odzwierciedlenie w badanych przez NIK próbach dokumentacji dotyczącej nagród. W praktyce również przyznanie tych nagród nie było z reguły uzasadniane pisemnie (z wyjątkiem WUOZ w Lublinie), a wewnętrzne zasady przyznawania nagród zostały wprowadzone w trzech urzędach (WUOZ w Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu), natomiast w WUOZ w Łodzi takich zasad nie wprowadzono. Zróżnicowane były również same kwoty przyznawanych nagród, sięgające nawet kilku tysięcy złotych. Sam fakt zróżnicowania wysokości nagród NIK ocenia pozytywnie, ponieważ spełniona zostaje w ten sposób ich funkcja motywacyjna.

Przykład

Badanie prawidłowości i rzetelności przyznawania nagród w **WUOZ w Lublinie** wykazało, że nagrody te w obydwu okresach zostały przyznane przez Konserwatora Zabytków w związku z umotywowanymi wnioskami bezpośrednich przełożonych. Jako uzasadnienie ich przyznania wskazywano m.in. terminowe i rzetelne załatwianie spraw, przestrzeganie dyscypliny pracowniczej, sumiennosc i samodzielność w realizacji zadań czy punktualność. W ocenie NIK powyższe uzasadnienia nie miały znamion szczególnych osiągnięć, świadczyły jedynie o realizacji podstawowych obowiązków pracowniczych.

W **WUOZ we Wrocławiu**, w żadnym przypadku osób zatrudnionych w delegaturach (10 osób) Wojewódzki Konserwator Zabytków nie podjął decyzji w sprawie ich przyznania na podstawie opinii bezpośredniego przełożonego (kierownika delegatury), tj. nie zastosował się do wymogu zawartego w pkt 1.2 rozdziału XII Regulaminu pracy, co uniemożliwiało ustalenie *ex post* szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej, o których mowa w art. 93 ust. 1 u.s.c.

Dodatki zadaniowe przyznawane prawidłowo

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w przyznawaniu dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej w żadnym ze skontrolowanych urzędów. Były one przyznawane – zgodnie

z dyspozycją określoną w art. 88 u.s.c. – za wykonywanie dodatkowych, powierzonych pracownikom zadań na okres wykonywania tych zadań, ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia, jak również zgodnie z wewnętrznymi regulacjami, które w tym zakresie zostały przyjęte w trzech skontrolowanych jednostkach (WUOZ w Lublinie, Łodzi i Szczecinie).

Przykład

Zasady wypłaty i kryteria przyznawania dodatku zadaniowego dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w **WUOZ w Łodzi** określono w zarządzeniu Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Zgodnie z ustalonymi zasadami, dodatek zadaniowy miał być przyznawany w formie pisemnej za wykonywanie dodatkowych zadań służbowych, z określeniem okresu wykonywania tych zadań (jednak nie dłużej niż do końca roku budżetowego). Ustalenie wysokości dodatku i okresu, na jaki miał być przyznany, należało do kompetencji Konserwatora lub mogło nastąpić na umotywowany wniosek Naczelnika Wydziału. Na próbie dokumentacji pięciu pracowników, którym w okresie objętym kontrolą przyznano dodatki zadaniowe ustalono, że: we wszystkich przypadkach dodatki zadaniowe przyznano za wykonywanie dodatkowych czynności nieobjętych zakresem czynności pracownika, a zakres zadań dodatkowych był każdorazowo jasno określony. We wszystkich przypadkach dodatki zadaniowe zostały przyznane w formie pisemnej.

Rzetelne awansowanie pracowników

Co do zasady we wszystkich skontrolowanych WUOZ awanse pracowników odbywały się w sposób rzetelny⁴⁹ i były uzasadnione, w szczególności biorąc pod uwagę pozytywne oceny okresowe pracowników, fakt ich uprzedniego nagradzania, doświadczenie zawodowe pracowników i postawę etyczną. Jednak wewnętrzne zasady awansowania pracowników zostały wprowadzone tylko w WUOZ w Szczecinie i we Wrocławiu, co NIK uznaje za dobrą praktykę.

⁴⁹ W WUOZ we Wrocławiu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku (w trzech przypadkach) pisemnej opinii bezpośredniego przełożonego poprzedzającej awans, co NIK uznała za działanie nierzetelne. Jednak NIK nie zakwestionowała samych awansów pracowników, ponieważ wszyscy awansowani pracownicy (łącznie siedem przypadków) podczas oceny okresowej poprzedzającej awans byli ocenieni na poziomie „powyżej oczekiwań”.

Dobra praktyka

Zasady awansowania pracowników w **WUOZ w Szczecinie** określał „Regulamin awansowania”, zgodnie z którym awanse mogły być przyznawane każdorazowo po uzyskaniu pierwszej pozytywnej oceny okresowej w służbie cywilnej na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen („powyżej oczekiwań” oraz „znacznie powyżej oczekiwań”). Następny i kolejny awans mógł zostać przyznany po przepracowaniu przez pracownika jednego roku od otrzymania poprzedniego awansu na danym stanowisku. Na podjęcie decyzji w sprawie awansowania pracownika Wojewódzki Konserwator Zabytków miał 30 dni od dnia złożenia pisemnego wniosku przez kierownika wydziału, w którym pracownik pełnił swoje obowiązki. Konserwator podejmował decyzję, zamieszczając odpowiednią adnotację na wniosku.

**Godziny nadliczbowe
prawidłowo rozliczone**

We wszystkich skontrolowanych WUOZ obowiązywał podstawowy, ośmiogodzinny czas pracy w przeciętnie 40 godzinnym pięciodniowym tygodniu pracy. Konieczność świadczenia przez pracowników pracy w godzinach nadliczbowych wystąpiła jedynie w WUOZ w Łodzi⁵⁰ i Szczecinie⁵¹. Godziny te zostały prawidłowo rozliczone, pracownikom zapewniono czas wolny w wymiarze wskazanym w art. 97 ust. 6, 7, 8 i 9 u.s.c., a także przestrzegano obowiązku zapewnienia odpoczynków dobowych wynoszących co najmniej 11 godzin, zgodnie z art. 132 § 1 Kodeksu pracy. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak w tych jednostkach nieprawidłowości polegające na:

- przedłożeniu przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łodzi nierzetelnych sprawozdań Szefowi Służby Cywilnej za okres 2021–2024, ponieważ nie wykazano w nich przepracowanych godzin nadliczbowych (WUOZ w Łodzi),
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji czasu pracy w 2023 r. (brak spójności pomiędzy listą obecności a ewidencją czasu pracy) przez pracownika, któremu powierzono to zadanie (WUOZ w Szczecinie).

**Trudności i bariery
w zarządzaniu
zdaniem kierowników
jednostek**

Zasadniczymi problemami w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, wskazywanymi przez Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków były:

- brak zwiększania liczby etatów, pomimo konieczności wykonywania nowych zadań,

⁵⁰ W wymiarze: 988 godzin i 9 minut w 2021 r. (pracę taką wykonywało 52 pracowników WUOZ), 1464 godzin i 34 minuty w 2022 r. (56 pracowników), 1824 godziny i 24 minuty w 2023 r. (58 pracowników) i 1920 godzin i 52 minuty w 2024 r. (54 pracowników).

⁵¹ Dotyczyło to dwóch pracowników w łącznym wymiarze 112 godzin w 2023 r. i dwóch pracowników w łącznym wymiarze 16 godzin w 2024 r.

- niemożność zapewnienia pracownikom konkurencyjnych wynagrodzeń, co ogranicza zainteresowanie naborami,
- rosnący poziom wynagrodzenia minimalnego, co powoduje spłaszczenie struktury wynagrodzeń,
- wysokie oczekiwania płacowe kandydatów do pracy, które nie przystają do możliwości finansowych urzędów; powoduje to niejednokrotnie konieczność rezygnacji w trakcie naboru z osoby lepiej wykształconej i o większym doświadczeniu zawodowym na rzecz osoby o mniejszych kwalifikacjach, która jednak wpisła się w możliwości finansowe WUOZ.

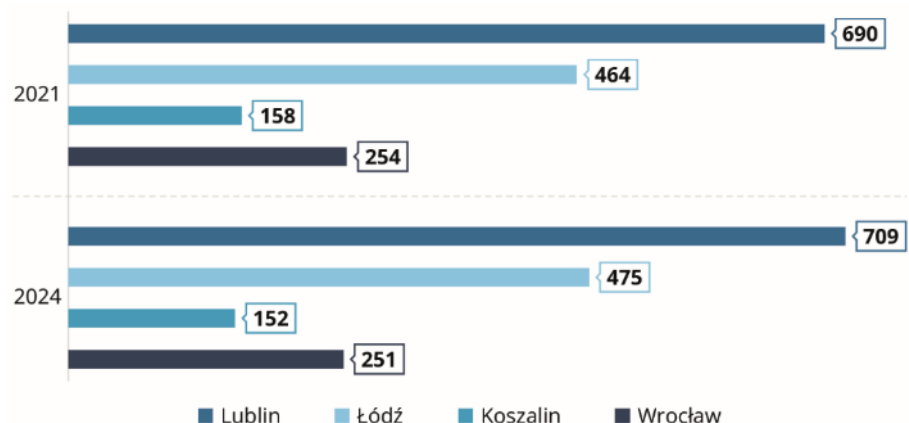
5.1.3. ODDZIAŁY REGIONALNE KASY ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

**Wzrost wynagrodzeń,
znaczna rotacja
pracowników**

W skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS wszyscy pracownicy zatrudnieni byli wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zatrudnienie kształtowało się na poziomie od 158 osób do 690 osób na początek 2021 r. do poziomu od 152 do 709 osób na koniec 2024 r.

Infografika nr 5

Zatrudnienie w skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS

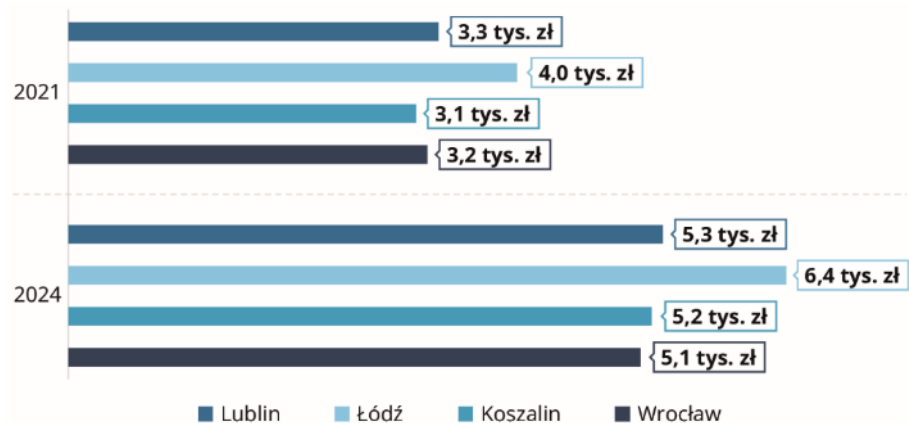


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

Średnie wynagrodzenie zasadnicze w jednostkach kształtowało się w przedziale 3,1–4,0 tys. zł w 2021 r. do 5,1–6,4 tys. zł w 2024 r.

Infografika nr 6

Średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze/etat w skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS

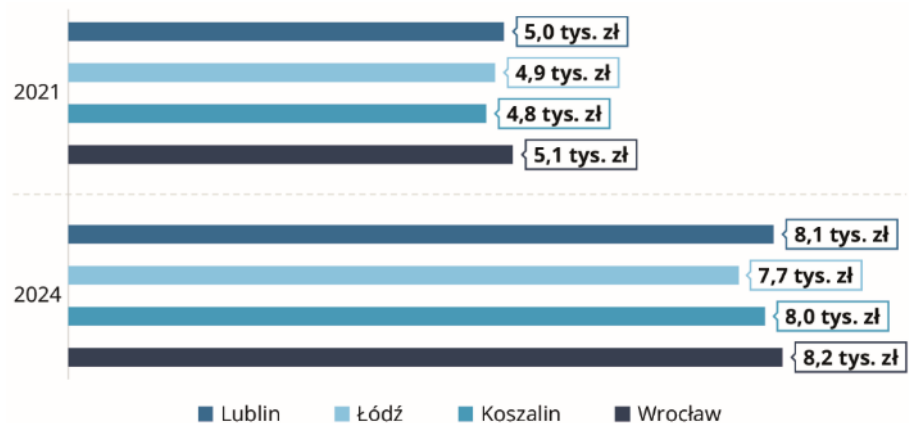


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

Wynagrodzenie całkowite w analogicznym okresie kształtowało się na poziomie 4,8–5,1 tys. zł w 2021 r. do 7,7–8,2 tys. zł w 2024 r.

Infografika nr 7

Średnie miesięczne wynagrodzenie całkowite/etat w skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS

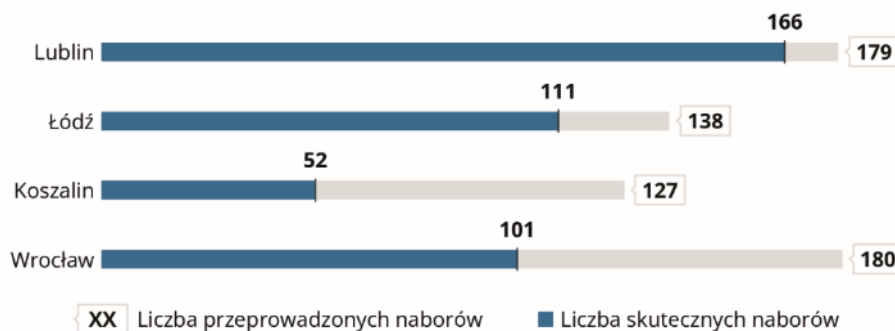


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

Statystyki dotyczące skuteczności naborów do skontrolowanych oddziałów regionalnych KRUS pokazują, że oferty pracy cieszyły się większym powodzeniem niż w przypadku naborów do służby cywilnej w WUOZ (z wyjątkiem Oddziału Regionalnego w Koszalinie), ponieważ łącznie na 624 nabory, 430 z nich (69 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów.

Infografika nr 8

Skuteczność przeprowadzonych naborów w skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS w latach 2021–2024



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

Z kolei w latach 2021–2024 stosunek pracy ustał w przypadku łącznie 498,5 etatów, a wśród zasadniczych powodów kierownicy skontrolowanych jednostek wskazywali m.in. odejścia pracowników na emeryturę czy upływ czasu, na jaki została zawarta umowa o pracę. Zdaniem NIK, także w tych jednostkach – analogicznie jak w przypadku WUOZ – istnieje problem starzenia się kadr i pojawiającej się luki pokoleniowej wśród pracowników.

**Zasoby ludzkie
w większości
adekwatne do zadań**

Zasoby ludzkie w trzech skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS (w Lublinie, Łodzi i Wrocławiu) były adekwatne do realizowanych zadań. Jednak w przypadku Oddziału KRUS w Koszalinie, okazały się one niewystarczające, ponieważ zmaterializowało się wiele ryzyk zidentyfikowanych przez jednostkę w ramach corocznie prowadzonej analizy ryzyka, które miały wpływ na nieterminową realizację niektórych zadań, szczególnie przez Placówkę Terenową w Szczecinie.

Przykład

W **Oddziale Regionalnym KRUS w Koszalinie** w 2021 r. zmaterializowały się m.in. następujące ryzyka:

- nieosiągnięcie wartości oczekiwanej miernika w zakresie obsługi skarg, wniosków, odwołań od decyzji Prezesa KRUS, zapytań złożonych w Placówce Terenowej w Szczecinie i samym Oddziale Regionalnym (2021 r.),
- wysokiej fluktuacji w zakresie dobrowolnych odejść pracowników w Placówce Terenowej w Szczecinie, co przełożyło się na nieterminowość realizacji niektórych zadań przez tę Placówkę w 2023 r. i 2024 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że fluktuacja kadry w Placówce Terenowej KRUS w Szczecinie była największa ze wszystkich jednostek organizacyjnych KRUS w Koszalinie. Mogła do tego się przyczynić większa liczba miejsc pracy w mieście wojewódzkim na korzystniejszych

warunkach wynagradzania, a także bliskość granicy z Niemcami, a co za tym idzie – relatywnie łatwość zdobycia zatrudnienia poza terytorium Polski. Z danych NIK zebranych w trakcie kontroli wynika, że skuteczność naborów prowadzonych przez Oddział Regionalny KRUS w Koszalinie była najniższa spośród wszystkich czterech skontrolowanych jednostek, ponieważ na 127 przeprowadzonych naborów tylko 52 (41 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów.

Polityka zsi kształtowana centralnie

Obowiązująca w poszczególnych oddziałach regionalnych KRUS polityka zarządzania zasobami ludzkimi była zależna od regulacji wprowadzonych na poziomie Centrali KRUS. W związku z tym, dyrektorzy poszczególnych oddziałów nie wprowadzali szczegółowych regulacji wewnętrznych w obszarach objętych polityką zarządzania zasobami ludzkimi⁵². W tym zakresie poszczególne jednostki realizowały zadania w oparciu o przepisy prawa, regulacje wydane przez Prezesa KRUS oraz wytyczne biur Centrali KRUS. Zarządzeniami Prezesa KRUS uregulowano kwestie odnoszące się do systemu nagradzania pracowników, rekrutacji nowych pracowników, podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Do 24 czerwca 2021 r. obowiązywało zarządzenie Prezesa KRUS wprowadzające system oceny pracowników KRUS. W ramach zintegrowanego systemu zarządzania wprowadzono „Instrukcję adaptacji nowych pracowników KRUS”, „Procedurę postępowania w przypadku rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem oddziału regionalnego KRUS” oraz „Procedurę planowania szkoleń”. Od września 2017 r. obowiązywały również wytyczne Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi określające ścieżki kariery pracowników KRUS zatrudnionych w oddziałach regionalnych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt wprowadzenia powyższych, ujednoczonych zasad zarządzania zasobami ludzkimi dla wszystkich oddziałów regionalnych KRUS. Były one zbliżone do rozwiązań wynikających ze standardów zsi w służbie cywilnej, choć formalnie KRUS nie był zobligowany do ich stosowania.

Brak formalnego obowiązku opisanie i wartościowanie stanowisk

W przypadku KRUS nie było ustawowego obowiązku sporządzenia opisów stanowisk pracy i dokonania ich wartościowania. Podstawą kształtowania polityki wynagrodzeń w poszczególnych oddziałach było przede wszystkim rozporządzenie płacowe, w którym wskazano hierarchię stanowisk i wprowadzono zakresy stawek wynagrodzeń na poszczególnych stanowiskach. Przy ustalaniu stawek wynagrodzeń, dyrektorzy oddziałów brali pod uwagę m.in.: poziom uprawnień i upoważnień wymaganych na poszczególnych stanowiskach oraz wynikającą z tego odpowiedzialność, wymagany stopień samodzielności i kreatywności,

⁵² Z wyjątkiem regulaminów pracy, które były wprowadzane w drodze zarządzeń dyrektorów poszczególnych oddziałów regionalnych KRUS.

rangę obowiązków przewidzianych dla danego stanowiska. W oddziałach regionalnych KRUS funkcjonowały jednak zestawienia stanowiskowych kart kompetencji wprowadzone centralnie, w których określano wymagania konieczne dla każdego stanowiska w zakresie kwalifikacji (wykształcenie, doświadczenie zawodowe) oraz kluczowych kompetencji (organizacyjne, stanowiskowe, osobiste, społeczne, kierownicze). W 2025 r. w KRUS rozpoczęto procedurę realizacji zamówienia publicznego, którego przedmiotem było wyłonienie wykonawcy w celu realizacji usługi polegającej na przeprowadzeniu procesu opisywania stanowisk pracy i dokonania ich wartościowania. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt podjęcia powyższych działań.

**Nabory zasadniczo
realizowane
prawidłowo**

Najwyższa Izba Kontroli oceniła zasadniczo pozytywnie proces przeprowadzania naborów w skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS⁵³. Były one prowadzone zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także z wewnętrznymi zasadami obowiązującymi w KRUS⁵⁴. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na fakt, że obowiązujące przepisy wyłączyły obowiązek przeprowadzenia naborów na niektóre stanowiska kierownicze w KRUS⁵⁵, które były obsadzone w drodze powołania przez Prezesa KRUS, co zdaniem NIK stało w sprzeczności z zasadą równego dostępu do służby publicznej, wynikającego z art. 60 Konstytucji RP, a także standardów OECD.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na niespójność przepisów w zakresie wymaganej liczby lat pracy w przypadku stanowiska lekarza regionalnego – inspektora nadzoru orzecznictwa lekarskiego w rozporządzeniu płacowym⁵⁶, w którym wymagane były trzy lata pracy, a § 21 ust.1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 31 grudnia 2004 r. w sprawie orzecznictwa lekarskiego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁵⁷, w którym wskazano wymóg co najmniej pięcioletniej praktyki zawodowej w zakresie orzecznictwa lekarskiego. W przypadkach naborów na to stanowisko w oddziałach regionalnych KRUS, wskazywano jako wymaganie niezbędne pięcioletnią praktykę w zakresie orzecznictwa lekarskiego, zgodnie z § 21 ust. 2 rozporządzenia z 31 grudnia 2004 r.

⁵³ Jedynie w przypadku Oddziału Regionalnego KRUS we Wrocławiu NIK stwierdziła nieprawidłowość, polegającą na nie w pełni rzetelnej ocenie umiejętności kandydatów przez komisję rekrutacyjną w zakresie obsługi aplikacji i sporządzania pism, ponieważ członkowie komisji nie dokonywali ich faktycznej weryfikacji, ograniczając się w trakcie naboru tylko do przeprowadzenia rozmów kwalifikacyjnych.

⁵⁴ Procedura „OR Rekrutacja pracowników” z 27 maja 2019 r., stanowiąca część zintegrowanego systemu zarządzania w KRUS.

⁵⁵ Obejmowały one: kierowników komórek organizacyjnych i ich zastępców w centrali, oddziałach regionalnych i placówkach terenowych oraz dyrektorów oddziałów regionalnych i ich zastępców, kierowników placówek terenowych i ich zastępców.

⁵⁶ Załącznik nr 3 tabela XI pkt II.2

⁵⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 46.

Brak służby przygotowawczej i pierwszych ocen pracowników

Dla pracowników zatrudnionych w KRUS w reżimie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, nie było obowiązku prowadzenia służby przygotowawczej, zakończonej egzaminem potwierdzającym przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym do należytego wykonywania obowiązków służbowych, jak i obowiązku dokonywania pierwszej oceny pracownika.

Rezygnacja z procedury ocen okresowych

W zakresie ocen okresowych pracowników w KRUS obowiązywała do 24 czerwca 2021 r. formalna procedura ich przeprowadzania⁵⁸. Bieżąca ocena miała być dokonywana cztery razy w roku na koniec każdego kwartału roku kalendarzowego przy wykorzystaniu „Karty bieżącej oceny” i wykorzystywana była przede wszystkim przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu i wysokości nagród. W żadnym ze skontrolowanych oddziałów regionalnych KRUS nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia ocen pracowników do czerwca 2021 r. Jak wskazywali dyrektorzy oddziałów regionalnych, po tym okresie nie było wprawdzie konieczności dokonywania pisemnej oceny pracowników, jednak nie zwalniało to kierowników urzędów od dokonywania oceny pracy podległych pracowników. Dokonywano jej bowiem nadal kwartalnie na podstawie regulacji dotyczących nagradzania pracowników, na jej bowiem podstawie wnioskowano o przyznanie pracownikom nagród, a ich przyznanie wynikało w szczególności z oceny wykonanej pracy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na rozbieżności w zakresie konieczności przeprowadzania ocen okresowych pracowników wynikające z przepisów ustawy o służbie cywilnej, a brakiem takiego obowiązku w przypadku pracowników KRUS. Zdaniem NIK, niezasadne jest też utrzymywanie w administracji publicznej rozbieżności pomiędzy pracownikami służby cywilnej, którzy muszą zostać poddani pierwszej ocenie pod odbyciu służby przygotowawczej, a pracownikami urzędów państwowych zatrudnianymi na stanowiskach urzędniczych, wobec których nie ma takiego obowiązku.

Jednocześnie warto podkreślić, że w obrocie prawnym wciąż pozostaje rozporządzenie Rady Ministrów z 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych⁵⁹, które przewiduje m.in. obowiązek dokonywania ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych, z uwzględnieniem m.in. postawy obywatelskiej

⁵⁸ Do tego dnia obowiązywało zarządzenie Nr 39 Prezesa KRUS z 20 października 2009 r. w sprawie wprowadzenia i stosowania „Systemu Oceny Pracownika KRUS”. Zarządzeniem Nr 9 z 24 czerwca 2021 r. Prezes KRUS uchylił ww. system oceniania pracowników i od tego czasu w KRUS nie obowiązywała żadna pisemna procedura dokonywania ocen okresowych pracowników.

⁵⁹ Dz. U. Nr 39 poz. 258, dalej: rozporządzenie w sprawie aplikacji administracyjnej.

pracownika socjalistycznej administracji i przestrzeganie zasad praworządności socjalistycznej i sprawiedliwości społecznej⁶⁰.

System szkoleń działał prawidłowo

System planowania i realizacji szkoleń w oddziałach regionalnych KRUS został pozytywnie oceniony przez NIK. We wszystkich skontrolowanych jednostkach sporządzano plany szkoleń, które zasadniczo były realizowane. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie przez Prezesa KRUS jednolitych zasad w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników KRUS⁶¹.

Nagrody okresowe niemal dla wszystkich

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w skontrolowanych jednostkach w zakresie nagradzania pracowników oraz przyznawania im dodatków specjalnych, choć jednocześnie zidentyfikowała stany problematyczne, które wymagają szerszego omówienia. W okresie objętym kontrolą, w KRUS przyznawane były nagrody okresowe (kwartalnie):

- z funduszu nagród, utworzonego zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia płacowego⁶²,
- z funduszu motywacyjnego, utworzonego na podstawie art. 81a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶³.

W przypadku nagród okresowych NIK stwierdziła, że otrzymywało je niemal 100 % pracowników skontrolowanych oddziałów regionalnych KRUS, choć w przypadku nagród przyznawanych z funduszu nagród, a zatem z mocy prawa – za szczególne osiągnięcia, nie do końca można było uznać za takie osiągnięcia, niektóre z czynników wskazanych w zarządzeniu Prezesa KRUS. W regulaminie przyznawania tych nagród, Prezes KRUS wskazał bowiem – oprócz szczególnych osiągnięć – również inne czynniki warunkujące możliwość przyznania nagród, które jednak nie miały charakteru szczególnych osiągnięć. Były to: jakość wykonywania powierzonych zadań (inicjatywa, samodzielność, poziom merytoryczny, odpowiedzialność); sposób obsługi i podejście do interesantów; ranga wykonywanych zadań; rozwijanie własnej wiedzy i umiejętności zawodowych. Zdaniem NIK, zarówno fakt otrzymywania nagród, które powinny być przyznane wyłącznie za szczególne osiągnięcia niemal przez wszystkich pracowników danej jednostki, jak również wskazanie w ww. regulaminie innych czynników umożliwiających przyznanie nagród,

⁶⁰ Rozporządzenie to nie dotyczyło jednak pracowników KRUS, bowiem przepisy dotyczące urzędników państwowych mianowanych nie miały do nich zastosowania na mocy art. 60 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

⁶¹ Zarządzenie Nr 52 Prezesa KRUS z 18 października 2017 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników KRUS.

⁶² Zarządzenie Nr 1 Prezesa KRUS z 3 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu podziału funduszu nagród i zasad ich przyznawania pracownikom KRUS za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

⁶³ Zarządzenie Nr 62 Prezesa KRUS z 15 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia funduszu motywacyjnego KRUS.

świadczą o fikcyjności „szczególnych osiągnięć”, tym bardziej, że w przypadku ich przyznania zasadniczo nie było obowiązku sporządzenia pisemnego uzasadnienia tego faktu. Ich wypłata odbywała się na podstawie list nagród okresowych sporządzanych, zgodnie z ustalonym wzorem, przez kierowników komórek organizacyjnych danego oddziału regionalnego i podległych placówek terenowych, zatwierdzanych przez dyrektora oddziału. Zdaniem NIK, taki sposób ich przyznawania ograniczał ich funkcję motywacyjną. Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie pozytywnie oceniła konieczność pisemnego uzasadnienia przyznania nagród specjalnych pracownikom.

Przykład

W **Oddziale Regionalnym KRUS w Koszalinie** ustalono, że nagrody okresowe (kwartalne) z funduszu nagród były wypłacane wszystkim pracownikom – za wyjątkiem przypadków, gdy pracownik nie pozostawał w zatrudnieniu przez połowę okresu lub pozostawał w okresie zawieszenia stosunku pracy (np. urlop bezpłatny lub wypoczynkowy), albo negatywnej oceny realizacji obowiązków służbowych. Wysokość ich była zależna od zajmowanego stanowiska i wymiaru etatu. Zróżnicowanie wysokości przyznanych nagród okresowych dla osób zatrudnionych na tych samych stanowiskach w obrębie tej samej jednostki organizacyjnej i innych jednostek objętych badaniem nie przekraczała 20 %.

W **Oddziale Regionalnym KRUS w Łodzi**, ustalono, że różnicowanie kwot nagród z funduszu motywacyjnego uzasadnione było, w szczególności: krótkim okresem zatrudnienia, absencjami chorobowymi, rangą realizowanych zadań i odpowiedzialności, zakresem realizowanych zadań i stopniem zaangażowania w ich realizację, samodzielnością, własną inicjatywą w poszukiwaniu rozwiązań przy realizacji zadań, poziomem stałego i samodzielnego rozwijania wiedzy i umiejętności zawodowych, wdrażaniem do pracy nowych pracowników.

**Ustawowo
zagwarantowana
podwyżka w formie
dodatku specjalnych**

W przypadku przyznawanych dodatków specjalnych zastrzeżenia NIK wzbudziło przede wszystkim ich przyznanie w I poł. 2024 r. niektórym pracownikom wszystkich skontrolowanych oddziałów regionalnych KRUS na podwyżki wynagrodzeń, co było niezgodne z dyspozycją wskazaną w § 6 ust. 1 rozporządzenia płacowego. Dodatek taki mógł być bowiem przyznany z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy. Tymczasem części pracowników dodatkami specjalnymi skompensowano brak możliwości przyznania zagwarantowanej ustawowo podwyżki wynagrodzeń o 20 % od stycznia 2024 r.

Przykład

Pracownikom **Oddziału Regionalnego KRUS w Lublinie** przyznano dodatki specjalne w celu podwyższenia wynagrodzenia całkowitego za okres od 1 stycznia do 30 kwietnia 2024 r., w związku z brakiem możliwości zwiększenia wynagrodzenia zasadniczego o 20 % na podstawie rozporządzenia płacowego przed nowelizacją umożliwiającą podwyższenie wynagrodzeń zasadniczych. Dodatki te przyznano 386 pracownikom na łączną kwotę 508 tys. zł. Średnia kwota dodatku przyznanego w powyższy sposób wyniosła 330 zł/miesiąc.

W przypadku **Oddziału Regionalnego KRUS w Łodzi**, w identyczny sposób dodatki specjalne przyznano 370 pracownikom. Suma przyznaných dodatków stanowiła kwotę 172 tys. zł miesięcznie, a średnia kwota dodatku wyniosła 465 zł/miesiąc.

Decyzję w tej sprawie dyrektorzy oddziałów regionalnych podejmowali na podstawie polecenia Prezesa KRUS, sformułowanego w piśmie z 4 kwietnia 2024 r. Prezes KRUS podjął decyzję o dokonaniu waloryzacji wynagrodzeń wskazując jednocześnie, że w przypadku przekroczenia możliwości podziału środków na wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek stażowy, premię regulaminową należało pracownikowi przyznać dodatek specjalny na czas nieokreślony z uwagi na ogłoszenie 1 lutego 2024 r. ustawy budżetowej na 2024 r.⁶⁴ i obowiązek wynikający z art. 8 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej dotyczący podwyższenia wynagrodzeń dla pracowników w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku. Na dzień podjęcia decyzji prace legislacyjne nad rozporządzeniem zmieniającym rozporządzenie płacowe nadal trwały. Nadrzędny charakter ustawy budżetowej nad nieznowelizowanym rozporządzeniem płacowym był wystarczającą podstawą do podjęcia powyższej decyzji o zwaloryzowaniu wynagrodzeń, nawet w formie dodatków specjalnych. Po opublikowaniu zmian do rozporządzenia płacowego⁶⁵ dodatek specjalny został przypisany do składników wynagrodzenia w obowiązującej tabeli zaszeregowania.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w 2024 r. nowelizacja rozporządzenia płacowego sześciokrotnie⁶⁶ była przedmiotem wniosków składanych w różnych terminach przez właściwych Ministrów m.in. w związku z ustaleniem w ustawie budżetowej na rok 2024 średniorocznego

⁶⁴ Dz. U. poz. 122, ze zm.

⁶⁵ Dokonanych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2024 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (opublikowanym 2 maja 2024 r.) – Dz. U. poz. 681.

⁶⁶ Według danych na portalu RCL.

wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej od 1 stycznia 2024 r. w wysokości 120 %⁶⁷.

Zdaniem NIK przyjęcie dla pracowników urzędów państwowych mechanizmu zmiany wysokości wynagrodzenia w oparciu o waloryzację kwoty bazowej (jak w przypadku pracowników służby cywilnej), wyeliminowałoby konieczność każdorazowego dokonywania przeglądu rozporządzenia przez właściwych ministrów a tym samym ryzyko ponownego wystąpienia ww. sytuacji jaka wystąpiła w KRUS.

Rzetelne awanse

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła system awansowania pracowników w skontrolowanych jednostkach. W oddziałach regionalnych KRUS, awansów dokonywano opierając się na wytycznych opracowanych przez Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi KRUS, określających ścieżki kariery pracowników.

Przykład

W latach objętych kontrolą, w **Oddziale Regionalnym KRUS we Wrocławiu**, wnioskowano o awans pracowników 163 razy. Wszystkie wnioski zostały pozytywnie zaakceptowane przez Dyrektora Oddziału. W badanych losowo sześciu przypadkach wniosek bezpośredniego przełożonego był kompletny, a prawidłowość danych została potwierdzona przez odpowiedniego pracownika. Przy podjęciu decyzji o awansie brano pod uwagę m.in.:

- dotychczasowe doświadczenie zawodowe pracownika w Oddziale KRUS,
- posiadane wykształcenie,
- chęć podnoszenia kwalifikacji zawodowych poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez Oddział KRUS oraz Centralę KRUS,
- sukcesy i osiągnięcia zawodowe pracownika na dotychczasowym stanowisku pracy,
- rzetelność i zaangażowanie w realizację zadań wynikających z zakresu czynności oraz dodatkowych zadań zleconych przez bezpośredniego przełożonego.

Nadgodziny w większości prawidłowo rozliczone

We wszystkich czterech skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS obowiązywał zasadniczo system podstawowego czasu pracy⁶⁸. We wszystkich jednostkach wystąpiły przypadki konieczności świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych, a także w dni wolne od pracy. W badanych przez NIK przypadkach, praca taka została zasadniczo

⁶⁷ Obok Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzorującego KRUS również m.in. Minister Sprawiedliwości – wniosek z dnia 4 marca 2024 r. w zakresie podwyższenia wynagrodzenia dla pracowników służby więziennej, Minister Rozwoju i Technologii – wniosek z dnia 12 czerwca 2025 r. w zakresie podwyższenia wynagrodzenia dla pracowników w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

⁶⁸ Poza przypadkami pracowników obsługujących interesantów w Oddziale Regionalnym KRUS w Łodzi, których obowiązywał równoważny czas pracy.

prawidłowo rozliczona, poprzez odbiór godzin i zapewnienie czasu wolnego, zgodnie z art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Osoby realizujące zadania w godzinach nadliczbowych miały zapewniony nieprzerwany odpoczynek dobowy wynoszący co najmniej 11 godzin, zgodnie z art. 132 § 1 Kodeksu pracy. Jedyna nieprawidłowość stwierdzona przez NIK w Oddziale Regionalnym KRUS we Wrocławiu NIK dotyczyła nieprawidłowego rozliczenia przepracowanych nadgodzin przez trzech pracowników, w przypadku których stwierdzono fakt udzielenia im czasu wolnego za godziny nadliczbowe przed ich przepracowaniem.

**Trudności i bariery
w zarządzaniu okiem
kierowników
jednostek**

Wśród trudności i barier w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi dyrektorzy skontrolowanych oddziałów regionalnych KRUS wskazywali w szczególności:

- istotną fluktuację kadrową wpływającą negatywnie na utrzymanie stabilności zespołu i jakość pracy,
- trudności w pozyskaniu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach (dotyczyło to w szczególności wakatów na stanowiskach wymagających kwalifikacji lekarskich),
- rosnącą presję płacową przejawiającą się wysokim oczekiwaniem wzrostu wynagrodzenia przy ograniczonym budżecie,
- niekompatybilność systemów komputerowych KRUS z systemami innych podmiotów publicznych (synchronizacja wsparłaby efektywność pracy),
- trudność we współpracy międzypokoleniowej, a co za tym idzie konieczność dostosowania się KRUS do szybko zmieniającego się profilu pracownika.

5.1.4. WOJEWÓDZKIE STACJE SANITARNO-EPIDEMIOLOGICZNE

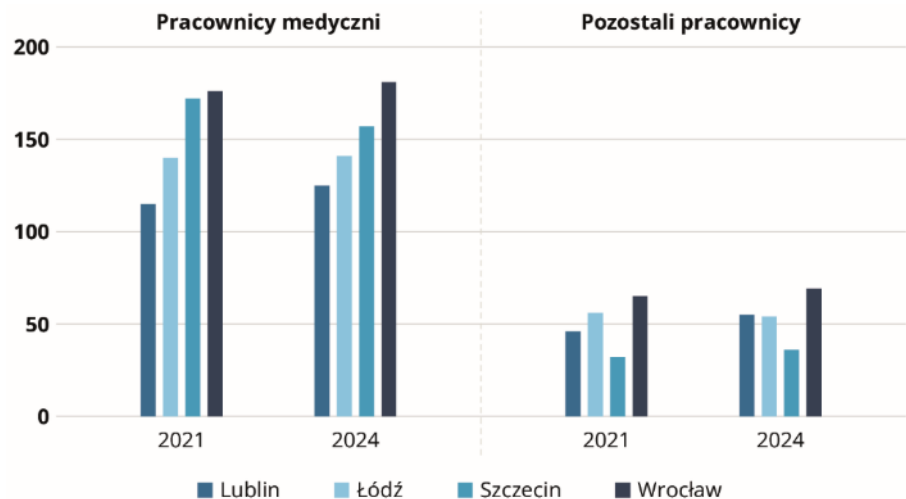
**Najwyższe
wynagrodzenia,
najwyższa skuteczność
naborów**

W skontrolowanych WSSE zatrudniani byli:

- pracownicy wykonujący zawody medyczne oraz pracownicy, których praca pozostawała w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych – ich zatrudnienie kształtowało się w przedziałach od 115–176 osób na początek 2021 r. do 125–181 osób na koniec 2024 r.,
- pracownicy administracyjni, techniczni, ekonomiczni, gospodarczy i obsługi – ich zatrudnienie kształtowało się w przedziałach od 46–65 osób na początek 2021 r. do 36–69 osób na koniec 2024 r.

Infografika nr 9

Zatrudnienie w skontrolowanych WSSE



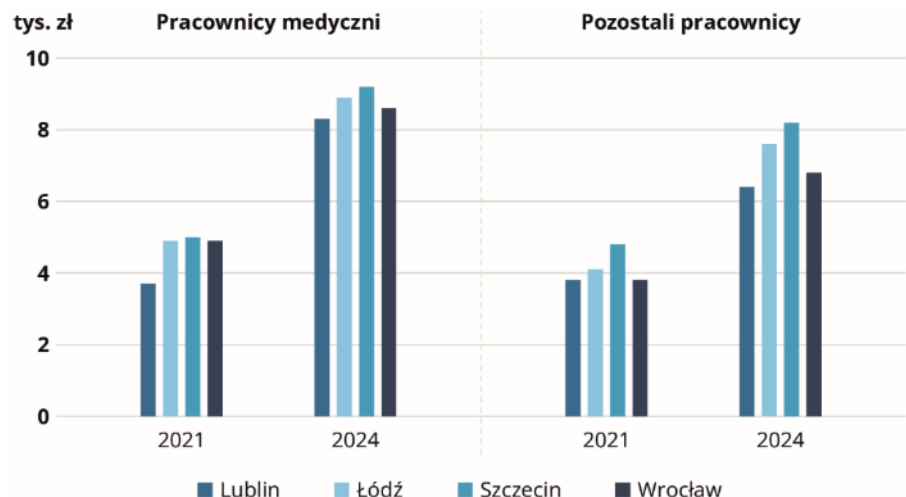
Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Średnie wynagrodzenie zasadnicze w WSSE kształtowało się w przedziale:

- 3,7–5,0 tys. zł w 2021 r. do 8,3–9,2 tys. zł w 2024 r. w przypadku pracowników wykonujących zawód medyczny oraz innych pracowników, których praca pozostawała w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych,
- 3,8–4,8 tys. zł w 2021 r. do 6,4–8,2 tys. zł w przypadku pozostałych pracowników.

Infografika nr 10

Średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze/etat w skontrolowanych WSSE



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

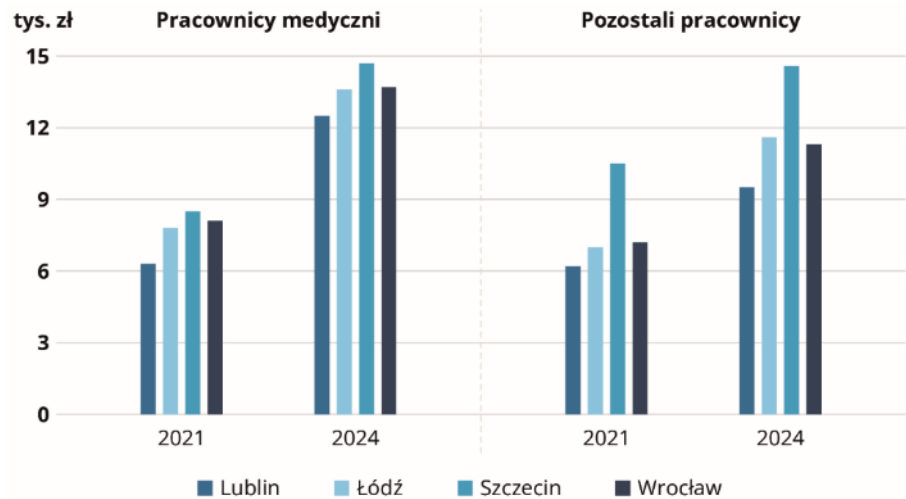
Wynagrodzenie całkowite w analogicznym okresie kształtowało się na poziomie:

- 6,3–8,5 tys. zł w 2021 r. do 12,5–14,7 tys. zł w 2024 r. w przypadku pracowników wykonujących zawód medyczny oraz innych

- pracowników, których praca pozostawała w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych,
- 6,2–10,5 tys. zł w 2021 r. do 9,5–14,6 tys. zł w 2024 r. w przypadku pozostałych pracowników.

Infografika nr 11

Średnie miesięczne wynagrodzenie całkowite/etat w skontrolowanych WSSE



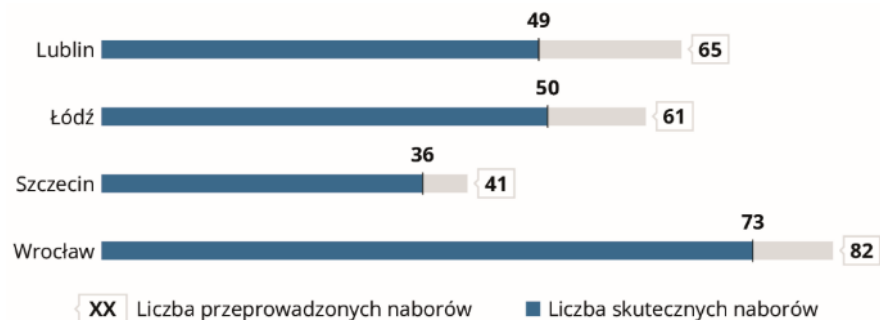
Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Były to najwyższe wartości wynagrodzeń spośród skontrolowanych urzędów, przewyższające wynagrodzenia na stanowiskach urzędniczych w gminach nawet dwukrotnie (w przypadku wynagrodzeń całkowitych).

Nie dziwi zatem fakt, że oferty pracy w WSSE cieszyły się największym powodzeniem w porównaniu do pozostałych skontrolowanych przez NIK urzędów, ponieważ łącznie na 249 naborów, 208 z nich (83 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów.

Infografika nr 12

Skuteczność przeprowadzonych naborów w skontrolowanych WSSE w latach 2021–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

**Problemy
z realizacją zadań
w trakcie pandemii**

Z kolei w latach 2021–2024 stosunek pracy ustał w przypadku łącznie 217,75 etatów, a zasadniczymi przyczynami były m.in. odejścia pracowników na emeryturę czy upływ czasu na jaki została zawarta umowa o pracę. Zdaniem NIK wskazuje to również na dużą rotację

pracowników w skontrolowanych jednostkach, pomimo relatywnie atrakcyjnych wynagrodzeń.

Zasoby ludzkie w skontrolowanych jednostkach okazały się zasadniczo wystarczające do realizowanych zadań, choć ze względu na pandemię Covid-19 (i zaangażowanie pracowników WSSE do działań związanych z jej zwalczaniem), szczególnie w latach 2021–2022 wystąpiły problemy z pełną realizacją niektórych z zaplanowanych działań w WSSE w Lublinie, Łodzi i Szczecinie.

Przykład

Zgodnie ze sprawozdaniami z wykonania planów działalności **WSSE w Łodzi**, w okresie objętym kontrolą wykonano większość z zaplanowanych zadań, z wyjątkiem kontroli w obiektach będących pod nadzorem ŁPWIS w ramach higieny radiacyjnej). W latach 2021–2022 zasadniczą przyczyną niezrealizowania planu kontroli był stan epidemii Covid-19, związane z tym ograniczenie kontroli do okresów zmniejszonej zachorowalności i konieczność prowadzenia przez pracowników Oddziału Higieny Radiacyjnej wywiadów epidemiologicznych. W 2022 r. duży wpływ na ograniczenie realizacji zaplanowanych kontroli miało również uchylenie aktu prawnego, tj. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej⁶⁹. Kontrole w zakresie bieżącego nadzoru nad pracownikami rentgenowskimi, zostały czasowo wstrzymane do dnia 28 grudnia 2022 r. Zaległości te nie zostały również nadrobione w 2023 r., a zasadniczą przyczyną niezrealizowania planu kontroli w tym okresie były wady techniczne (m.in. zawieszanie się) Krajowej Bazy Urządzeń Radiologicznych, a ponowne wprowadzenie i weryfikacja danych w tej bazie wiązało się ze znacznym nakładem pracy.

Brak obowiązku opracowania programów zzi

Na skontrolowanych WSSE nie ciążył obowiązek opracowania i przyjęcia programów zarządzania zasobami ludzkimi ani innych dokumentów o charakterze systemowym ujmujących całościowo powyższe kwestie. Jednak wszystkie skontrolowane jednostki wprowadziły – w mniejszym lub większym stopniu – regulacje wewnętrzne obejmujące poszczególne aspekty zarządzania zasobami ludzkimi, w szczególności procedury w zakresie:

- otwartego i konkurencyjnego naboru,
- szkolenia pracowników,
- oceny pracowników,
- premiowania pracowników,
- awansowania pracowników.

⁶⁹ Na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. poz. 1593).

Przykład

W **WSSE w Szczecinie** przyjęto odrębny dokument regulujący zasady zarządzania zasobami ludzkimi, tj. zarządzenie Dyrektora WSSE z 11 grudnia 2019 r. w sprawie zarządzania zasobami ludzkimi w Wojewódzkiej Stacji, które określało zasady naboru, awansowania i przeszeregowania oraz oceny pracowników. Inne elementy zarządzania zasobami ludzkimi zawarte były m.in. w regulaminie pracy, regulaminie przeprowadzania okresowych ocen pracowników (od grudnia 2024 r.) oraz regulaminie premiowania pracowników.

W **WSSE we Wrocławiu** nie opracowano odrębnego dokumentu w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, a poszczególne wewnętrzne regulacje w tym zakresie ujęto w instrukcji postępowania w zakresie naborów pracowników, regulaminie pracy, regulaminie premiowania pracowników, zarządzeniu w sprawie szkoleń pracowników.

Wprowadzenie powyższych procedur NIK ocenia pozytywnie, jednocześnie wskazując na zasadność ich ujednoczenia dla wszystkich stacji, analogicznie jak w przypadku urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej.

**Brak opisów
i wartościowania
stanowisk**

Na dyrektorach WSSE nie ciążył obowiązek sporządzenia opisów stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu. Siatka płac wynikała bezpośrednio z rozporządzenia Ministra Zdrowia z 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej⁷⁰ oraz ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych⁷¹. Z kolei kwalifikacje pracowników i wymagany staż pracy na poszczególnych stanowiskach określało rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej⁷².

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na niespójność rozwiązań w przypadku zespolonej administracji rządowej, ponieważ inne urzędy wchodzące w skład tej administracji, ale zatrudniające członków korpusu służby cywilnej (w tym skontrolowane WUOZ) były objęte obowiązkiem opisanie stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu. Obowiązek w tym zakresie obowiązywał również w jednostce nadrzędnej – Głównym Inspektoracie Sanitarnym, ponieważ pracownicy tego ostatniego należeli do korpusu służby cywilnej.

⁷⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 518, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie warunków wynagradzania pracowników podmiotów leczniczych.

⁷¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.

⁷² Dz. U. Nr 48. poz. 283, dalej: rozporządzenie w sprawie kwalifikacji na stanowiskach.

Nabory nie zawsze prawidłowe i rzetelne

W przypadku prowadzonych w WSSE naborów NIK nie stwierdziła w tym zakresie nieprawidłowości w WSSE we Wrocławiu, natomiast stwierdzone nieprawidłowości w WSSE w Łodzi i Szczecinie miały charakter jednostkowy⁷³. Istotne nieprawidłowości w zakresie naborów NIK stwierdziła w WSSE w Lublinie. W ocenie NIK, doprowadziły do tego m.in. niekompletne instrukcje wewnętrzne w zakresie rekrutacji pracowników, wprowadzone w jednostce w 2020 r. i 2021 r.

Przykład

Niejednolite prowadzenie i nierzetelne dokumentowanie procesu rekrutacji, wynikające z niekompletnych Instrukcji rekrutacji pracowników z 2020 r. i 2021 r. NIK stwierdziła **w WSSE w Lublinie**. Nieprawidłowości obejmowały m.in. dokumentowanie procesu rekrutacji w notatkach lub protokołach, które nie były podpisywane przez wszystkich członków komisji rekrutacyjnej, a w żadnym z dokumentów dotyczących 20 zbadanych postępowań nie udokumentowano sposobu oceny spełnienia sformułowanych w ogłoszeniach o naborze wymagań. Ponadto, część naborów prowadzono z naruszeniem ww. rozporządzenia w sprawie kwalifikacji na stanowiskach oraz wewnętrznej procedury, ustalonej w 2020 r. i zmienionej w 2021 r., w szczególności wprowadzając jako wymagane na danym stanowisku kwalifikacje, które nie wynikały z przepisów ww. rozporządzenia. W trzech przypadkach wybrano i zatrudniono kandydatów, którzy nie spełniali określonych w ogłoszeniach wymagań koniecznych w zakresie doświadczenia zawodowego lub wykształcenia, a w dziewięciu przypadkach, prace komisji rekrutacyjnej prowadzono w składach niezgodnych z określonymi w § 5 Instrukcji rekrutacji pracowników z 2021 r.

W ocenie NIK zasadne jest objęcie procesu naboru na wolne stanowiska w stacjach sanitarno-epidemiologicznych jednolitą procedurą, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku naborów do służby cywilnej. Jest to również uzasadnione w świetle przywołanego wcześniej art. 60 Konstytucji RP (zasada równego dostępu obywateli do służby publicznej), jak też standardów OECD.

Brak służby przygotowawczej i pierwszej oceny

Dla pracowników WSSE nie było obowiązku prowadzenia służby przygotowawczej i ocen (pierwszych i okresowych) pracowników. Zdaniem NIK niezasadne jest utrzymywanie w rządowej administracji zespolonej rozbieżności pomiędzy pracownikami służby cywilnej, którzy muszą odbyć

⁷³ W WSSE w Łodzi jeden spośród 15 naborów został przeprowadzony nierzetelnie, ponieważ wybrany kandydat nie spełniał kryterium wymaganego wykształcenia, wskazanego w ofercie pracy. Z kolei w WSSE w Szczecinie, w jednym z 25 badanych naborów stwierdzono nierzetelną weryfikację kwalifikacji zawodowych jednego z kandydatów.

taką służbę i zostać poddani pierwszej ocenie, a pracownikami stacji sanitarno-epidemiologicznych, w przypadku których nie obowiązują takie zasady.

Oceny okresowe nie dla wszystkich pracowników

We wszystkich Stacjach wprowadzono – przynajmniej w przypadku pracowników niektórych komórek organizacyjnych – wewnętrzne zasady dokonywania ocen okresowych. I tak:

- w przypadku WSSE w Łodzi i Wrocławiu obowiązywały wyłącznie wewnętrzne procedury oceniania pracowników Działu Laboratoryjnego⁷⁴,
- w WSSE w Szczecinie konieczność sporządzenia oceny pracownika przed zawarciem z pracownikiem umowy na czas nieokreślony wynikała z zarządzenia wewnętrznego w sprawie zasad zarządzania zasobami ludzkimi,
- w WSSE w Lublinie w II poł. 2024 r. wprowadzono wewnętrzną procedurę określającą wymagania kompetencyjne, ocenę kompetencji oraz ścieżkę rozwoju i awansowania.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji powyższych procedur w WSSE w Łodzi, Szczecinie i Wrocławiu. Natomiast w przypadku WSSE w Lublinie, NIK stwierdziła, że nie zawsze oceny te były dokonywane rzetelnie i zgodnie z wewnętrzną procedurą m.in. w zakresie terminowości, wskazania okresu objętego oceną i dokonywania ocen pomimo nieokreślenia kryteriów.

Przykład

Analiza próby 20 dokumentacji (kart) z przeprowadzonych ocen kompetencji pracowników **WSSE w Lublinie** wykazała m.in., że:

- w jednym przypadku pracownik został oceniony i kartę oceny otrzymał 89 dni po terminie określonym w procedurze, w drugim – pracownik kartę oceny otrzymał 133 dni po terminie określonym w procedurze,
- w jednym przypadku nie zdefiniowano, za jaki okres została sporządzona ocena, a w trzech przypadkach wskazany okres oceny był późniejszy niż wpisana data sporządzenia dokumentu przez ocenającego i data jego otrzymania przez ocenianego,
- w trzech przypadkach dot. ocen przewyższających wymagania stanowiska pracy stwierdzono, że sumy przyznanych (wpisanych w karcie) punktów kwalifikowały do niższej oceny tych pracowników,
- w dwóch przypadkach oceny dokonano z naruszeniem zapisów procedury, tj. nie dokonali jej bezpośredni przełożeni ocenianych pracowników.

⁷⁴ Co wynikało z wdrożonych systemów zarządzania jakością w laboratoriach.

W opinii NIK, w WSSE w Lublinie oceny te nie spełniały swojej funkcji i były zasadniczo traktowane jako czynności formalne.

Jednocześnie NIK ponownie wskazuje na nieuzasadnione rozbieżności w zakresie konieczności przeprowadzania ocen okresowych pracowników wynikające z przepisów ustawy o służbie cywilnej, a brakiem takiego obowiązku w przypadku pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych.

**Plany szkoleń
w każdej jednostce**

W każdej z czterech skontrolowanych WSSE wprowadzono procedury w zakresie planowania i realizacji szkoleń pracowników. W jednostkach sporządzano corocznie plany szkoleń, który były zasadniczo realizowane⁷⁵, a NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie.

**Premie
zamiast nagród**

Kontrolowane WSSE były jedynymi jednostkami, w których obowiązywały systemy premiowania pracowników zamiast wskazanych ustawowo nagród za szczególne osiągnięcia. Wynikało to z rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia, wysokość funduszu premiowego oraz zasady premiowania określał pracodawca w zakładowym regulaminie premiowania. We wszystkich jednostkach stosowano zarówno miesięczne premie regulaminowe (przyznawane co do zasady wszystkim pracownikom⁷⁶), tworzone w ramach podstawowej puli premiowej, a także premie uznaniowe/motywacyjne, wypłacane w okresach kwartalnych lub półrocznych. W przypadku tych ostatnich pracownikom nie przysługiwało roszczenie co do przyznania premii i ich wysokości.

W przypadku premii regulaminowych, ich minimalna wysokość określona w regulaminach premiowania wynosiła od 5 % (WSSE w Lublinie⁷⁷) do 17 % wynagrodzenia zasadniczego (WSSE we Wrocławiu), ale mogły też być podwyższane w zależności od posiadanych środków.

Przykład

Wysokość wypłaconych miesięcznych premii regulaminowych (wyrażona jako odsetek wynagrodzeń zasadniczych pracowników) **w WSSE w Łodzi** kształtowała się następująco w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą:

- w 2021 r. – 20-35 %, wypłacono je 204 z 206 zatrudnionych pracowników,

⁷⁵ Z wyjątkiem odstępstw w okresach pandemii Covid-19.

⁷⁶ Z wyjątkiem określonych sytuacji, np. niewykonania przez pracownika poszczególnych zadań wchodzących w jego zakres obowiązków, nieprzestrzegania regulaminu pracy, nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy.

⁷⁷ Nie mniej niż 5 % uposażeń zasadniczych pracowników otrzymujących dodatki specjalne i pracowników szkolonych do samodzielnego wykonywania czynności kontrolnych oraz w wysokości nie mniejszej niż 7 % uposażeń pozostałych pracowników.

- w 2022 r. – 15-35 %, wypłacono je 206 z 210 zatrudnionych pracowników,
- w 2023 r. – 15-25 %, wypłacono je wszystkim 219 zatrudnionym pracownikom,
- w 2024 r. – 10-45 %, wypłacono je 203 z 205 zatrudnionych pracowników.

O ile w ocenie NIK, powyższy system „stałego” premiowania pracowników miał ograniczoną funkcję motywacyjną, to funkcję taką spełniała możliwość otrzymania premii uznaniowej, ponieważ uwarunkowana była indywidualnymi osiągnięciami i wyróżnieniem się pracowników w oparciu o kryteria określone w poszczególnych regulaminach premiowania. Kryteria te obejmowały w szczególności:

- inicjatywę przejawianą przez pracowników i uzyskiwanie szczególnych osiągnięć i efektów w pracy,
- wykonywanie dodatkowych obowiązków wynikających z potrzeb pracodawcy,
- zastępowanie innego pracownika,
- usprawnienia na stanowisku pracy.

Wysokość tych premii była zróżnicowana (nawet o kilka tysięcy zł), a NIK zasadniczo – poza niektórymi przypadkami w WSSE w Lublinie – nie stwierdziła nieprawidłowości w procesie ich przyznawania.

Przykład

W § 6 Regulaminu premiowania **WSSE w Lublinie** określono kryteria przyznania premii. W dwóch wybranych okresach (marzec 2022 r. i grudzień 2022 r.), o przyznanie dodatkowej premii wraz z pisemną oceną pracy pracowników i uzasadnieniem jej przyznania jedynie w 17 spośród 37 przypadków w marcu 2022 r. oraz w 34 spośród 60 przypadków w grudniu 2022 r. wystąpili kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych. W pozostałych przypadkach, imiona i nazwiska pracowników wraz z określeniem % wielkości przyznanej premii na listę wpisała LPWIS, nie podając uzasadnienia ani oceny pracy tych pracowników oraz nie wymieniając szczególnych osiągnięć, za które przyznano premię. Kwota przyznanych w ten sposób premii wyniosła łącznie 21 017,76 zł (7108 zł w marcu i 13 909,76 zł w grudniu 2022 r.). Zdaniem NIK, powyższy sposób przyznania nagród uniemożliwiał w praktyce obiektywne stwierdzenie wykonania przez pracowników szczególnych zadań i osiągnięć służących dobru Stacji, tj. przesłanki warunkującej możliwość otrzymania nagrody (zgodnie z Regulaminem premiowania).

W ocenie NIK niezależnie od nieprawidłowości stwierdzonych w WUOZ w Lublinie, funkcjonujący w WSSE system premiowania pracowników, który nie wiązał przyznania premii pracownikowi wyłącznie

ze szczególnymi osiągnięciami (często fikcyjnymi w pozostałych jednostkach) był najbardziej racjonalny.

**Nieprawidłowo
przyznane
dodatki specjalne**

Zastrzeżenia NIK wzbudziło natomiast wypłacanie we wszystkich czterech skontrolowanych WSSE dodatków specjalnych pracownikom, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie dodatku specjalnego. Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia, dodatek taki przysługuje wyłącznie pracownikom PIS wykonującym czynności kontrolne. Lista tych czynności o charakterze zamkniętym, została wskazana w § 2 pkt 1-4 rozporządzenia i obejmuje:

- opracowywanie planów kontroli,
- przeprowadzanie kontroli (w tym m.in. kontrolę obiektów budowlanych w trakcie budowy, pobieranie próbek do badań laboratoryjnych i samo przeprowadzanie badań, dokonywanie ocen i analiz epidemiologicznych w ogniskach zachorowania na choroby zakaźne),
- opracowywanie dokumentacji z dokonanych czynności związanych z przeprowadzaniem kontroli,
- wizytacje związane z nadzorowaniem i monitorowaniem przebiegu programów i działań oświatowo-zdrowotnych w zakresie promocji zdrowia.

Tymczasem we wszystkich skontrolowanych WSSE dodatki specjalne otrzymywali również pracownicy, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych, a łączna kwota dodatków zakwestionowanych przez NIK wyniosła niemal 600 tys. zł⁷⁸. Naruszenia dotyczyły zarówno dodatków przyznawanych w trybie „zwykłym” zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia oraz dodatków „covidowych”, przyznawanych w okresie pandemii Covid-19 (lata 2021–2022) na podstawie § 4 ust. 3 rozporządzenia.

Przykład

W **WSSE w Lublinie** dodatki specjalne przyznane zostały zarówno przez byłą Lubelską Państwową Wojewódzką Inspektor Sanitarną, jak i jej zastępcę pracownikom WSSE, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych wyszczególnionych w § 2 pkt 1–4 rozporządzenia w sprawie dodatku specjalnego. Dotyczyło to:

- dodatków specjalnych w wysokości od 7 % do 15 % wynagrodzenia zasadniczego, przyznanych w latach 2021–2024 łącznie dziewięciu pracownikom (w tym radcom prawnym); łączna kwota wypłaconych dodatków specjalnych ww. osobom w latach 2021–2024 wyniosła 135 957 zł. Dodatki te były przyznawane m.in. w związku z błędną interpretacją przepisów rozporządzenia i uznania za czynności kontrolne m.in. opiniowania decyzji i postanowień

⁷⁸ W WSSE w Lublinie – 198,7 tys. zł, w WSSE w Łodzi – 214 tys. zł, w WSSE w Szczecinie – 80,1 tys. zł, w WSSE we Wrocławiu – 106,5 tys. zł.

- administracyjnych i świadczenia pomocy prawnej przy ich opracowywaniu przez radców prawnych,
- dodatków „covidowych”, przyznanych łącznie 12 pracownikom administracyjnym i obsługi w wysokości od 4 % do 38 % ich wynagrodzeń zasadniczych; łączna kwota dodatków wypłaconych w okresie od 1 marca 2021 r. do 30 marca 2022 r. wyniosła 62 768 zł; z ustaleń NIK wynika jednak, że pracownicy ci nie wykonywali czynności kontrolnych, ponieważ udział w odbiorze i transporcie próbek do badań wirusa SARS-CoV-2 do właściwego laboratorium czy rozpatrywanie skarg i interwencji w związku z epidemią COVID-19 nie mogły zostać za takie czynności uznane.

W ocenie NIK rozporządzenie w sprawie dodatków specjalnych jasno określa, za jakie czynności kontrolne powinny być one przyznane. Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie w pełni podziela pogląd wskazywany przez kierownictwo poszczególnych WSSE, że w okresie pandemii Covid-19 konieczne było zaangażowanie w działania związane ze zwalczaniem wirusa również wielu pracowników administracji i obsługi, nie oznaczało to jednak możliwości przyznania im dodatków specjalnych za czynności „niekontrolne”. Niewłaściwą interpretację i podejście kierownictwa WSSE w Lublinie do kwestii przyznawania dodatków specjalnych pokazuje również ustalenie, że dodatek taki (w wysokości od 5 do 15 % wynagrodzenia zasadniczego) przyznawano w okresie objętym kontrolą siedmiu pracownikom merytorycznym przebywającym na urloпах macierzyńskich i rodzicielskich. Choć pracownicy ci byli nieobecni w pracy i przez okres około 12 miesięcy nie świadczyli pracy, dodatki takie zostały im przyznane przez byłą Lubelską Państwową Wojewódzką Inspektor Sanitarną. Zdaniem NIK, było to działanie niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy o PIS, a sam brak możliwości wypłacania dodatku specjalnego pracownikom przebywającym na urloпах macierzyńskich i rodzicielskich został ugruntowany w orzecznictwie sądowym⁷⁹.

**Awansowanie
pracowników
bez nieprawidłowości**

We wszystkich skontrolowanych WSSE NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie awansowania pracowników. Zasadniczo dokonane awanse były uzasadnione, zarówno doświadczeniem zawodowym i osiągnięciami pracowników, jak również zdobywaniem przez nich właściwego wykształcenia. W WSSE w Lublinie i Łodzi wprowadzono ponadto wewnętrzne procedury (w lipcu 2024 r.) dotyczące awansu pracowników, procedura w tym zakresie funkcjonowała również w WSSE w Szczecinie (w ramach zasad zarządzania zasobami ludzkimi). Wprowadzenie procedur w tym zakresie przez kierowników skontrolowanych jednostek NIK ocenia jako dobrą praktykę.

⁷⁹ Np. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 17 kwietnia 2013 r. (sygn. akt III AUa 103/13).

Dobra praktyka

Zgodnie z wprowadzoną w **WSSE w Łodzi** w lipcu 2024 r. procedurą w zakresie awansowania pracowników, awans pracownika mógł nastąpić w dwóch formach: awansu poziomego i pionowego, przy czym możliwość jego przyznania była uzależniona od spełnienia łącznie następujących kryteriów:

- posiadania środków w budżecie WSSE na zabezpieczenia realizacji awansu i jego skutków finansowych w latach kolejnych,
- wystąpienia potrzeby organizacyjnej zmiany stanowiska pracy lub obsadzenia wolnego stanowiska pracy,
- spełnienia przez pracownika wymogów kompetencyjnych (w zakresie stażu pracy i kwalifikacji),
- wysokiej pozytywnej oceny pracy na stanowisku dotychczas zajmowanym przez pracownika, dokonanej przez bezpośredniego przełożonego,
- przyznania pracownikowi nowych zadań w zakresie obowiązków.

Jednocześnie pomimo niestwierdzenia nieprawidłowości w obszarze awansowania pracowników, ustalenia kontroli NIK wskazały, że w WSSE w Lublinie, przed wprowadzeniem wewnętrznej procedury, o awansach decydował ówczesny kierownik jednostki, nie uzasadniając tych decyzji, co budziło wątpliwości (m.in. ze względu na przypadki szybkich awansów pracowników nawet o dwa stanowiska wyżej) i było przedmiotem skarg pracowników.

**Nieprawidłowości
w zakresie rozliczania
czasu pracy**

Skontrolowane WSSE zasadniczo funkcjonowały w ramach podstawowego czasu pracy⁸⁰. We wszystkich skontrolowanych jednostkach wystąpiły przypadki konieczności świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych i dniach wolnych od pracy, na co znaczny wpływ miała w szczególności epidemia Covid-19 w latach 2021–2022. Na badanych próbach ewidencji czasu pracy losowo wybranych pracowników⁸¹ NIK ustaliła, że w WSSE w Łodzi i Wrocławiu sytuacje takie zostały rzetelnie udokumentowane i prawidłowo rozliczone: pracownikom udzielono czasu wolnego na ich wnioski w tym samym wymiarze czasu wolnego od pracy w danym okresie rozliczeniowym. Natomiast pracownikom, którzy wykonywali pracę w niedziele i inne dni ustawowo wolne od pracy zapewniono inne dni wolne od pracy, zgodnie z art. 151 § 1 i 2 Kodeksu pracy. Zasadniczo zapewniono również co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego pracowników, zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej.

⁸⁰ W WSSE we Wrocławiu obowiązywał również równoważny system czasu pracy (w tym zmianowy dla portierów); w WSSE w Lublinie możliwe było również wprowadzenie – w uzasadnionych przypadkach równoważnego systemu czasu pracy i indywidualnego rozkładu czasu pracy, podobnie jak w WSSE w Łodzi, w którym dodatkowo przewidziano możliwość wprowadzenia zadaniowego czasu pracy.

⁸¹ Próba kontrolna objęła ewidencję czasu pracy po 5 losowo wybranych pracowników w każdej jednostce.

Natomiast w WSSE w Lublinie i Szczecinie NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie rozliczania czasu pracy i jego ewidencjonowania.

Przykłady

Incydentalne przypadki nieudokumentowania zapewnienia 11-godzinnych odpoczynków dobowych dwóch pracowników **WSSE w Szczecinie** w styczniu 2022 r., w ocenie NIK mogły wynikać z nieodnotowania w ewidencji czasu pracy faktycznych godzin przyścia do pracy w dniu następującym po dniu, w którym pracownik świadczył pracę w godzinach nadliczbowych. W jednostce tej również stwierdzono nieprowadzenie – w 2021 r. i 2022 r. (do 23 stycznia) – harmonogramów czasu pracy pracowników, co było obowiązkiem wynikającym z art. 94 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej i regulaminu pracy przyjętego w tej jednostce; ponadto miesięczna ewidencja czasu pracy w analogicznym okresie była prowadzona w tej jednostce nierzetelnie⁸².

Nierzetelne jednostkowe przypadki ewidencjonowania i rozliczania czasu pracy NIK stwierdziła również w **WSSE w Lublinie**. Polegały one na:

- akceptacji przez przełożonego dwóch wniosków pracowników o odebranie czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych przed ich faktycznym przepracowaniem,
- rozbieżności w ewidencji czasu pracy pracownika w jednym miesiącu a wykazem do wypłaty dodatku za nadgodziny,
- nieujęciu w ewidencji czasu pracy dwóch pracowników godzin nadliczbowych (w wymiarze łącznie 1 godz. 55 minut) w październiku i grudniu 2022 r.,
- niepełnym rozliczeniu czasu pracy jednego z pracowników, który przepracował w niedzielę siedem godzin, a otrzymał dodatek za przepracowanie tylko dwóch godzin.

Trudności i bariery w zarządzaniu zdaniem kierowników jednostek

Zasadnicze bariery i problemy w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, wskazywane przez Państwowych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych obejmowały:

- trudne relacje międzyludzkie i bariery w komunikacji pomiędzy pracownikami,
- niedobór środków w zakresie wydatków pozapłacowych, co uniemożliwiało zarządzania warunkami pracy na odpowiednim poziomie,
- negatywne odbieranie ocen pracowniczych, ale również trudności z przekazywaniem informacji zwrotnej w sposób konstruktywny w celu motywacji pracowników,
- trudności związane z zarządzaniem różnorodnością pokoleniową.

⁸² Pracownicy nie wskazywali faktycznej godziny przyścia i wyjścia, podpisując się na gotowych drukach, które wskazywały godziny pracy i normę dzienną.

5.1.5. URZĘDY GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH

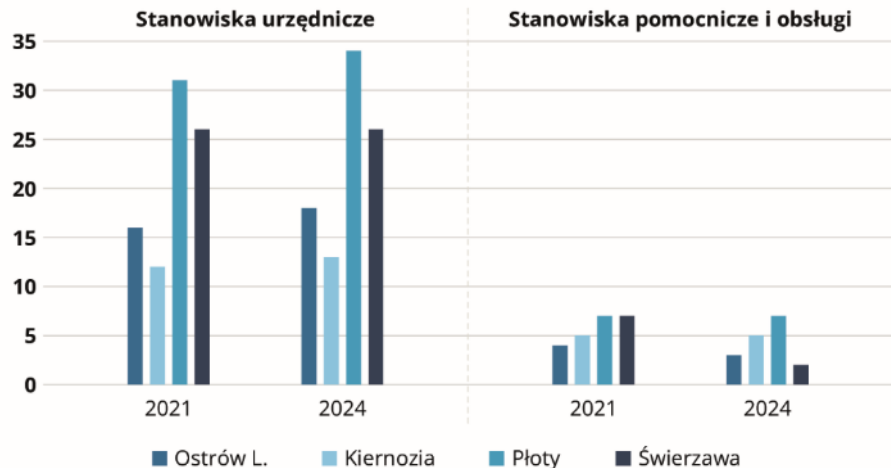
Najniższe
zatrudnienie,
najniższe
wynagrodzenia

W skontrolowanych urzędach gmin miejsko-wiejskich zatrudniani byli pracownicy na stanowiskach:

- urzędniczych – ich zatrudnienie kształtowało się w przedziałach 12–31 osób na początku 2021 r. do 13–34 osób na koniec 2024 r.
- pomocniczych i obsługi – ich zatrudnienie kształtowało się w przedziałach 4–7 osób na początku 2021 r. do 3–7 osób na koniec 2024 r.

Infografika nr 13

Zatrudnienie w skontrolowanych urzędach gmin miejsko-wiejskich

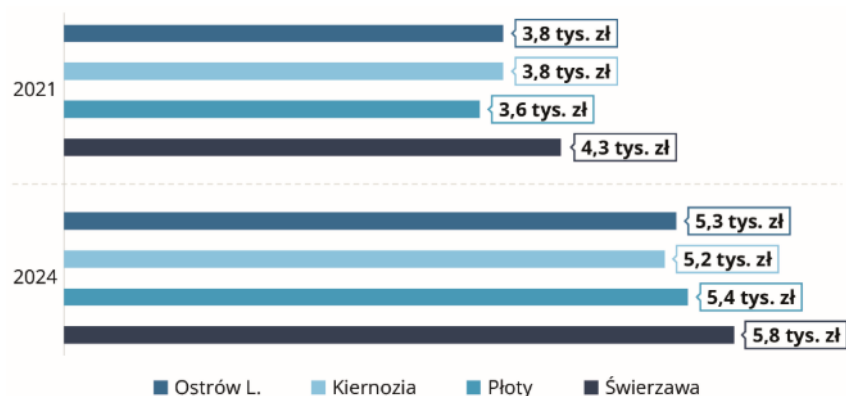


Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Średnie wynagrodzenie zasadnicze pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych⁸³ kształtowało się w przedziale 3,6–4,3 tys. zł w 2021 r. do 5,2–5,8 tys. zł w 2024 r.

Infografika nr 14

Średnie miesięczne wynagrodzenie/etat w skontrolowanych urzędach gmin miejsko-wiejskich



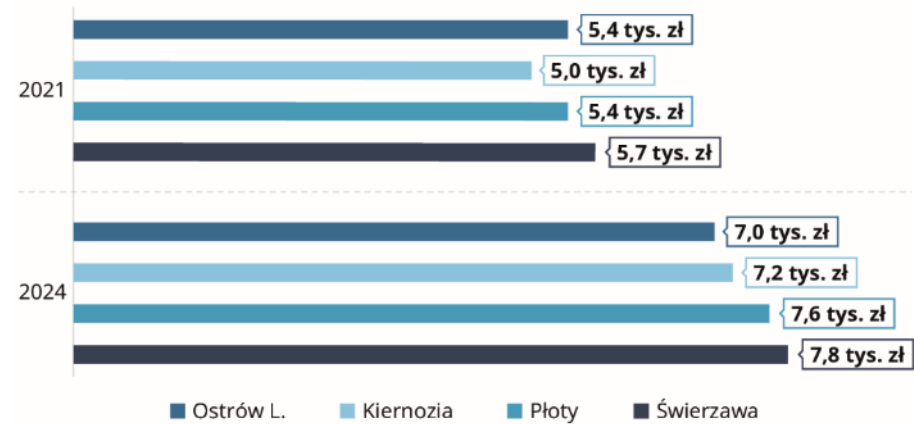
Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

⁸³ Kontrola w urzędach gmin miejsko-wiejskich skupiła się na ocenie funkcjonowania regulacji dotyczących pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

Wynagrodzenie całkowite w analogicznym okresie kształtowało się na poziomie 5,0–5,7 tys. zł w 2021 r. do 7,0–7,8 tys. zł w 2024 r. Były to najniższe wartości wynagrodzeń spośród skontrolowanych urzędów – w przypadku wynagrodzeń całkowitych nawet dwukrotnie niższe niż w WSSE.

Infografika nr 15

Średnie miesięczne wynagrodzenie/etat w skontrolowanych urzędach gmin miejsko-wiejskich

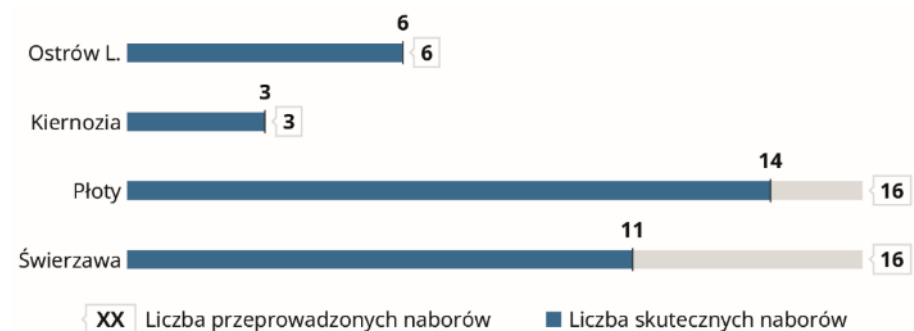


Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Pomimo niskich zarobków, nabory na wolne stanowiska urzędnicze do skontrolowanych jednostek były skuteczne niemal na identycznym poziomie jak w WSSE, ponieważ na 41 przeprowadzonych naborów aż 34 z nich (81 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów. W ocenie NIK wynikało to jednak z relatywnie niższych możliwości znalezienia zatrudnienia w małych ośrodkach miejskich, a nie z atrakcyjności ofert pracy w skontrolowanych urzędach.

Infografika nr 16

Skuteczność naborów w skontrolowanych urzędach gmin miejsko-wiejskich w latach 2021–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Z kolei w latach 2021–2024 stosunek pracy ustał w przypadku łącznie 28,75 etatów, a wśród zasadniczych przyczyn były m.in. odejścia pracowników na emeryturę, upływ czasu na jaki została zawarta umowa o pracę, a także wypowiedzenia umów przez pracowników.

**Zasoby ludzkie
adekwatne do zadań**

W ocenie NIK zasoby ludzkie w skontrolowanych jednostkach były zasadniczo adekwatne do realizowanych zadań. Jednocześnie NIK zwróciła uwagę w przypadku Urzędu Miejskiego w Świerzawie na fakt wskazania przez Burmistrza niewystarczającej liczby etatów na realizację zadań z zakresu zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości w trakcie kontroli Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu, przeprowadzonej w II poł. 2024 r. Jednak jak ostatecznie wskazał Burmistrz w trakcie kontroli NIK, zintensyfikowane działania kontrolne podjęte przez gminę w ramach posiadanych zasobów ludzkich, nie wskazały na wystąpienie przesłanek do organizacji zastępczego opróżnienia szamb, zatem nie było potrzeby zwiększania zatrudnienia w Urzędzie.

Brak programów zzi

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych – w przeciwieństwie do ustawy o służbie cywilnej – nie nakładały na kierowników urzędów gmin obowiązku opracowania programów zarządzania zasobami ludzkimi w tych jednostkach. W żadnym ze skontrolowanych urzędów nie wprowadzono odrębnego dokumentu regulującego politykę zarządzania zasobami ludzkimi, ograniczając się do uregulowania – w różnym zakresie – funkcjonowania poszczególnych elementów składających się na obszar zarządzania zasobami ludzkimi, co wynikało częściowo z wymagań u.o.p.s. (np. wynikający z art. 19 ust. 8 ustawy obowiązek opracowania szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę).

Przykład

Szczegółowe regulacje w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w **Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim** wprowadzono w wewnętrznych procedurach m.in. w: regulaminie organizacyjnym, regulaminie wynagradzania pracowników, regulaminie naboru na wolne stanowiska urzędnicze (w tym kierownicze stanowiska urzędnicze), procedurze sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę, regulaminie przeprowadzania ocen okresowych pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy, zasadach i warunkach podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników.

Dokumentami regulującymi politykę kadrową **Urzędu Miasta i Gminy Kiernoza** były wymagane przepisami u.o.p.s.: regulamin szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę i regulamin wynagradzania. Ponadto w Urzędzie obowiązywał regulamin pracy, natomiast nie przyjęto zarządzenia regulującego kwestie przeprowadzania ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, wymaganego art. 28 ustawy o pracownikach samorządowych.

W ocenie NIK w małych jednostkach samorządowych powyższe wewnętrzne regulacje były zasadniczo wystarczające do prowadzenia racjonalnej polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Jednocześnie w przypadku Urzędu Miasta i Gminy Kiernozia, który został przez NIK oceniony negatywnie, brak dokumentu o charakterze systemowym, obejmującego wszystkie aspekty zarządzania zasobami ludzkimi, przyczynił się ostatecznie do powstania szeregu nieprawidłowości w tej jednostce.

Brak obowiązku sporządzenia opisów stanowisk pracy i ich wartościowania

Jednostek samorządowych nie obejmował również obowiązek sporządzenia opisów stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu. Wynagrodzenia kształtowano na podstawie obowiązujących przepisów dotyczących wynagradzania pracowników samorządowych, z uwzględnieniem specyfiki wykonywanej pracy na danym stanowisku, doświadczenia pracowników i ich kwalifikacji.

W Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim sporządzono opisy stanowisk pracy, co NIK ocenia jako dobrą praktykę.

Dobra praktyka

W latach 2021–2024 w **Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim** zostały zatwierdzone 24 opisy stanowisk urzędniczych. Opisy te określały w szczególności:

- wskazanie celów i zadań wykonywanych na danym stanowisku pracy,
- szczegółowe wymagania w zakresie kwalifikacji, umiejętności i predyspozycji wobec osób, które je zajmują,
- uprawnienia służące do wykonywania zadań oraz niezbędnego wyposażenia,
- określenie odpowiedzialności.

Minimalne i maksymalne poziomy wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach pracy zostały powiązane z kategoriami zaszeregowania pracowników.

Nieprawidłowości w procesie naborów

Nabory na wolne stanowiska urzędnicze były zasadniczo (z wyjątkiem Urzędu Miasta i Gminy Kiernozia) prawidłowo i rzetelnie prowadzone, choć w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim NIK stwierdziła nieprawidłowości formalne w zakresie braku informacji o liczbie nadesłanych ofert na stanowisko w treści protokołów naboru (wymóg wynikający z art. 14 ust. 2 pkt 2 u.o.p.s.). W jednostce tej Burmistrz zatrudnił również dwie osoby podejmujące po raz pierwszy pracę na stanowiskach urzędniczych na czas nieokreślony, choć było to sprzeczne z art. 16 ust. 2 u.o.p.s. W jednostkowym przypadku w Urzędzie Miejskim w Świerzawie NIK stwierdziła brak udokumentowania przez komisję rekrutacyjną merytorycznej oceny jedyne go kandydata, który wziął udział w naborze. Negatywnie natomiast NIK oceniła nabory i proces

nawiązania stosunku pracy w przypadku wszystkich czterech wolnych stanowisk urzędniczych w Urzędzie Miasta i Gminy Kiernożia.

Przykład

Nawiązanie stosunku pracy w przypadku czterech wolnych stanowisk urzędniczych w **Urzędzie Miasta i Gminy Kiernożia** odbyło się nieprawidłowo. W toku trzech przeprowadzonych naborów naruszone zostały zasady określone w Rozdziale 2 ustawy o pracownikach samorządowych, a w jednym przypadku zatrudnienie odbyło się bez przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru wymaganego art. 11 tej ustawy. Z dwoma osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym pierwsze umowy zawarte zostały na okres dłuższy niż dopuszczony art. 16 ust. 2 ww. ustawy.

Nieprawidłowości w zakresie służby przygotowawczej

W dwóch z czterech skontrolowanych urzędów (Urząd Miejski w Ostrowie Lubelskim i Urząd Miejski w Płotach) zapewniono prawidłowe odbycie przez pracowników służby przygotowawczej, zgodnie z art. 19 ust. 1–9 u.o.p.s. W przypadku Urzędu Miejskiego w Świerzawie NIK stwierdziła nierzetelne przygotowanie testów egzaminacyjnych w dwóch z pięciu badanych przypadków, a w jednym – niezapewnienie wymaganego (zgodnie z regulacją wewnętrzną jednostki) składu komisji egzaminacyjnej. Natomiast w przypadku Urzędu Miasta i Gminy Kiernożia służba przygotowawcza dla dwóch z czterech zobowiązanych do jej odbycia pracowników w ogóle nie została zorganizowana, co było sprzeczne z art. 19 ust. 1 i 5 u.o.p.s. Dodatkowo z jednym z tych pracowników zawarta została kolejna umowa o pracę, mimo że zgodnie z art. 19 ust. 6 u.o.p.s., warunkiem zawarcia kolejnej umowy o pracę był pozytywny wynik egzaminu kończącego służbę przygotowawczą.

Liczne nieprawidłowości w zakresie ocen okresowych

We wszystkich czterech urzędach NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie dokonywania ocen okresowych pracowników, których obowiązek przeprowadzenia wynikał z art. 27 u.o.p.s. W Urzędzie Miasta i Gminy Kiernożia⁸⁴ oraz Urzędzie Miejskim w Płotach oceny takie w ogóle nie były przeprowadzane. W Urzędzie Miejskim w Świerzawie nie dokonano ich w trzech z ośmiu pracowników ujętych w próbie badanej przez NIK, natomiast w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim były one przeprowadzane, choć nie zawsze w sposób prawidłowy i rzetelny.

Przykład

W 2021 r. w **Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim** dokonano oceny okresowej pracowników, w tym zajmujących kierownicze stanowiska urzędnicze. Badanie prawidłowości przeprowadzenia ocen

⁸⁴ W jednostce tej nie uregulowano również sposobu przeprowadzania ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, co stanowiło naruszenie art. 28 u.o.p.s.

okresowych zrealizowane na próbie dokumentacji ośmiu pracowników Urzędu wykazało m.in., że oceny zostały dokonane przez osoby uprawnione, na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego, oceniany każdorazowo potwierdzał podpisem zapoznanie się z kryteriami i terminem sporządzenia oceny. Jednak NIK stwierdziła nieprawidłowości w procesie przeprowadzania ocen, m.in. sam okres od przeprowadzenia poprzednich ocen wszystkich pracowników wyniósł dwa lata i dziewięć miesięcy, tj. był dłuższy niż określony w art. 27 ust. 2 u.o.p.s., co Burmistrz tłumaczył m.in. zmianą organizacji pracy i absencjami w okresie pandemii Covid-19. Natomiast w sześciu kwestionariuszach oceny okresowej, nie wskazano kryteriów do ponownej oceny, choć konieczność taka wynikała wprost z arkusza ocen.

Nieprawidłowości formalne w procesie szkoleń pracowników

Procedury w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników, w tym prowadzenia szkoleń zostały wprowadzone w trzech skontrolowanych jednostkach: Urzędach Miejskich w Ostrowie Lubelskim, Płotach i Świerzawie. Jednak w przypadku Urzędu Miejskiego w Płotach, wbrew postanowieniom wewnętrznego regulaminu nie sporządzano corocznie planów szkoleń w okresie objętym kontrolą, a sam rejestr odbytych szkoleń był prowadzony nierzetelnie. Z kolei w Urzędzie Miasta i Gminy w Świerzawie nierzetelnie były sporządzane harmonogramy szkoleń i sprawozdania rzeczowo-finansowe z ich realizacji, a pracownicy m.in. nie przedłożyli dokumentów potwierdzających udział w szkoleniach, do czego zobowiązywał ich wewnętrzny regulamin. W przypadku Urzędu Miasta i Gminy Kiernoza nie zostały opracowane i wdrożone jakiegokolwiek regulacje wewnętrzne odnoszące się do podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników, a plany szkoleń nie były sporządzane. Jednocześnie pracownicy tego urzędu brali corocznie udział w szkoleniach, po uprzednim zgłoszeniu potrzeb w tym zakresie.

Nieprawidłowo przyznane nagrody i dodatki specjalne

Z wyjątkiem Urzędu Miejskiego w Płotach, w pozostałych trzech urzędach NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości w procesie przyznawania nagród i dodatków specjalnych. O ile w przypadku Urzędu Miejskiego w Ostrowie Lubelskim dotyczyły one wyłącznie przyznanych pracownikom nagród⁸⁵, to w przypadku Urzędu Miasta i Gminy Kiernoza oraz Urzędu Miejskiego w Świerzawie stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły obydwu tych składników wynagrodzenia.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim** nie sporządzono pisemnego uzasadnienia przyznania nagród za szczególne osiągnięcia

⁸⁵ Dodatki specjalne w tej jednostce zostały przyznane prawidłowo, zgodnie z art. 36 ust. 5 u.o.p.s.

w pracy zawodowej w łącznej wysokości 29,9 tys. zł w 2023 r., a w 2021 r. nie wyszczególniono w uzasadnieniach nagród przyznanych na łączną kwotę 58,1 tys. zł, jakie konkretne szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej pracowników warunkowały ich przyznanie. W ocenie NIK uniemożliwiało to dokonanie oceny zaistnienia przesłanki przyznania nagród określonej w art. 36 ust. 6 u.o.p.s.

W **Urzędzie Miasta i Gminy Kiernoza**, kierownicy tej jednostki w okresie objętym kontrolą czterokrotnie przyznawali wszystkim pracownikom zatrudnionym w Urzędzie na podstawie powołania i umowy o pracę nagrody roczne w łącznej kwocie 183,8 tys. zł, bez wykazania, jakie szczególne osiągnięcia warunkowały ich przyznanie, zgodnie z art. 36 ust. 6 u.o.p.s. Z kolei w przypadku przyznania pracownikom 32 dodatków specjalnych na łączną kwotę 39,6 tys. zł nie wykazali spełnienia warunków przyznania dodatków, określonych w art. 36 ust. 5 u.o.p.s

Burmistrz Miasta i Gminy Świerzawa wskutek błędnej interpretacji obowiązujących przepisów – nie ustalił funduszu nagród, choć obowiązek taki wynikał z przyjętego w jednostce regulaminu wynagradzania. W samym regulaminie zabroniono uwzględniania kwot przyznanych nagród przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń chorobowych, co było niezgodne z art. 36, 42 i 47 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁸⁶. Skutkowało to nieuwzględnieniem nagród do podstawy wymiaru tych świadczeń w przypadku 29 pracowników na łącznie 129 okresów pobierania świadczeń chorobowych. Z kolei w przypadku przyznanych dodatków pracownikom dodatków specjalnych, trzy na pięć zbadanych przez NIK zostało przyznanych w kwocie wyższej niż regulaminowe 40 % wynagrodzenia zasadniczego pracowników, a łączna kwota zawyżenia wyniosła 2,3 tys. zł. W jednym przypadku dodatek specjalny został przyznany na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r., a następnie ponownie na cały rok 2024, stając się tym samym stałym elementem wynagrodzenia. W ocenie NIK było to wbrew *ratio legis* normy wynikającej z art. 36 ust. 5 u.o.p.s.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości ponownie wskazują na fikcyjny charakter „szczególnych osiągnięć” w procesie przyznawania nagród i uzasadniają konieczność zmiany przepisów u.o.p.s. w tym zakresie.

**Brak nieprawidłowości
w zakresie awansów
pracowniczych**

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.p.s., pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać

⁸⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 501.

przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny). W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie wprowadzono wewnętrznych zasad w zakresie awansowania pracowników, jednak NIK nie zakwestionowała prawidłowości ani rzetelności ich dokonania w żadnym urzędzie.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą, w **Urzędzie Miejskim w Ostrowie** awansowano łącznie czterech pracowników, z tego ze stanowiska podinspektora na stanowisko inspektora w trzech przypadkach oraz ze stanowiska inspektora na stanowisko kierownika referatu w jednym przypadku. W Urzędzie nie opracowano zasad awansowania pracowników. W procesie awansowania pracowników brano pod uwagę kryteria i argumenty przedstawione we wnioskach kierowników o awans, w szczególności: samodzielność i aktywne zaangażowanie pracowników gwarantujące oczekiwaną poprawność i efektywność realizowanych zadań, odpowiedzialność, umiejętność praktycznego zastosowania posiadanej wiedzy merytorycznej w zakresie realizowanych zadań, sumienność, dyspozycyjność, podnoszenie kompetencji zawodowych, samokształcenie, umiejętność dzielenia się wiedzą, kreatywność i inicjatywę w procesie usprawniania pracy.

Przypadki nierzetelnej ewidencji czasu pracy

Wszystkie skontrolowane jednostki funkcjonowały zasadniczo w ramach podstawowego czasu pracy. Jedynie w dwóch skontrolowanych urzędach wystąpiły przypadki pracy w dniach wolnych od pracy (Urząd Miejski w Ostrowie Lubelskim) bądź w godzinach nadliczbowych (Urząd Miejski w Płotach). Sytuacje takie zostały prawidłowo rozliczone, pracownikom zapewniono czas wolny albo wynagrodzenie zgodnie z art. 42 ust. 4 u.o.p.s., a także nieprzerwany odpoczynek dobowy, wynoszący co najmniej 11 godzin, stosownie do art. 132 § 1 Kodeksu pracy. Jednocześnie NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na nierzetelnej ewidencji czasu pracy trzech pracowników (Urząd Miejski w Ostrowie Lubelskim), świadczących pracę w sobotę, niedzielę lub święto, którym nie odnotowano pracy w dniu wolnym w prowadzonej ewidencji czasu pracy.

Trudności i bariery w zarządzaniu zdaniem kierowników jednostek

Zasadnicze bariery i trudności w procesie zarządzania zasobami ludzkimi wskazane przez Burmistrzów obejmowały:

- trudności w pozyskaniu pracowników o wysokich kwalifikacjach z powodu ich ograniczonej podaży na lokalnym rynku pracy,
- wysokie ryzyko zakłóceń w pracy całej jednostki albo określonych zadań w przypadku nagłej i długotrwałej nieobecności pracownika odpowiedzialnego za szczególny obszar (np. informatyka),
- spłaszczenie struktury wynagrodzeń z powodu dynamicznego wzrostu wynagrodzenia minimalnego,
- niewielkie możliwości finansowego motywowania pracowników.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy prawidłowo i rzetelnie zarządzano zasobami ludzkimi w administracji publicznej?
Zakres podmiotowy	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (w zakresie realizacji zadań Szefa Służby Cywilnej), Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków w Łodzi, Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu, Oddziały regionalne KRUS w Łodzi, Koszalinie, Lublinie i Wrocławiu, Wojewódzkie Stacje Sanitarно-Epidemiologiczne w Łodzi, Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu, urzędy gmin miejsko-wiejskich w Kiernozii, Ostrowie Lubelskim, Płotach i Świerzawie
Kryteria kontroli	Legalność, rzetelność
Okres objęty kontrolą	Lata 2021–2024
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli zasięgnięto informacji od Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, Prezesa KRUS, Głównego Inspektora Sanitarnego, przewodniczących rad gmin
Pozostałe informacje	Kontrolę P/25/067 „Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej” przeprowadzono w okresie od 7 stycznia 2025 r. do 25 czerwca 2025 r. Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano łącznie 17 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny badanej działalności oraz sformułowano łącznie 50 wniosków pokontrolnych, z czego zrealizowano 27, w realizacji pozostawało 9, natomiast 14 nie zostało zrealizowanych ⁸⁷ . Finansowe rezultaty kontroli wyniosły: 932,2 tys. zł (w tym: 931,7 tys. zł stanowiły kwoty wydatkowane niezgodnie z przepisami prawa, a 0,5 tys. zł – kwoty nienależnie uzyskane). Do czterech wystąpień kierownicy jednostek (WUOZ we Wrocławiu, Oddział regionalny KRUS we Wrocławiu, WSSE w Łodzi i WSSE w Szczecinie) złożyli łącznie 24 zastrzeżenia, z których 20 zostało oddalonych, cztery – przyjęte częściowo.

⁸⁷ Według stanu na dzień 08.10.2025 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w zakresie realizacji zadań Szefa Służby Cywilnej	Anita Noskowska-Piątkowska
		Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi	Anna Michalak
		Oddział Regionalny KRUS w Łodzi	Michał Jodłowski
		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi	Urszula Jędrzejczyk
		Urząd Miasta i Gminy Kiernozia	Arkadiusz Stępień
2.	Delegatura NIK w Lublinie	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie	Dariusz Kopciowski
		Oddział Regionalny KRUS w Lublinie	Mateusz Winiarski
		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie	Piotr Dreher ⁸⁸
		Urząd Miejski w Ostrowie Lubelskim	Włodzimierz Kołton
3.	Delegatura NIK w Szczecinie	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Szczecinie	Tomasz Wolender
		Oddział Regionalny KRUS w Koszalinie	Grzegorz Hejno
		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie	Małgorzata Domagała-Dobrzycka
		Urząd Miejski w Płotach	Szymon Klimko
4.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu	Daniel Gibski
		Oddział Regionalny KRUS we Wrocławiu	Jan Socha
		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu	Małgorzata Sienkiewicz
		Urząd Miejski w Świerzawie	Paweł Kisowski

⁸⁸ W okresie objętym kontrolą, kierownikiem jednostki była Pani Maria Korniszuk. Została ona odwołana z funkcji w trakcie kontroli NIK.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w zakresie realizacji zadań Szefa Służby Cywilnej	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie projektu strategii zzi w służbie cywilnej, zawierającego elementy, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, - monitorowanie stosowanie standardów zarządzania zasobami ludzkimi, - prawidłowa współpraca z Radą Służby Publicznej, - terminowe przedkładanie rzetelnych sprawozdań o stanie służby cywilnej. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nie dotyczy
2.	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - wdrożenie wybranych fakultatywnych standardów zzi, - prawidłowe przeprowadzanie i dokumentowanie naborów, - realizacja planów szkoleń - prawidłowe i rzetelne nagradzanie oraz awansowanie pracowników. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieopracowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi, - nieterminowe przeprowadzanie pierwszych ocen, a także rozmów wstępnych i rozmów oceniających oraz brak wskazywania wniosków dotyczących rozwoju zawodowego, - nieterminowe i nierzetelne przeprowadzanie ocen pracowników.
3.	Oddział Regionalny KRUS w Łodzi	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, - prawidłowe prowadzenie naborów, - prawidłowe sporządzanie ocen pracowników, - realizacja planów szkoleń, - rzetelne awansowanie pracowników. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nie dotyczy
4.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, - rzetelne prowadzenie naborów (z wyjątkiem jednego przypadku), - prawidłowe i rzetelne ocenianie i nagradzanie pracowników, - rzetelne awansowanie pracowników. 	<ul style="list-style-type: none"> - przyznanie i wypłacenie, dodatków specjalnych w łącznej kwocie 214 tys. zł pracownikom, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych, uprawniających do otrzymania takich dodatków.
5.	Urząd Miasta i Gminy Kiernozia	Negatywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe przyznanie 102 dodatków specjalnych 	<ul style="list-style-type: none"> - nieprawidłowe regulacje w zakresie zzi, - nieprawidłowo prowadzone nabory, - niezorganizowanie służby przygotowawczej dla dwóch pracowników,

				<ul style="list-style-type: none"> – brak ocen okresowych pracowników, – nieprawidłowe przyznanie nagród i 32 dodatków specjalnych.
6.	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – uwzględnienie wybranych standardów fakultatywnych zsz w części regulacji wewn., – prawidłowe przyznawanie dodatków zadaniowych, – rzetelne awansowanie pracowników. 	<ul style="list-style-type: none"> – nieopracowanie programu zsz, – nieprawidłowo sporządzone opisy stanowisk pracy, – nieprawidłowe prowadzenie naborów, – niezapewnienie prawidłowego odbycia służby przygotowawczej i nieprawidłowe dokonanie pierwszej oceny w niektórych przypadkach.
7.	Oddział Regionalny KRUS w Lublinie	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – prawidłowe prowadzenie naborów, – prawidłowe sporządzanie ocen pracowników, – realizacja planów szkoleń, – rzetelne awansowanie pracowników. 	– Nie dotyczy
8.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie	Negatywna	<ul style="list-style-type: none"> – zasoby ludzkie adekwatne do realizowanych zadań, – szkolenia pracowników, – zasadniczo prawidłowe rozliczanie pracy w godzinach nadliczbowych. 	<ul style="list-style-type: none"> – nieprawidłowe i nierzetelne prowadzenie naborów, – nierzetelne dokonywanie ocen pracowników, – przyznanie i wypłacenie, dodatków specjalnych w łącznej kwocie 199 tys. zł pracownikom, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych, uprawniających do otrzymania takich dodatków, – nieprawidłowe przyznanie premii motywacyjnych pracownikom w kwocie 21 tys. zł.
9.	Urząd Miejski w Ostrowie Lubelskim	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – wprowadzenie regulacji zgodnie z wymogami u.o.p.s., – prowadzenie naborów zasadniczo zgodnie z wymogami ustawowymi, – szkolenia pracowników, – prawidłowe przyznanie dodatków specjalnych. 	<ul style="list-style-type: none"> – nieprawidłowe zawarcie umów o pracę (na czas nieokreślony) w przypadku dwóch z sześciu osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, – nieterminowe dokonanie ocen okresowych pracowników, – nieprawidłowe nagradzanie pracowników.
10.	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Szczecinie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – prawidłowe prowadzenie naborów, – prawidłowe prowadzenie ocen okresowych pracowników, – prawidłowo przyznawane dodatki zadaniowe, 	<ul style="list-style-type: none"> – niedokonanie aktualizacji programu zsz, – brak określenia zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik został zatrudniony, – nieprzestrzeganie programu zsz w zakresie sporządzania

			<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe rozliczanie pracy w godzinach nadliczbowych. 	<p>corocznego planu szkoleń oraz przeprowadzania raz w roku ankiet szkoleniowych,</p> <ul style="list-style-type: none"> - nierzetelnie prowadzona ewidencja czasu pracy.
11.	Oddział Regionalny KRUS w Koszalinie	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe prowadzenie naborów, - prawidłowe sporządzanie ocen pracowników, - realizacja planów szkoleń, - rzetelne awansowanie pracowników. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nie dotyczy
12.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, - rzetelnie prowadzone nabory (z wyjątkiem jednego przypadku), - planowanie i realizacja szkoleń, - rzetelne awansowanie pracowników, - prawidłowe rozliczanie pracy w godzinach nadliczbowych. 	<ul style="list-style-type: none"> - przypadki nienależnego przyznania i wypłacenia w latach 2021-2022 dodatków specjalnych w łącznej kwocie 80,07 tys. zł, - nierzetelne prowadzenie ewidencji czasu pracy w 2021 r. i styczniu 2022 r.
13.	Urząd Miejski w Płotach	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo prowadzone nabory, - prawidłowo prowadzona służba przygotowawcza, - zapewnienie możliwości podnoszenia kwalifikacji pracowników, - rzetelne przyznawanie nagród i awansowanie, - prawidłowe rozliczanie pracy w godzinach nadliczbowych. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieprzeprowadzenie oceny okresowej wszystkich pracowników Urzędu, - dopuszczenie do świadczenia pracy przez pracowników w trakcie urlopu wypoczynkowego i rozliczania tego czasu jako „nadgodziny przepracowane”, - niesporządzenie planu szkoleń wbrew wewnętrznym regulacjom, - nierzetelne prowadzenie rejestru szkoleń.
14.	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu	Negatywna	<ul style="list-style-type: none"> - uwzględnienie wybranych standardów fakultatywnych zsz w części regulacji wewn., - prawidłowe przyznanie dodatków zadaniowych. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieprawidłowo przygotowany i nieaktualizowany program zsz, - nieprawidłowo sporządzone opisy stanowisk pracy w części przypadków, - nieprawidłowo prowadzone nabory i służba przygotowawcza, - nieprawidłowo przeprowadzane oceny okresowe pracowników, - nieopracowanie planów szkoleń oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników, - nieprawidłowo przyznawane nagrody w niektórych przypadkach.
15.	Oddział Regionalny KRUS we Wrocławiu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, - realizacja planów szkoleń, - rzetelne awansowanie pracowników. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie w pełni rzetelne przeprowadzenie oceny umiejętności kandydatów w trakcie naborów, - nieprawidłowe rozliczenie przepracowanych godzin nadliczbowych

				w przypadku trzech pracowników.
16.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, - rzetelne prowadzenie naborów, - prawidłowe i rzetelne ocenianie i nagradzanie pracowników, - rzetelne awansowanie pracowników. 	<ul style="list-style-type: none"> - przypadki nienależnego przyznania i wypłacenia w 2022 r. dodatków specjalnych w łącznej kwocie 106,5 tys. zł
17.	Urząd Miejski w Świerzawie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, - opracowanie procedur w zakresie zżl w sposób prawidłowy i rzetelny, - prawidłowe i rzetelne prowadzenie naborów (z wyjątkiem jednego przypadku). 	<ul style="list-style-type: none"> - nierzetelne przygotowanie testów sprawdzających wiedzę pracowników w dwóch z pięciu egzaminów kończących służbę przygotowawczą pracowników, - przypadki nieprawidłowego przyznania dodatków specjalnych, - nieustalenie funduszu nagród, - nierzetelne sporządzanie harmonogramów szkoleń zewnętrznych i sprawozdań rzeczowo-finansowe z ich realizacji.

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Analiza stanu prawnego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., w art. 60 wprowadza pojęcie służby publicznej, jednak w ustawodawstwie brak jest powszechnie obowiązującej definicji tego pojęcia, a także samej definicji administracji publicznej.

Pojęciem administracja publiczna posługuje się choćby ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej która w art. 5 pkt 1 ustanawia dział administracja publiczna obejmujący, zgodnie z art. 6 ust.1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, sprawy administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, a także reform i organizacji struktur administracji publicznej.

W Konstytucji RP nie zostały określone bezpośrednio cele administracji publicznej, ale wskazuje ona zadania i wartości jakie wyznaczają kierunki działania administracji, takie jak: dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1) sprawiedliwość społeczna (art. 2) działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7), obowiązek ochrony praw i wolności jednostki (rozdział II) czy też zaspakajanie potrzeb wspólnoty (art. 66–76).

Zgodnie z art. 146 ust. 3 i 4 pkt 3 Konstytucji RP administracją rządową kieruje Rada Ministrów, w szczególności m.in. koordynując i kontrolując prace organów administracji rządowej, zaś zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej jest Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 7).

Ponadto Konstytucja RP stanowi, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, którego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów (art. 153).

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach służby cywilnej, zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej jest Szef Służby Cywilnej, podlegający bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 10 ust. 1 i 2 u.s.c). W celu ujednoczenia działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i podniesienia jakości zarządzania w administracji rządowej wydane zostało, na podstawie art. 15 ust. 9 u.s.c., zarządzenie Szefa Służby Cywilnej Nr 6 z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Standardy stanowią zbiór fakultatywnych zaleceń oraz obligatoryjnych wytycznych, które mają wspierać pracowników urzędów i pomagać osobom na stanowiskach kierowniczych i koordynujących efektywnie zarządzać ludźmi. Zarządzenie wiąże dyrektorów generalnych/ kierowników wszystkich urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej, jednak w ramach niego dokonano podziału na standardy

obligatoryjne (te, które urzędy muszą wdrożyć) i fakultatywne (te, które zaczynają się od słów „zaleca się”, ale nie ma konieczności ich wdrożenia). Szef Służby Cywilnej realizuje zadania określone w ustawie o służbie cywilnej przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów (art. 17 ust. 1 u.s.c.).

Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków wchodzi w skład korpusu służby cywilnej (art. 2 ust. 1 pkt 3 u.s.c.). Członkami korpusu służby cywilnej są osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie (pracownicy służby cywilnej), zatrudnione na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie (urzędnik służby cywilnej) oraz osoby zatrudnione na wyższym stanowisku w służbie cywilnej (art. 3 u.s.c.). Zadania przewidziane w ustawie dla dyrektora generalnego urzędu wykonuje w tych urzędach wojewódzki konserwator zabytków (art. 25. ust. 4 pkt 2 i ust. 9 ustawy). Dokonuje on czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną. Do pozostałych pracowników tych urzędów (zajmujących zarówno stanowiska kierownicze – wojewódzki konserwator zabytków i jego zastępca oraz kierownik delegatury WUOZ, jak i stanowiska pomocnicze, robotnicze i obsługi) stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Do pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, również stosuje się przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych za wyjątkiem przepisów dotyczących praw i obowiązków urzędników państwowych mianowanych (art. 60 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Kierowników komórek organizacyjnych i ich zastępców w centrali, oddziałach regionalnych i placówkach terenowych oraz dyrektorów oddziałów regionalnych i ich zastępców, kierowników placówek terenowych i ich zastępców, powołuje i odwołuje Prezes Kasy na podstawie art. 60 ust. 1 i 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Pozostałych pracowników zatrudnia on na podstawie umowy o pracę.

Pracownicy zatrudnieni w wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych będących podmiotami leczniczymi finansowanymi z budżetu państwa, działającymi m.in. na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz innych przepisów obowiązujących podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami, prowadzone w formie jednostki budżetowej, podlegają co do zasady przepisom ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, przy czym regulacje dotyczące wynagradzanie tych pracowników i czasu pracy określone zostały w ustawie o działalności leczniczej. Państwowego wojewódzkiego inspektora oraz jego zastępcę powołuje i odwołuje Główny

Inspektor Sanitarny. Powołanie na te stanowiska, jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, o którym mowa w ustawie Kodeks pracy (art. 11 ust. 1, 2, 7 ustawy o PIS).

Do pracowników urzędów gmin stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. W większości pracownicy Ci zatrudniani są na podstawie umów o pracę – dotyczy to zarówno stanowisk urzędniczych (w tym kierowniczych stanowisk urzędniczych) jak i pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Wyjątek od tej zasady stanowią: wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudniany na podstawie wyboru oraz zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i skarbnik gminy zatrudniani na podstawie powołania (art. 4 ustawy).

Spośród jednostek objętych kontrolą jedynie w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków istnieje konieczność przyjęcia dokumentu określającego planowanie, rekrutację, rozwój, wynagradzanie i motywowanie pracowników, a także dbanie o ich satysfakcję i zaangażowanie w pracę w celu właściwej organizacji procesu zarządzania zasobami ludzkimi – Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi. W jednostkach tych za przygotowanie programu zszl odpowiada wojewódzki konserwator zabytków. Program musi uwzględniać standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej ustalone przez Szefa Służby Cywilnej⁸⁹. Zgodnie ze standardami program zszl urzędy aktualizują co najmniej raz na 3 lata.

W urzędach, które zatrudniają powyżej 50 członków korpusu służby cywilnej program zarządzania zasobami ludzkimi zawiera diagnozę procesów kadrowych w urzędzie, priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, obszary zarządzania ludźmi (organizacja zarządzania ludźmi, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, narzędzia *work-life balance*, rozwój i szkolenia, rozwiązanie stosunku pracy), cele roczne i harmonogram działań na co najmniej raz na 3 lata, monitoring i ewaluację działań.

Z kolei, urzędy, które zatrudniają 50 członków korpusu służby cywilnej i mniej, dostosowują program zarządzania zasobami ludzkimi do własnych potrzeb i możliwości. Należy jednak zauważyć, że do takiego urzędu mogą mieć zastosowanie obligatoryjne standardy zszl, np. konieczność opracowania polityki antymobbingowej czy określenie wewnętrznych procedur naboru.

⁸⁹ Zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. (weszło w życie z dniem podpisania).

Obowiązek sporządzania opisów i dokonywania wartościowania dotyczy jedynie stanowisk pracy w korpusie służby cywilnej (art. 84 ust. 1 u.s.c.).

Zasady dokonywania tych czynności zostały określone w zarządzeniu Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej⁹⁰. Istotą tego rozwiązania jest fakt, że w służbie cywilnej opisowi i wartościowaniu podlegają stanowiska pracy, a nie osoby na nich zatrudnione. Opisywanie i wartościowanie służy ocenie względnej wartości lub znaczenia danego stanowiska pracy dla urzędu.

Wprawdzie Prezes Rady Ministrów nie określił w drodze zarządzenia sposobu uwzględniania wyników wartościowania stanowisk pracy przy ustalaniu wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej (możliwość taką przewiduje art. 100 u.s.c.), jednak konieczność wzięcia pod uwagę wyników wartościowania przy ustalaniu wynagrodzenia zasadniczego wynika ze standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, przyjętymi zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej – pkt. IV.1.1, który jest standardem obligatoryjnym.

Spośród poddanych kontroli jednostek wymóg przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska pracy obowiązywał w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków (nabór do korpusu służby cywilnej – rozdział 3 ustawy o służbie cywilnej), oddziałach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (art. 59a–59g ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników) oraz urzędach gmin (dotyczy stanowisk urzędniczych, na których zatrudnia się pracowników w oparciu o umowę o pracę na stanowiskach, na których nie został zatrudniony pracownik w wyniku przeniesienia pracownika samorządowego zatrudnionego dotychczas na stanowisku urzędniczym w tej jednostce lub z innej jednostki samorządowej – art. 11–15 ustawy o pracownikach samorządowych).

Nabory te mają charakter otwarty i konkurencyjny, a kierownicy jednostek zobowiązani są do upowszechniania zarówno informacji o wolnych stanowiskach pracy jak i o wynikach naborów przez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP Urzędu a w przypadku WUOZ również w BIP KPRM. W KRUS, w odróżnieniu od poprzednich jednostek, po upływie terminu do składania dokumentów określonego w ogłoszeniu o naborze niezwłocznie upowszechnia się również listę kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze.

⁹⁰ M.P. Nr 5 poz. 61, ze zm.

We wszystkich ww. przypadkach nabór przeprowadzany jest przez komisję powołaną przez kierownika jednostki a jego przebieg dokumentowany jest w protokole naboru. Szczegółowo określono w ustawach wymagania co do treści ogłoszenia, protokołu jak i informacji o wyniku naboru. Jeżeli w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru zaistnieje konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy, można zatrudnić na tym samym stanowisku inną osobę spośród kandydatów.

W odróżnieniu od przepisów dotyczących korpusu służby cywilnej, ustawa o pracownikach samorządowych nie wymaga przeprowadzenia naboru na zatrudnienie osoby na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika i nie wyróżnia umowy na zastępstwo.

Stosunek pracy z pracownikami podejmującymi po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas określony wynoszący dwanaście miesięcy (art. 35 ust.3 u.s.c.)

Podobne uregulowanie dotyczy pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowiskach urzędniczych w urzędach gmin, stosunek pracy nawiązuje się w tym przypadku na podstawie umowy o pracę na czas określony nie dłuższy niż sześć miesięcy (art. 16 ust. 2 u.o.p.s.)

W przypadku pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznej akty prawa powszechnie obowiązującego nie określają procedury naboru. Kwalifikacje wymagane na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej określa załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej.

Ustawa o służbie cywilnej (art. 36–38 u.s.c.) oraz ustawa o pracownikach samorządowych (art. 19 u.o.p.s.) wprowadzają zasadę, że pracownik, którego zatrudnienie jest pierwszym zatrudnieniem w służbie cywilnej lub na stanowisku urzędniczym w jst podlega przygotowaniu do pracy oraz weryfikacji i ocenie kwalifikacji i przydatności zawodowej.

Osoby te zobowiązane są do odbycia służby przygotowawczej, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Służba przygotowawcza w służbie cywilnej trwa nie dłużej niż 4 miesiące i kończy się nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika (art. 36 ust. 4 u.s.c.), a w urzędach jst nie dłużej niż 3 miesiące (art. 16 ust. 4). W obu przypadkach służba przygotowawcza i kończy się egzaminem.

W obu przypadkach kierownik jednostki może zwolnić z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych. Zwolnienie to nie zwalnia z egzaminu przeprowadzanego na zakończenie

tej służby. Pozytywny wynik egzaminu kończącego służbę przygotowawczą jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika samorządowego.

W służbie cywilnej osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę na okres 12 miesięcy podlega dodatkowo tzw. pierwszej ocenie. Ocena ta powinna być dokonana nie wcześniej niż po upływie ośmiu miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa. W przypadku przyznania oceny pozytywnej kierownik komórki organizacyjnej, w której zatrudniony jest oceniany pracownik, wnioskuje do kierownika jednostki o zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony, zaś w przypadku oceny negatywnej – o niezawieranie takiej umowy albo o rozwiązanie umowy o pracę na czas określony.

Szczegółowe warunki i sposób dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej.

W stosunku do pracowników urzędów państwowych w mocy pozostały przepisy przewidujące konieczność odbycia aplikacji administracyjnej mającej na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w urzędzie państwowym do należytego wykonywania obowiązków urzędnika państwowego na stanowiskach określonych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych. Ustawa nie definiuje pojęcia pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w urzędzie państwowym, przez co należy uznać, że chodzi tu o osobę, która nie była wcześniej zatrudniona w urzędzie określonym w art. 1 ust. 1 ustawy ani nie była wcześniej członkiem korpusu służby cywilnej.

Urzędnicy oraz pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony jak również pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych podlegają ocenie okresowej przez bezpośredniego przełożonego lub kierownika urzędu (art. 81 ust. 1 u.s.c., art. 20 ust. 1 u.p.u.p i art. 27 ust. 2 u.o.p.s.). W myśl art. 81 ust. 3 u.s.c., w służbie cywilnej ocena dotyczy wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy. Zgodnie z art. 28 u.o.p.s., w urzędach jest, sposób dokonywania okresowych ocen, okresy, za które jest sporządzana ocena, kryteria, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skalę ocen, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfikę funkcjonowania jednostki ma określać zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta).

Ocenę okresową w służbie cywilnej sporządza się co do zasady co 24 miesiące na piśmie i niezwłocznie zapoznaje z nią ocenionego.

Ocena okresowa pracowników samorządowych dokonywana jest nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy.

Szczegółowe warunki i sposób przeprowadzenia ocen okresowych, w tym kryteria, wzór arkusza, skalę ocen i tryb sporządzanej oceny okresowej określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej.

W służbie cywilnej w razie uzyskania negatywnej oceny okresowej, oceniany podlega ponownej ocenie po upływie 6 miesięcy od dnia zapoznania się z oceną. Od oceny okresowej służy sprzeciw. W razie jego uwzględnienia ocenę okresową się zmienia albo sporządza po raz drugi – w tym drugim przypadku ponownie przysługuje od niej sprzeciw. W razie nierozpatrzenia sprzeciwu w terminie albo nieuwzględnienia sprzeciwu od oceny okresowej, oceniany może odwołać się do sądu pracy (art. 81 ust. 1–9, a także art. 83 ust. 1–5 u.s.c.).

Pracownikowi samorządowemu od dokonanej oceny przysługuje odwołanie do kierownika jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, a w przypadku jego uwzględnienia ocenę zmienia się albo dokonuje się oceny po raz drugi (art. 29 ust. 5–7 u.o.p.s.). W przypadku uzyskania przez pracownika samorządowego negatywnej oceny, ponownej jego oceny dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia poprzedniej oceny (art. 29 ust. 8 u.o.p.s.). Jednak zgodnie z art. 29 ust. 9 u.o.p.s., uzyskanie ponownej negatywnej oceny, skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia. Ustawa o pracownikach samorządowych nie reguluje bezpośrednio możliwości odwołania do sądu, ale wskazuje na potrzebę wyczerpania drogi odwoławczej wewnątrz jednostki.

Przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych przewidują, że okresowym ocenom kwalifikacyjnym podlegają urzędnicy państwowi mianowani (art. 20) a zasady ich przeprowadzenia określa rozporządzenie w sprawie aplikacji administracyjnej. Przepisów tych, na mocy art. 60 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie stosuje się do pracowników KRUS.

Obowiązku dokonywania ocen okresowych nie przewidują przepisy obowiązujące podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami prowadzone w formie jednostki budżetowej. Jednocześnie jednak przepisy Kodeksu Pracy zobowiązują pracodawcę do stosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników oraz wyników ich pracy (art. 94 pkt 9 KP).

Kwestie podnoszenia kwalifikacji oraz praw i obowiązków stron stosunku pracy w związku z doksztalcaniem pracownika reguluje dla większości

zatrudnionych KP. Kodeksowe zasady dotyczą przede wszystkim osób zatrudnionych na podstawie KP (w tym pracowników WSSE – zgodnie z art. 94 pkt 6 KP pracodawca jest obowiązany w szczególności ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych a zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych zostały określone w rozdziale III KP) ale też pozostałych pracowników zatrudnionych na podstawie odrębnych przepisów (WUOZ, KRUS, urzędy gmin), do których przepisy KP stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym w przepisach odrębnych. Taka sytuacja dotyczy pracowników urzędów państwowych (ustawa o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawa o pracownikach samorządowych zawierają szątkowe regulacje dotyczące podnoszenia kwalifikacji) oraz w węższym zakresie – członków korpusu służby cywilnej (z zasady bowiem podnoszą oni kwalifikacje w ramach szkoleń organizowanych przez służbę cywilną, mogą jednak dokształcać się również poza służbą cywilną i wówczas podstawą takiego doskonalenia zawodowego będzie KP).

Obowiązek uczestniczenia w szkoleniach wynika z art. 106 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Szkolenia w służbie cywilnej obejmują szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez Szefa Służby Cywilnej, szkolenia powszechne – planowane, organizowane i nadzorowane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej – planowane, organizowane i nadzorowane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków⁹¹ w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie członkiem korpusu służby cywilnej; szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu. Szczegółowe zasady organizowania szkoleń zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁹².

Ponadto bezpośredni przełożony ustala, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, z wyjątkiem osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, indywidualny program rozwoju zawodowego (art. 108 ust. 1 ustawy). Urzędy, które zatrudniają powyżej 50 członków korpusu służby cywilnej muszą określić zasady opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego stosownie do postanowień zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

⁹¹ Stosownie do postanowień art. 25 ust. 9 u.s.c.

⁹² Dz. U. poz. 960.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o pracownikach urzędów państwowych urzędnik państwowy zatrudniony w WUOZ oraz KRUS obowiązany jest rozwijać własną wiedzę zawodową a kierownik urzędu jest obowiązany zapewnić urzędnikowi państwowemu właściwe warunki do wykonywania obowiązków określonych w ustawie (art.17 ust.2 pkt 6 i ust. 3). W przeciwieństwie do członków korpusu służby cywilnej urzędnicy państwowi nie mają jednak kompleksowej, osobnej regulacji określającej zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nakładają na pracowników samorządowych obowiązek stałego podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych, a na jednostki samorządowe obowiązek uwzględnienia w planach finansowych tychże jednostek środków finansowych na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29).

Dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w WUOZ ustawa o służbie cywilnej przewiduje możliwości przyznania nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej ze specjalnie utworzonego w tym celu funduszu nagród w służbie cywilnej w wysokości 3 % planowanych wynagrodzeń osobowych pozostającego w dyspozycji WKOZ, który może być podwyższany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia (art. 93 ust. 1 i 2 u.s.c.). Zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, zaleca określenie zasad oraz kryteriów przyznawania nagród w urzędzie, uwzględniających w szczególności zawarte w ww. zarządzeniu wytyczne dot. nagradzania (Rozdział IV Motywowanie, pkt 2).

Członek korpusu służby cywilnej może również otrzymać dodatek zadaniowy za wykonywanie dodatkowych, powierzonych mu przez pracodawcę zadań na okres wykonywania tych zadań, ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia (art. 88 u.s.c.). Ww. Zarządzenie zaleca określenie zasady przyznawania dodatków zadaniowych w urzędzie, co ma pomóc skutecznie wykorzystywać je jako narzędzie, które zmotywuje pracownika w sytuacji, kiedy przez określony czas wykonuje on dodatkowe zadania.

Jeżeli chodzi o pracowników zatrudnionych poza korpusem służby cywilnej (zarówno w WUOZ jak i KRUS) art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych odsyła w tym zakresie do przepisów art. 105 KP, który stanowi, że pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu, mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby

cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek przewidziano fundusz nagród, z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, w wysokości 3 % planowanych wynagrodzeń osobowych, pozostający w dyspozycji kierowników urzędów lub jednostek. Fundusz ten może być podwyższany przez kierowników urzędów lub jednostek w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia - § 10 rozporządzenia.

W rozporządzeniu przewidziano również możliwość przyznania pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy dodatku specjalnego. Dodatek specjalny przyznaje się na czas określony, a w indywidualnych przypadkach także na czas nieokreślony. Dodatek specjalny jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 40 % łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dodatek specjalny może być przyznany w wyższej wysokości (§ 6 rozporządzenia).

Przepisy art. 105 KP mają zastosowanie również do pracowników WSSE przy czym w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej przewidziano możliwość utworzenia przez pracodawcę, w ramach środków na wynagrodzenia funduszu premiewego, którego wysokość oraz zasady premiovania muszą zostać określone przez pracodawcę w zakładowym regulaminie premiovania (§ 3 rozporządzenia).

Dla pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonujących czynności kontrolne, w art. 14 ustawy przewidziano dodatek specjalny do wynagrodzenia, którego tryb przyznawania, wysokość, i zadania, które będą zaliczane do czynności kontrolnych uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu przyznawania pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonującym czynności kontrolne dodatku specjalnego do wynagrodzenia oraz wysokości tego dodatku.

Dodatek przysługuje za czynności kontrolne wykonywane przez pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego, zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, w celu ustalenia stanu faktycznego i jego zgodności z obowiązującymi wymaganiami higienicznymi i zdrowotnymi (§ 2). Zgodnie z § 4 ust. 1, dodatek specjalny jest przyznawany pracownikowi z dniem powierzenia mu obowiązków związanych z wykonywaniem czynności kontrolnych, o których mowa w § 2 i jest

przyznawany w wysokości do 25 % wynagrodzenia zasadniczego pracownika (§ 4 ust. 2), natomiast w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii dodatek specjalny za czynności kontrolne w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych może być przyznany w wysokości do 75 % wynagrodzenia zasadniczego pracownika (§ 4 ust. 3).

Pracownikowi samorządowemu obok obligatoryjnych składników wynagrodzenia pracownika samorządowego mogą przysługiwać składniki o charakterze motywacyjnym m.in. dodatek specjalny, który obligatoryjnie przysługuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), może jednak zostać przyznany każdemu pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań oraz nagroda, która może zostać przyznana pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie powołania lub umowy o pracę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. W regulaminie wynagradzania, który dotyczy wyłącznie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, kierownik jednostki może określić warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa oraz warunki i sposób przyznawania dodatku specjalnego oraz innych dodatków (art. 39 ust. 2).

W obowiązujących uregulowaniach bardzo fragmentarycznie zostały ustalone zasady awansowania pracowników.

Ustawa o służbie cywilnej reguluje jedynie zasady awansowania urzędników służby cywilnej na kolejne stopnie służbowe. Dla członków korpusu służby cywilnej (z wyjątkiem osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej) planowana ścieżka awansu stanowiskowego i finansowego jest ustalana w indywidualnym programie rozwoju zawodowego (art. 108 ust. 1 pkt 2 u.s.c.). Propozycja metodologii tworzenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej została zamieszczona w publikacji pt. „Indywidualny program rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej. Poradnik dobrej praktyki” opracowanej na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, stanowią jedynie, że urzędnik państwowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, powinien być awansowany do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko (art. 21 ust. 2). Brak jednak przepisów, które szczegółowo regulowałyby, w jaki sposób i kto może awansować.

Natomiast pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko. Awans ten może jednak zostać dokonany jedynie

w ramach tej samej grupy stanowisk, tj. w grupie stanowisk urzędniczych, w tym kierowniczych stanowisk urzędniczych bądź w grupie stanowisk pomocniczych i obsługi (art. 20). Ustawa nie stawia wymogu, by awans został poprzedzony oceną pracowniczą przygotowaną na potrzeby awansu albo oceną okresową.

W przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie KP dopiero od 26 kwietnia 2023 r. pracodawca jest obowiązany informować pracowników w sposób przyjęty u danego pracodawcy o możliwości awansu (art. 94² pkt 2).

Awans wewnętrzny jest czynnością z zakresu prawa pracy, toteż na zmianę stanowiska pracownik powinien wyrazić zgodę, co tym samym powoduje, że jedyną dopuszczalną formułą zmiany umowy o pracę w przypadku awansowania pracowników powinno być porozumienie zmieniające umowę o pracę.

Od 27 września 2023 r., zgodnie z art. 97 u.s.c., czas pracy członków korpusu służby cywilnej co do zasady nie może przekraczać 8 godzin na dobę i średnio 40 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, nie dłuższym niż 4 miesiące (poprzednio okres rozliczeniowy mógł być nie dłuższy niż 8 tygodni). Istnieje możliwość stosowania innych rozkładów czasu pracy w uzasadnionych przypadkach bądź na wniosek pracownika:

- do 12 godzin na dobę (średnio 40 godzin na tydzień) w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż 4 miesiące (poprzednio przyjęty okres rozliczeniowy był nie dłuższy niż 12 tygodni),
- zadaniowy (w tym przypadku nie ewidencjonuje się godzin pracy),
- system skróconego tygodnia pracy (na pisemny wniosek członka korpusu s.c.),
- praca świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta (na pisemny wniosek członka korpusu s.c.).

Od 1 stycznia 2024 r. obowiązują znowelizowane przepisy dotyczące wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych i jej rozliczania.

Pracownikowi służby cywilnej za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze albo wynagrodzenie. W przypadku urzędnika służby cywilnej uprawnienie to dotyczy pracy w godzinach nadliczbowych w porze nocnej. Wynagrodzenie to, ustalone na podstawie godzinowej stawki wynagrodzenia należnego w miesiącu, w którym nastąpiła praca w godzinach nadliczbowych, na wniosek członka korpusu służby cywilnej, dyrektor generalny urzędu może przyznać zamiast czasu wolnego albo dnia wolnego (art. 97 i 97a).

Przyjęty w urzędzie czas pracy powinien być ustalony w regulaminie pracy, Obowiązek jego ustalenia obejmuje wszystkich pracodawców zatrudniających powyżej 20 pracowników, u których w zakresie organizacji i porządku w procesie pracy nie obowiązują postanowienia układu zbiorowego (art. 104 § 2 Kodeksu pracy).

Czas pracy urzędników państwowych nie może przekraczać 8 godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż 8 tygodni. W wypadkach uzasadnionych rodzajem pracy i jej organizacją mogą być stosowane rozkłady czasu pracy, w których jest dopuszczalne przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę. W tych rozkładach czas pracy nie może jednak przekraczać średnio 40 godzin na tydzień, w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż 12 tygodni.

Jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, urzędnik państwowy może być zatrudniony poza normalnymi godzinami pracy, a w wyjątkowych wypadkach także w nocy oraz w niedziele i święta. Urzędnikowi państwowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy przysługuje według jego wyboru wynagrodzenie lub wolny czas, z tym że wolny czas może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu (art. 29 – 30¹u.p.u.p).

Pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu. Rozkład czasu pracy i porządek wewnętrzny w jst określa regulamin pracy jednostki, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia obywatelom załatwianie spraw w dogodnym dla nich czasie. Jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta (art. 42).

**Uwarunkowania
organizacyjno-
ekonomiczne**

Omówione powyżej poszczególne reżimy prawne zatrudnienia pracowników administracji publicznej nie stanowią zamkniętej listy. Obok pracowników służby cywilnej, urzędów państwowych, pracowników samorządowych czy podmiotów leczniczych, należy wspomnieć również o pracownikach służb mundurowych, a także pracownikach zatrudnianych w reżimie Kodeksu pracy, do których nie stosują się regulacje szczegółowe. Powoduje to rozmaite trudności przy planowaniu i wdrażaniu reform całej administracji publicznej, a także rozbieżności w zakresie formalnych wymogów do podejścia zarządzania zasobami

ludzkimi, ponieważ wymogi te są albo bardzo sformalizowane (służba cywilna) albo nieliczne na poziomie ustawowym (WSSE), a kierownicy jednostek mają dużą swobodę w kształtowaniu wewnętrznych zasad w tym zakresie.

Jak pokazały wyniki wcześniejszych kontroli NIK dotyczących funkcjonowania służby cywilnej (P/22/005 „Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej” oraz P/24/074 „Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim”), istniejące możliwości wyłączenia jej stosowania wpływały zarówno na niezasadne zatrudnienie pracowników na stanowiskach „ekspertów” poza procedurą otwartego i konkurencyjnego naboru, jak również na fakt wyłączenia niektórych kierowniczych stanowisk w urzędach ze służby cywilnej bez jakiegokolwiek logiki i uzasadnienia. Dotyczyło to np. wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych, choć już inne stanowiska kierownicze w rządowej administracji zespolonej (np. wojewódzcy inspektorzy jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych) należały do korpusu s.c.

Fakt, że wiele urzędów wchodzących w skład administracji rządowej działa do dziś na podstawie dwóch odrębnych aktów prawnych, tj. ustawy o służbie cywilnej i ustawy o pracownikach urzędów państwowych powoduje nieuzasadnione rozbieżności w zarządzaniu zasobami ludzkimi w poszczególnych jednostkach. O ile w przypadku służby cywilnej proces kierowania kadrami wpisuje się we wskazane poniżej ogólne zasady zarządzania, to druga z ww. ustaw, pierwotnie uchwalona w 1982 roku jest już mocno anachroniczna, a jeden z istotnych aktów wykonawczych do niej, tj. rozporządzenie w sprawie aplikacji administracyjnej urzędników państwowych do dziś nakazuje uwzględnianie w ocenie kwalifikacyjnej m.in. przestrzeganie zasad praworządności socjalistycznej i sprawiedliwości społecznej.

Sam proces zarządzania zasobami ludzkimi w każdej organizacji koncentruje się na uprzednim zdefiniowaniu potrzeb i zasobów ludzkich niezbędnych do realizacji celów i zadań jednostki, opisaniu poszczególnych stanowisk pracy i dokonaniu ich wartościowania w celu utworzenia „siatki płac”. Kolejne etapy obejmują rekrutację, wdrażanie do pracy nowoprzyjętych pracowników, wreszcie ich ocenę i sformułowanie indywidualnego programu rozwoju zawodowego⁹³. W praktyce wszystkie powyższe zasady obowiązują jedynie w sposób sformalizowany dla pracowników służby cywilnej (częściowo również w przypadku pracowników samorządowych). Tymczasem standardy OECD, przyjęte

⁹³ Wójcik K., „Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, Kontrola Państwowa nr 1/2025, str. 26–27.

choćby w 2023 r. w dokumencie „Zasady administracji publicznej” wskazują wartości i zachowania oczekiwane od nowoczesnej administracji publicznej. W składających się na nie obszarze „Służba publiczna i zarządzanie zasobami ludzkimi” ujęto pięć głównych zasad, które zostały rozwinięte szczegółowo w 42 punktach. Warto wskazać tutaj te zasady, zaznaczając jednocześnie, że powinny one dotyczyć całej administracji publicznej, nie tylko służby cywilnej:

Zasada 8: Ramy zatrudnienia zapewniają równowagę między stabilnością a elastycznością, zapewniają odpowiedzialność urzędników państwowych i chronią ich przed bezprawnym wpływem i niesłusznym zwolnieniem.

Zasada 9: Administracja publiczna przyciąga i rekrutuje kompetentnych ludzi w oparciu o zasługi i równe szanse.

Zasada 10: Skuteczne przywództwo jest wspierane przez kompetencje, stabilność, autonomię zawodową i informację zwrotną odpowiedzialnych menedżerów wyższego szczebla.

Zasada 11: Urzędnicy państwowi są zmotywowani, uczciwie i konkurencyjnie wynagradzani oraz mają dobre warunki pracy.

Zasada 12: Rozwój zawodowy, zarządzanie talentami i wydajnością, zwiększanie umiejętności, wydajności i skuteczności urzędników państwowych oraz promowanie wartości służby cywilnej.

O ile w przypadku pracowników służby cywilnej (a także w pewnym stopniu pracowników samorządowych) większość tych standardów znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w ustawie o służbie cywilnej, rozporządzeniach wykonawczych czy zarządzeniach Szefa S.C., to w przypadku pracowników funkcjonujących w pozostałych reżimach ich stosowanie jest dość ograniczone. Zresztą w samej służbie cywilnej, zasady 8 i 9 zostały w praktyce wyłączone ze stosowania wraz z likwidacją w 2016 r. konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jak wskazuje L. Marcinkowski⁹⁴, państwa UE i OECD różnie definiują, które stanowiska należą do najwyższych. Jednak w przypadku Polski, ze służby cywilnej wyłączono nawet stanowiska z poziomu D (zastępców dyrektora departamentu), co jest sytuacją w zasadzie niespotykaną – nawet w państwach starających się przyjęcie do struktur Wspólnoty (np. w Macedonii Północnej). Podobnie wyjątek dotyczy powoływania osób odpowiedzialnych za większe obszary polityk publicznych, usytuowanych powyżej dyrektorów departamentów, jednak poniżej ministrów – w Polsce ich rolę pełnią podsekretarze stanu powoływani

⁹⁴ Marcinkowski L., „Kluczowe wyzwania dla służby publicznej w Polsce”, Kontrola Państwowa nr 1/2025, str. 86.

politycznie, w odróżnieniu chociażby do takich krajów jak Francja, Niemcy, Włochy czy Belgia.

Istotną kwestię w przestrzeni publicznej stanowią wynagrodzenia w administracji. O ile w przypadku służby cywilnej możliwe jest pozyskanie danych statystycznych i informacji dotyczących działalności określonej przepisami u.s.c., dostępnych w corocznych sprawozdaniach Szefa Służby Cywilnej, to w przypadku pracowników urzędów państwowych, samorządowych oraz stacji sanitarno-epidemiologicznych, brak jest ogólnopolskich statystyk o takim stopniu szczegółowości. Według danych GUS, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w administracji samorządu terytorialnego wyniosło 8,5 tys. zł w 2024 r., zaś w całej administracji publicznej⁹⁵ w tym samym roku – 9,8 tys. zł. Z ostatniego sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2024 r. wynika, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej wyniosło 11,3 tys. zł brutto, a tym samym było istotnie wyższe zarówno od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w administracji samorządu terytorialnego, jak również od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, które sięgnęło 8,2 tys. zł. Było to skutkiem jednorazowego i znaczącego – po raz pierwszy od wielu lat – wzrostu kwoty bazowej⁹⁶ o 20 %.

Powyższe dane wskazują, że na koniec 2024 r. najniższe wynagrodzenia mieli pracownicy samorządowi co potwierdzają również ustalenia niniejszej kontroli. Różnica na niekorzyść pracowników samorządowych sięgała niemal 3 tys. zł. Warto również podkreślić, że kontrola NIK wskazała na jeszcze większą przepaść pomiędzy wynagrodzeniami w urzędach gmin miejsko-wiejskich a wynagrodzeniami pracowników WSSE, ponieważ tutaj różnice w przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu całkowitym sięgały nawet 100 % (ok. 7 tys. zł). Pracownicy WSSE byli jednak uprzywilejowaną grupą, ponieważ 2/3 z nich stanowili pracownicy wykonujący zawody medyczne i inni, których praca była związana z udzielaniem świadczeń medycznych – w ich przypadku mieli zagwarantowane podwyżki zarówno wynikające ze wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej, jak również wynikające z przepisów o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Przepisy te gwarantują coroczny wzrost wynagrodzeń minimalnych w powiązaniu

⁹⁵ Zgodnie z metodologią GUS dane te obejmują w szczególności: naczelne i centralne organy administracji: instytucje naczelne (ministerstwa, urzędy centralne), jednostki równorzędne i inne jednostki bezpośrednio podległe instytucjom naczelnym, urzędy wojewódzkie, administrację samorządu terytorialnego (gmin, miast, powiatów i województw), samorządowe kolegia odwoławcze.

⁹⁶ Ustalona w ustawie budżetowej kwota, która stanowi podstawę do obliczania wynagrodzeń zasadniczych członków korpusu służby cywilnej. W 2024 roku kwota bazowa wzrosła o 20 % (do 2628,54 zł), co miało wpływ na wzrost wynagrodzeń zasadniczych pracowników służby cywilnej.

z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem brutto w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym. Nie dziwi więc fakt, że wyniki kontroli wskazały na najmniejszy odsetek naborów, które były nieskuteczne właśnie w przypadku WSSE. Na marginesie warto podkreślić, że w przypadku innego z kontrolowanych urzędów, tj. KRUS, lekarze tam zatrudniani na stanowiskach orzecznicych nie korzystają z powyższego mechanizmu podwyższania wynagrodzenia, ponieważ KRUS nie jest podmiotem leczniczym. Zresztą niektórzy z dyrektorów skontrolowanych oddziałów regionalnych KRUS wskazywali właśnie na trudności w zatrudnieniu pracowników na stanowiskach wymagających kwalifikacji lekarskich.

Jakkolwiek ustalenie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej od 1 stycznia 2024 r. w wysokości 120 % wpłynęło na znaczące podwyżki w administracji publicznej (należy jednak pamiętać, że w poprzednich kilku latach skala podwyżek w administracji publicznej była niższa niż wskaźnik inflacji), to jednak taki jednorazowy krok nie wpłynął na zachęcenie młodych ludzi do pracy chociażby w służbie cywilnej. Ze sprawozdania Szefa S.C. za 2024 r. wynika bowiem, że udział zatrudnienia osób młodych (do 29 roku życia) w służbie cywilnej spadł w ostatnim roku i jest znacznie niższy niż na rynku pracy (6 % wobec 14,8 %). Jednocześnie należy podkreślić, że w 2024 r. wzrosła średnia liczba ofert w naborze do poziomu 12 ofert (tj. o ponad 70 %), co może cieszyć chociażby również w kontekście wyraźnego wzrostu liczby złożonych ofert – o ponad 21 %, do poziomu najwyższego od 2015 r.

Wydaje się jednak, że zasadniczym problemem związanym z wynagrodzeniami w administracji publicznej jest fakt, że poza nielicznymi wyjątkami (np. wspomniani już pracownicy organów PIS), brak jest powiązania wzrostu wynagrodzeń w administracji publicznej ze średnią krajową. Nie są one również automatycznie waloryzowane w powiązaniu ze wskaźnikiem inflacji, a zazwyczaj tylko doraźnie, w zależności od politycznych uwarunkowań⁹⁷. Z pewnością taki system nie zachęca do podjęcia pracy w administracji publicznej.

Sama struktura wynagrodzeń w administracji publicznej jest również daleka od przejrzystości, ponieważ wynagrodzenie zasadnicze jest powiększane o wszelkie dodatki zadaniowe, specjalne bądź funkcyjne, nagrody, premie, itp. Powoduje to sytuację, że w jednym urzędzie funkcjonującym w ramach zespolonej administracji rządowej pracownicy dostają co miesiąc premie, a w innym są ich pozbawieni, mogą natomiast otrzymać nagrody za „szczególne osiągnięcia”. Jak pokazują wyniki

⁹⁷ Siekiera J., „Służba cywilna się starzeje. Jak przekonać młodych do pracy w administracji”, Dziennik „Gazeta Prawna”, wyd. internetowe z 8 maja 2024 r.

zarówno tegorocznej kontroli NIK, jak też i ubiegłorocznej, nagrody za takie osiągnięcia otrzymało niemal 100 % pracowników, co skłania do refleksji na zasadność utrzymywania w poszczególnych przepisach „szczególnych osiągnięć” jako warunku przyznania nagrody.

Warto podkreślić zasadność rozpoczęcia prac nad całościową reformą służby publicznej, obejmującą również pracowników administracji publicznej. Jak słusznie wskazał D. Sześciło⁹⁸, „Konstytucyjna zasada równego dostępu do służby publicznej i troska o kondycję kadr na wszystkich poziomach aparatu państwowego skłania do podejścia kompleksowego, w którym będzie istniał wspólny fundament umożliwiający jej funkcjonowanie.” Z kolei R. Sobiech i J. Kozłowski zauważają⁹⁹, że „Postulat ujednoczenia statusów zatrudnienia i standaryzacji praw oraz obowiązków funkcjonariuszy publicznych w Polsce jest obecny w debacie publicznej oraz eksperckiej (...) Formułowane postulaty nie przeszły jednak do fazy legislacyjnego wykonania, głównie z takich powodów, jak:

- brak jasno wyartykułowanej wizji docelowej takiej generalnej regulacji;
- opór urzędów, które nie są częścią służby cywilnej, oraz stojących na ich czele polityków. Działanie tych urzędów opiera się dziś na przepisach dość archaicznych, ale jednocześnie wygodnych z krótkiej perspektywy zarządzających. Pozwalają one np. na dosyć swobodne i mało przejrzyste zasady naboru czy podporządkowują politykę kadrową zmianom politycznym i personalnym;
- trudności samej materii legislacyjnej, co jest konsekwencją braku standaryzacji i rozrastania się mocno różniących się przepisów, nie tylko na poziomie ustawowym, ale także bardzo rozbudowanego prawa aktów wykonawczych.”

Ci sami eksperci wskazują również na fakt, że służba cywilna nie została wprowadzona konsekwentnie nawet w samej administracji rządowej. Urzędy objęte reżimem służby cywilnej, oprócz ustawy o służbie cywilnej, podlegają wielu różnym i zwykle niespójnym regulacjom branżowym, utrudniającym sprawne działanie administracji rządowej i kierowanie nią.

⁹⁸ Sześciło D. „Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce”, Kontrola Państwowa nr 1/2025, str. 70.

⁹⁹ Źródło: Kozłowski J., Sobiech R., Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań, Fundacja im. Stefana Batorego, 2020, str. 12-13.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.
2. Ustawa z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy – Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.
3. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych – Dz. U. z 2023 r. poz. 1917, ze zm.
4. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej – Dz. U. z 2024 r. poz. 416.
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników – Dz. U. z 2025 r. poz. 197, ze zm.
6. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw Dz. U. z 2024 r. poz. 1356.
7. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.
8. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – Dz. U. z 2024 r. poz. 1135.
9. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej – Dz. U. z 2025 r. poz. 450, ze zm.
10. Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych – Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek – Dz. U. z 2023 r. poz. 467, ze zm.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych – Dz. U. z 2024 r. poz. 1638, ze zm. (obowiązuje od 1 listopada 2021 r.).
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej – Dz. U. poz. 960.
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej – Dz. U. poz. 1144.
15. 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 ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej – Dz. U. z 2025 r. poz. 670.
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej – Dz. U. poz. 470.
17. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 31 grudnia 2004 r. w sprawie orzecznictwa lekarskiego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Dz. U. z 2005 r. Nr 6 poz. 46.

18. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu przyznawania pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonującym czynności kontrolne dodatku specjalnego do wynagrodzenia oraz wysokości tego dodatku – Dz. U. z 2021 r. poz. 2243.
19. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej – Dz. U. Nr 48 poz. 283.
20. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej – Dz. U. z 2025 r. poz. 518, ze zm.
21. Zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej – M.P. Nr 5 poz. 61, ze zm.
22. Zarządzenie Szefa Służby Cywilnej Nr 6 z 12 marca 2020 r. w sprawie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.
23. Zarządzenie Nr 7 Szefa Służby Cywilnej z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

6.4. ZESTAWIENIE ZASADNICZYCH RÓŻNIC POMIĘDZY REŻIMAMI ZATRUDNIENIA W RAMACH SŁUŻBY CYWILNEJ, USTAWY O PRACOWNIKACH URZĘDÓW PAŃSTWOWYCH ORAZ USTAWY O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH¹⁰⁰

Aspekt	Pracownicy korpusu służby cywilnej	Pracownicy urzędów państwowych	Pracownicy samorządowi
Apolityczność/ neutralność polityczna	Zakaz manifestowania poglądów politycznych, zakaz łączenia zatrudnienia z mandatem radnego (wszyscy członkowie k.s.c.) Dodatkowo zakaz przynależności do partii politycznych (wyższe stanowiska w s.c. oraz urzędnicy s.c.)	Brak przepisów analogicznych jak dla pracowników służby cywilnej	Brak przepisów analogicznych jak dla pracowników służby cywilnej
Nawiązanie stosunku pracy	Otwarty i konkurencyjny nabór (z wyjątkiem wyższych stanowisk w s.c.) poprzedza zatrudnienie na czas określony nie dłuższy niż 12 miesięcy (w przypadku osób podejmujących pierwszą pracę w s.c.)	Zatrudnienie w oparciu o umowę o pracę na czas określony bądź nieokreślony, a także powołanie (stanowiska kierowników urzędów). Brak wymogu, aby nabór był otwarty i konkurencyjny (choć zasada ta może wynikać z przepisów szczególnych – jak np. w przypadku KRUS)	Otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze (z wyjątkami – np. stanowiska kierowników urzędów z wyboru) poprzedza zatrudnienie na czas określony nie dłuższy niż 6 miesięcy (w przypadku osób podejmujących pierwszą pracę na stanowiskach urzędniczych)
Możliwość przeniesienia pracownika do innego urzędu	Możliwa w ramach korpusu s.c., bądź poza korpus (na podstawie odrębnych przepisów – art. 68a ustawy o NIK i art. 3a u.p.u.p.) – na podstawie porozumienia pracodawców, zaś w przypadku urzędników s.c. także decyzji Szefa Służby Cywilnej (wyłącznie w ramach korpusu s.c.)	Możliwe przeniesienie do pracy w innym urzędzie działającym w reżimie u.p.u.p. za zgodą lub na wniosek pracownika Przepisy nie przewidują możliwości przeniesienia do korpusu s.c. ani samorządu	Możliwe przeniesienie na wniosek pracownika samorządowego, zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym lub za jego zgodą w ramach jednostek podlegających reżimowi przepisów u.o.p.s. Brak możliwości przeniesienia do k.s.c. lub urzędu państwowego

¹⁰⁰ Z powyższego zestawienia wyłączono obowiązujące w WSSE regulacje dot. pracowników podmiotów leczniczych, ze względu na fakt, że w niewielkim stopniu (głównie ograniczonym do rozkładu czasu pracy) regulowały one zasady zarządzania zasobami ludzkimi w tych jednostkach.

Służba przygotowawcza	Zasadniczo wymagana w przypadku osób po raz pierwszy podejmujących pracę w służbie cywilnej, jednak możliwe zwolnienie z konieczności jej odbycia przez pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych	Brak służby przygotowawczej, natomiast istnieje konieczność odbycia aplikacji administracyjnej w przypadku niektórych pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę w urzędzie państwowym	Zasadniczo wymagana w przypadku osób po raz pierwszy podejmujących pracę na stanowisku urzędniczym, jednak możliwe zwolnienie z konieczności jej odbycia przez pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych
Oceny okresowe pracowników oraz indywidualne programy rozwoju zawodowego (IPRZ)	Obowiązkowe oceny okresowe dokonywane nie rzadziej niż co dwa lata, konieczność ustalenia IPRZ Wymogi te nie dotyczą jednak osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej	Oceny okresowe obowiązkowe tylko w przypadku urzędników państwowych mianowanych (na mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników urzędnicy w KRUS nie podlegali temu obowiązkowi) Brak obowiązku ustalenia IPRZ dla pracowników	Obowiązkowe oceny okresowe dokonywane nie rzadziej niż raz na dwa lata i nie częściej niż raz na sześć miesięcy, brak obowiązku ustalenia IPRZ dla pracowników
Składniki wynagrodzenia pracowników	Wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek zadaniowy, dodatek funkcyjny (wyższe stanowiska w s.c.), dodatek służby cywilnej dla urzędników mianowanych, nagrody za szczególne osiągnięcia	Wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek specjalny, dodatek funkcyjny (stanowiska kierownicze, radcowie prawni i inne stanowiska wskazane w przepisach wykonawczych), nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej	Wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek funkcyjny (z założenia przyznawany zatrudnionym na stanowiskach pracowników samorządowych na podstawie wyboru, i powołania, może też być przyznany innym pracownikom), dodatek specjalny, nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej
Systemy czasu pracy	8 godzin na dobę i średnio 40 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, dopuszczalne przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę, możliwy również zadaniowy czas pracy, a nawet skrócony i weekendowy w indywidualnych przypadkach	8 godzin na dobę i średnio 40 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, dopuszczalne przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę	Rozkład czasu pracy jednostce określa regulamin wewnętrzny – w sposób zapewniający obywatelom załatwianie spraw w dogodnym dla nich czasie

6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
7. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej
8. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
9. Szef Służby Cywilnej
10. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
11. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Minister Zdrowia
14. Generalny Konserwator Zabytków
15. Główny Inspektor Sanitarny
16. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Zdrowotnego
17. Wojewodowie



Szef Służby Cywilnej

Anita Noskowska-Piątkowska

DSC.WKO.1780.1.2026
Warszawa, 23 lutego 2026 r.

Pan
Mariusz Haładyj
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo Pana Prezesa¹, stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej swoje stanowisko do Informacji o wynikach kontroli nr ewid. 84/2025/P/25/067/LLO pn. Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej.

Właściwość szefa służby cywilnej

Kontrola obejmowała swoim zasięgiem jednostki, które funkcjonują na podstawie różnych ustaw i pragmatyk urzędniczych - „w czterech odrębnych reżimach prawnych” jak to określono w Informacji. Są to administracje działające w bardzo zróżnicowany sposób, również jeśli chodzi o standardy zarządzania zasobami ludzkimi. Pomimo iż całościowa analiza ich działania wskazuje na wiele niedociągnięć, a nawet nieprawidłowości, chciałabym podkreślić, że rozwiązania przyjęte i wdrożone w służbie cywilnej sprawdzają się, są prawidłowo stosowane i są wzorem, z którego korzystają pozostałe części administracji.

Jako szefowa służby cywilnej chciałabym odnieść się do wyników z kontroli jednostek, które funkcjonują na podstawie ustawy o służbie cywilnej oraz do kontroli działalności Szefa Służby Cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli w Informacji przedstawiła kilka propozycji, których wprowadzenie wymaga nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Są to:

1. Wzmocnienie kompetencji zarządczych Szefa Służby Cywilnej.

¹ DLO.430.2.2026

2. Zapewnienie równego dostępu obywatelom do wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej, z uwzględnieniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej

Zgodnie z decyzją Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu z 9 grudnia 2025 r., do Wykazu prac Rady Ministrów został włączony projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej (UDER102), który zamierzam przedłożyć Radzie Ministrów w III/IV kwartale 2026 r. Projekt przewiduje zmiany między innymi w zakresie dotyczącym Szefa Służby Cywilnej, które mają wzmocnić jego kompetencje zarządcze i skuteczność działania.

W projekcie proponuję również zmiany w sposobie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, aby dostęp do nich był równy dla wszystkich obywateli. Stanowiska mają być obsadzone z uwzględnieniem wiedzy, umiejętności, doświadczenia i kompetencji kierowniczych. Nowelizacja proponuje elastyczne metody obsadzania tych stanowisk – w ramach awansu wewnętrznego, przeniesienia oraz obowiązkowego, dla kandydatów spoza służby cywilnej, konkursu.

Nowelizacja przewiduje szereg rozwiązań, które mają uporządkować i usprawnić obszary zarządzania ludźmi w służbie cywilnej. Proponuję również przywrócenie nazwy Rady Służby Cywilnej w miejsce obecnej Rady Służby Publicznej, tak aby lepiej odpowiadała ona kompetencjom i przedmiotowi zainteresowania tej Rady.

Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

W informacji NIK znajdują się też wnioski, które dotyczą zarządzania ludźmi oraz ich wynagradzania:

1. Włączenie wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej do służby cywilnej.
2. Zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do skali i zakresu realizowanych zadań.
3. Ujednolicenie i uproszczenie zasad wynagradzania pracowników w celu zwiększenia jego transparentności i przestrzegania zasady równej płacy za pracę równej wartości.

W tym zakresie Szefa Służby Cywilnej, dyrektorów generalnych i kierowników urzędów wesprze Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2034 roku.

W Informacji kilkakrotnie przywoływany jest fakt przygotowania przeze mnie projektu

tego dokumentu. Rada Ministrów już go przyjęła². Strategia wyznacza kierunki rozwoju służby cywilnej w Polsce na następne lata. Jej realizacja wspiera rozwój administracji nowoczesnej, sprawnej, odpornej na wyzwania współczesnego świata i zmiany demograficzne. Stawia na tożsamość, postawy i etykę członków korpusu służby cywilnej, sprawność w działaniu, rozwój zawodowy członków korpusu, wzmocnienie kompetencji kadry kierowniczej, świadome budowanie relacji z otoczeniem służby cywilnej, efektywne narzędzia kadrowe i cyfryzację. Działania te oprócz samego aspektu wzmocnienia służby cywilnej, mają zachęcić kolejne pokolenia do pracy w tej służbie, zwłaszcza w kontekście obowiązku zapewnienia ciągłości realizacji zadań państwa. Zmiana pokoleniowa skłania również do aktywizacji pokolenia dojrzałego. Stąd też w dokumencie znajdują się programy mentoringowe, których zadaniem jest wzmocnienie poczucia wartości i aktywności zawodowej, wsparcia adaptacji do zmian, a także budowa współpracy międzypokoleniowej. Strategia zakłada również rozpoczęcie prac nad modernizacją systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej. Jest to ważny krok, dzięki któremu zaproponujemy nowoczesny, efektywny system dla służby cywilnej.

Jestem przekonana, że Strategia ZZL pomoże uporządkować i uprościć działania z zakresu zarządzania kadrami w urzędach. Pozwoli to uniknąć błędów oraz pomyłek, w tym takich, które zostały wskazane w Informacji.

Pracownicy objęci niemnożnikowym systemem wynagradzania

W kontekście włączenia wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej do służby cywilnej wielokrotnie sygnalizowałam konieczność takiego rozwiązania. Od 2024 r. monitoruję zatrudnienie na stanowiskach „niemnożnikowych” w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej. Jednocześnie przypominam dyrektorkom i dyrektorom generalnym oraz kierowniczkom i kierownikom urzędów, że zadania o charakterze urzędniczym powinny być wykonywane przez członków i członkinie korpusu służby cywilnej. Dotyczy to m.in. obszarów kadr, finansów, szkoleń, zamówień publicznych, prawa, analiz, rozpatrywania wniosków, projektów i programów rządowych, zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa, obsługi klientów, czynności administracyjnych, obsługi i analizy baz danych, PR / polityki informacyjnej.

² Uchwała Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2026 r. w sprawie Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2034 r. (Monitor Polski 2026 poz. 168)

Administracja publiczna

Kontrolerzy NIK w Informacji wskazali również na potrzebę podjęcia przez Prezesa Rady Ministrów kompleksowej reformy systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, która miałaby zapewnić jednakowe zasady zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej i samorządowej. Jest to działanie, które wykracza poza kompetencje Szefa Służby Cywilnej i które wymaga pogłębionej dyskusji nad ewentualnymi zmianami. Przyłączam się do głosów w tej dyskusji, które wspierają ideę unifikacji całej administracji pod jedną ustawą (choć ze względów konstytucyjnych - z wyróżnionymi pragmatykami) i tym samym ujednoczenia chociażby zasad zarządzania ludźmi. Takie wystandaryzowane podejście do całej administracji publicznej z pewnością pozwoliłoby sprawniej zarządzać państwem, a także oferować równe warunki zatrudnienia pracownikom i pracownikom, którzy swoją drogę zawodową związali ze służbą publiczną.

Z wyrazami szacunku

Anita Noskowska-Piątkowska
Szefowa Służby Cywilnej
/dokument podpisany elektronicznie/