



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK  
Jacek Kozłowski

LLO.410.2.5.2025

Pani  
Anita Noskowska-Piątkowska  
Szefowa Służby Cywilnej  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-950 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/067 - Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w zakresie realizacji zadań Szefa Służby Cywilnej.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anita Noskowska-Piątkowska, Szefowa Służby Cywilnej, powołana na to stanowisko w dniu 28 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Dobrosław Dowiat - Urbański, Szef Służby Cywilnej, od dnia 2 marca 2016 r. do 27 lutego 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zarządzanie zasobami ludzkimi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one związek z działaniami prowadzonymi w powyższym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Stanisław Wlazło, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LLO/23/2025 z 27 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, 15-16)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą Szef Służby Cywilnej realizował zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w służbie cywilnej co do zasady zgodnie z wymogami przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>3</sup>. W 2024 r. przygotował *Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*<sup>4</sup>, zawierający elementy, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy.

W dokumencie sformułowane zostały, wymagane przepisami ustawy: diagnoza służby cywilnej, cele strategiczne, system ich realizacji oraz ramy finansowe.

W ocenie NIK w diagnozie służby cywilnej trafnie ujęte zostały najistotniejsze problemy i trudności dotyczące tej formacji. Jednak przedstawione cele strategiczne, sposób realizacji oraz ramy finansowe zostały opisane w sposób ogólny. W przypadku ram finansowych nie określono chociażby kwot niezbędnych do zrealizowania zaplanowanych działań, z kolei dla mierników przypisanych do poszczególnych kierunków działań nie przyjęto wartości początkowych i docelowych. W Projekcie strategii nie ujęto ponadto analizy ryzyka. Zdaniem NIK, przyjęcie Projektu strategii w obecnym kształcie przez Radę Ministrów, nie umożliwi w pełni właściwego kierowania procesem zarządzania w służbie cywilnej, do czego obliguje Szefa Służby Cywilnej art. 15 ust. 1 pkt 2 u.s.c.

Szef Służby Cywilnej monitorował stosowanie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej, jak również znajomość i przestrzeganie zasad służby cywilnej oraz zasad etyki w korpusie służby cywilnej. W wyniku tego monitoringu podejmował działania w celu wsparcia kierowników urzędów w ich stosowaniu.

Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie zauważa, że w obecnym stanie prawnym Szef Służby Cywilnej nie ma możliwości wyegzekwowania stosowania zasad zarządzania w służbie cywilnej przez kierowników jednostek zatrudniających członków korpusu służby cywilnej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt przedłożenia 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. Jednocześnie zauważa, że pomimo podjęcia przez Szefa Służby Cywilnej działań mających na celu przywrócenie konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, do dnia dzisiejszego nie zostały one formalnie przywrócone, a tym samym nie została zapewniona przejrzystość i równość w dostępie do tych stanowisk.

Współpraca z Radą Służby Publicznej przez Szefa Służby Cywilnej odbywała się zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.c., a Rada pozytywnie opiniowała wszystkie

---

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 409 ze zm., dalej „ustawa o służbie cywilnej” lub „u.s.c.”

<sup>4</sup> Dalej również jako „Projekt”, „Projekt strategii” lub „Projekt strategii zsl” .

przedkładane dokumenty (w tym m.in. plany szkoleń, coroczne sprawozdania Szefa Służby Cywilnej i projekty aktów prawnych przez niego przygotowanych); kierowała również dezyderaty do Prezesa Rady Ministrów wskazujące na konieczność zwiększenia środków na szkolenia w służbie cywilnej oraz zmniejszenie nieuzasadnionych różnic w wynagrodzeniach pracowników urzędów. Działania w zakresie zwiększenia środków finansowych na szkolenia w służbie cywilnej na lata 2024-2025 podjął również Szef Służby Cywilnej, jednak wnioski w tym zakresie zostały negatywnie rozpatrzone przez Ministra Finansów.

Szef Służby Cywilnej przygotował i terminowo przedłożył Prezesowi Rady Ministrów rzetelne sprawozdania o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2021-2024. W sprawozdaniach tych określił najważniejsze aspekty funkcjonowania służby cywilnej, cele i zadania do osiągnięcia na rok kolejny oraz wskaźniki ich realizacji, które corocznie monitorował.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

Opis stanu faktycznego

1. W 2024 r. Szef Służby Cywilnej przygotował *Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2034 roku*, a tym samym zrealizował wniosek NIK po kontroli P/22/005 *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*. Projekt strategii zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej zawierał diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych<sup>6</sup>.

(akta kontroli str. 3-107)

Oprócz Projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, nie opracowano innych dokumentów o charakterze strategicznym dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi. Projekt strategii, (w tym cele strategiczne i kierunki w nim przyjęte) opisany został szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Szef Służby Cywilnej corocznie określał planowane cele, kierunki działania, zadania oraz wskaźniki ich realizacji w sprawozdaniach Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2021-2024. Sprawozdania opisane zostały szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 3-14)

---

<sup>5</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Nieprawidłowość polegającą na nieprzygotowaniu i nieprzedstawieniu Radzie Ministrów przez Szefa Służby Cywilnej projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, stwierdziła przeprowadzona przez NIK w 2022 r. kontrola P/22/005 *Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej*. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Szefa Służby Cywilnej, NIK sformułowała wniosek o przygotowanie i przedstawienie Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

W latach 2021–2024 Prezes Rady Ministrów nie kierował do Szefa Służby Cywilnej poleceń i wytycznych dotyczących dokumentów o charakterze strategicznym regulujących organizację procesu zarządzania w służbie cywilnej.

W ww. okresie, Szef Służby Cywilnej nie był objęty – poza kontrolą P/22/005 *Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej* przeprowadzoną przez NIK w 2022 r. - audytami i kontrolami w zakresie realizacji ustawowych zadań służby cywilnej przez inne organy zewnętrzne.

Rada Służby Publicznej nie formułowała opinii i stanowisk w sprawie dokumentów o charakterze strategicznym<sup>7</sup>.

(akta kontroli str. 680-744, 848-857)

W 2023 r. Szef Służby Cywilnej przeprowadził monitoring standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Wyniki tych badań wskazywały m.in., że zdecydowana większość urzędów wdrażała u siebie standardy zarządzania zasobami ludzkimi, m.in. program zarządzania zasobami ludzkimi wprowadziło 71% urzędów, a wewnętrzne procedury naboru i procedurę antymobbingową 82% urzędów, z kolei 58% urzędów wdrożyło indywidualny program rozwoju zawodowego.

W 2024 r. Szef Służby Cywilnej przeprowadził monitoring znajomości i przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki w korpusie służby cywilnej (ankietę skierowano do wszystkich urzędów, w których zatrudnieni byli członkowie korpusu służby cywilnej<sup>8</sup> z założeniem, by każdy urząd przekazał tylko jedną odpowiedź). Bardzo dobrą lub dobrą znajomość zasad służby cywilnej zadeklarowało 86% urzędów, a 62% potwierdziło, że w 2024 r. urząd prowadził działania informujące i promujące, których celem było zwiększenie wiedzy na temat zasad służby cywilnej i zasad etyki wśród pracowników. W dokumencie stanowiącym podsumowanie wyników monitoringu wybranych zasad służby cywilnej i zasad etyki w korpusie służby cywilnej wskazano, że zgodnie z zaleceniem NIK monitoring ma charakter cykliczny<sup>9</sup>, a druga edycja zaplanowana została na IV kwartał 2025 r.

(akta kontroli str. 185-237)

Szefowa Służby Cywilnej wyjaśniła, że celem monitoringu standardów zarządzania zasobami ludzkimi było przede wszystkim zdiagnozowanie sytuacji w zakresie poziomu wdrożenia standardów w urzędach. W wyniku monitoringu Szef Służby Cywilnej zobowiązał się do tego, że będzie wspierał urzędy, aby jak najlepiej wdrażały standardy oraz opracuje konkretne narzędzia zarządzania tymi zasobami, które będą odpowiedzią na potrzeby małych urzędów. W związku z powyższym m.in.: przygotowano i upowszechniono w Serwisie Służby Cywilnej nowy formularz do ustalania indywidualnych programów rozwoju zawodowego, zorganizowano Forum HR na temat programów zarządzania zasobami ludzkimi, spotkanie doradców etycznych, którego tematem było zapobieganie zjawiskom niepożądanym w relacjach

---

<sup>7</sup> W przypadku Projektu Strategii zsl opinia Rady zostanie sformułowana na etapie konsultacji projektu w ramach prac legislacyjnych Rady Ministrów. Szef Służby Cywilnej nie kierował do Rady odrębnego wniosku o zaopiniowanie tego dokumentu.

<sup>8</sup> 1742 urzędy.

<sup>9</sup> Kontrola P/22/005 *Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej*.

pracowniczych oraz spotkanie z przedstawicielami komórek kadrowych urzędów w celu wymiany doświadczeń związanych z naborem pracowników.

(akta kontroli str. 848-856)

Szef Służby Cywilnej, korzystając z uprawnień określonych w art. 15 ust. 8 ustawy o służbie cywilnej, powołał w dniu 24 lipca 2024 r. Zespół – Komitet Sterujący projektu na rzecz usprawniania procesu rekrutacji do służby cywilnej. Do zadań Komitetu należało m.in. zapewnienie zgodności przebiegu projektu z obowiązującymi przepisami i standardami oraz zarządzania ryzykiem projektu.

W 2024 r. trwały prace nad systemem rekrutacje.gov.pl, który będzie oferował kompleksową obsługę naboru do służby cywilnej, zarówno od strony kandydata jak i urzędu. Komitet w 2024 r. monitorował m.in.: stan realizacji projektu, kwestie związane z testami systemu przed jego uruchomieniem, bezpieczeństwem oraz przyłączeniem systemu do Węzła Krajowego.

(akta kontroli str. 617-619, 774-782, 796-820)

**2.** Szef Służby Cywilnej, korzystając z uprawnień określonych w art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy o służbie cywilnej, w oparciu o analizy m.in.: w zakresie uprawnień i obowiązków członków korpusu służby cywilnej, organizacji służby cywilnej, obsadzania wyższych stanowisk, zasad i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, jak również wymogów wobec osób zatrudnianych w służbie cywilnej, przygotował projekt zmian przepisów, będący przedmiotem złożonego w dniu 11 października 2021 r. wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz innych ustaw.

Złożony wniosek przewidywał m.in.:

- odbiurokratyzowanie i uelastycznienie procesu naboru w służbie cywilnej, w szczególności wprowadzenie elektronicznego składania dokumentów w procesie naboru na wolne stanowiska pracy,
- umożliwienie stosowania szerszego katalogu systemów i rozkładów czasu pracy, wydłużenie okresów rozliczeniowych i zmianę sposobu ich określania,
- uelastycznienie przepisów dotyczących tworzenia komisji dyscyplinarnych, łączenia komisji dyscyplinarnych urzędów we wspólną komisję dyscyplinarną oraz dopuszczenie przystąpienia lub wystąpienia urzędów ze wspólnej komisji dyscyplinarnej w trakcie kadencji.

Postulowane zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 27 września 2023 r.<sup>10</sup>

Rozpoczęcie analizy w celu sformułowania nowych rozwiązań prawnych m.in. w zakresie: uprawnień i obowiązków członków korpusu, organizacji służby cywilnej, obsadzania wyższych stanowisk, zasad i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, wymogów wobec osób zatrudnianych w służbie cywilnej, zachęcenia młodych ludzi do pracy w służbie cywilnej zostało wskazane przez Szefa Służby

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1195.

Cywilnej w sprawozdaniu o służbie cywilnej i o stanie realizacji zadań tej służby w 2023 r.

Zmiany w zakresie wyższych stanowisk w służbie cywilnej były przedmiotem wniosku złożonego w dniu 1 lipca 2024 r.<sup>11</sup> o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej. Proponowana zmiana przepisów miała przywrócić zasady obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej na podstawie otwartego i konkurencyjnego naboru. W tym celu przywrócone miały zostać przepisy uchylone nowelizacją, która weszła w życie 23 stycznia 2016 r. Jako najważniejsze planowane efekty projektowanych zmian w ustawie o służbie cywilnej wymieniono: przywrócenie zasad obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej na podstawie wiedzy, umiejętności, doświadczenia i kompetencji kierowniczych; przywrócenie powszechnego dostępu do służby cywilnej; zapewnienie przejrzystości i równości w tym dostępie; poprawę wizerunku służby cywilnej wśród społeczeństwa; wzrost zaufania obywateli i przedsiębiorców do instytucji publicznych.

We wniosku uwzględniono rekomendację dotyczącą Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej (OECD, Recommendation of The Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/O445) wskazując, że Rada zalecała, aby Sygnatariusze inwestowali w potencjał służby publicznej w celu stworzenia efektywnej i cieszącej się zaufaniem służby publicznej oraz rekomendowała, aby rekrutacja, selekcja i awansowanie kandydatów odbywały się poprzez przejrzyste, otwarte i merytoryczne procesy, które zagwarantują uczciwe i równe traktowanie. Zwrócono również uwagę, że przyjęcie wprost rozwiązań stosowanych w krajach OECD/UE nie jest możliwe ze względu na autonomię państw w ustanawianiu zasad ustrojowych, jak również ze względu na odmienne warunki prawne, fizyczne i finansowe.

Pismem z dnia 17 października 2024 r. Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu zwrócił wniosek o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, wskazując w nim na konieczność przeanalizowania zasadności i możliwości ujęcia proponowanych rozwiązań w ramach przygotowywanej kompleksowej regulacji dotyczącej funkcjonowania Służby Cywilnej. Zespół nie wskazał jednak konkretnych kierunków i rozwiązań, które powinny zostać ujęte w tej regulacji.

Szefowa Służby Cywilnej wyjaśniła, że w Departamencie Służby Cywilnej trwają prace mające na celu uwzględnienie sugestii Zespołu, których wynikiem będzie przygotowanie nowego poszerzonego projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej, a w konsekwencji ponowne skierowanie wniosku o wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Szefowa Służby Cywilnej wskazała ponadto, że założeniem jest, aby kolejny wniosek oraz projekt ustawy był poszerzony m.in. o zagadnienia, które mają być odpowiedzią na potrzebę usprawnień zarządczych, w tym zwiększenia roli Szefa Służby Cywilnej oraz uproszczenia i cyfryzacji procesów i narzędzi kadrowych.

(akta kontroli str. 3-14, 108-162, 411-503, 774-783)

---

<sup>11</sup> W dniu 13 września 2024 r. dokumenty zaktualizowano uwzględniając uwagi zgłoszone do projektu na posiedzeniu Zespołu ds. Programowania Prac Rządu w dniu 15 lipca 2024 r.

Ponadto Szef Służby Cywilnej opracował projekty:

- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie 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 przysługującym członkom korpusu służby cywilnej (projekt z dnia 2 marca 2022 r.), którego celem było umożliwienie zatrudniania w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji członków korpusu służby cywilnej na stanowiskach wynikających ze specyfiki tej jednostki. Rozporządzenie weszło w życie 1 kwietnia 2022 r.<sup>12</sup>
- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2023 r. zmieniającego rozporządzenie 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 (projekt z dnia 7 grudnia 2022 r.). Celem tego projektu było m.in. dostosowanie nazw stanowisk pracy funkcjonujących w urzędach i kwalifikacji niezbędnych do ich objęcia do potrzeb rynku i zadań faktycznie wykonywanych w korpusie służby cywilnej. Rozporządzenie weszło w życie 13 grudnia 2023 r.<sup>13</sup>
- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej (projekt z dnia 10 listopada 2023 r.), którego celem było określenie sposobu organizacji przez dyrektorów generalnych urzędów czasu pracy urzędów, w których są zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej, jak i tzw. pracownicy nieobjęci mnożnikowym systemem wynagrodzeń<sup>14</sup>. Do końca kadencji rządu w 2023 r. nie udało się zakończyć prac legislacyjnych. W 2024 r. została podjęta decyzja, że wnioskodawcą tego projektu będzie Szef KPRM.
- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (projekt z dnia 4 stycznia 2024 r.), którego celem było zmniejszenie bariery dostępu do mianowania dla pracowników służby cywilnej przez spowolnienie tempa wzrostu opłaty za przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego. Rozporządzenie weszło w życie 1 maja 2024 r.<sup>15</sup>

(akta kontroli str. 3-14)

**3.** Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej powstał m.in.: na podstawie analiz dotyczących służby cywilnej, w tym sprawozdań Szefa Służby Cywilnej oraz wyników ankiet, zleconych do przeprowadzenia w 2024 r. wśród członków korpusu służby cywilnej. Szefowa Służby Cywilnej wyjaśniła, że

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 710.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2577.

<sup>14</sup> Tj. pracownicy zatrudnieni poza korpusem służby cywilnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1917, ze zm.).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 675.

wyniki tych analiz, w tym przygotowana na ich podstawie analiza SWOT<sup>16</sup>, zostały wykorzystane do przygotowania projektu Diagnozy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, na podstawie którego powstał Projekt Strategii, w tym propozycje kierunków i inicjatyw strategicznych dotyczące służby cywilnej<sup>17</sup>. Przygotowując Projekt strategii uwzględniano ponadto m.in. informacje i dane ujęte w sprawozdaniach dyrektorów generalnych z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej, dane ze sprawozdań Ministra Finansów<sup>18</sup>, korzystano z wyników badań opinii na temat służby cywilnej w Polsce<sup>19</sup>, a także brano pod uwagę m.in. Zasady Administracji Publicznej opracowane przez OECD<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 17-107, 774-782)

W *Diagnozie służby cywilnej* przedstawiono służbę cywilną jako grupę zawodową ok. 120 tys. profesjonalnych pracowników urzędów administracji rządowej, realizującą różnorodne zadania kluczowe dla stabilności, bezpieczeństwa i sprawności państwa. Podkreślono, że w obecnym kształcie przepisów Szef Służby Cywilnej pełni rolę, w której nie ma możliwości bezpośredniego zarządczego oddziaływania. Sposób w jaki obsadza się wyższe stanowiska w służbie cywilnej, z nielicznymi wyjątkami, nie jest konkurencyjny i otwarty. Osoba, która zajmuje wyższe stanowisko w służbie cywilnej, może być odwołana w dowolnym momencie. Brak jest przejrzystej ścieżki awansu stanowiskowo – płacowego dla członków korpusu. Przeciętne wynagrodzenie w służbie cywilnej jest wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, jednak w urzędach administracji terenowej często jest od niego niższe. W połączeniu z istotnymi ograniczeniami wynikającymi z bycia członkiem korpusu, 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 nieprzejrzysty i niekonkurencyjny system obsadzania wyższych stanowisk – uzasadniając to tym, że od 2016 r. zniesiono obowiązek wyłaniania kandydatów na wyższe stanowiska w otwartej procedurze konkursowej. Obsadzanie tych stanowisk następuje na zasadzie arbitralnej decyzji właściwego podmiotu, a zatrudnienie jest oparte na niestabilnej podstawie prawnej, tj. powołania. Jednocześnie nie ma ustawowego wymogu dotyczącego doświadczenia czy stażu pracy dla osób,

---

<sup>16</sup> Metoda oceny strategicznej, która pozwala organizacji ocenić własne mocne i słabe strony, jak i zewnętrzne szanse i zagrożenia.

<sup>17</sup> Diagnoza stanowiła załącznik nr 1 do *Projektu Strategii*.

<sup>18</sup> O zatrudnieniu i wynagrodzeniach oraz raportu z przeglądu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

<sup>19</sup> Badanie przeprowadzone w 2024 r. na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>20</sup> *The Principles of Public Administration*. OECD 2023 r. (m.in. zasada 11a, która zaleca, aby administracja publiczna, która chce przyciągnąć, motywować, i zatrzymać pracowników i zespoły posiadające wymagane umiejętności i kompetencje, oferowała konkurencyjny pakiet świadczeń finansowych i pozafinansowych, do których należą w szczególności wynagrodzenia i inne świadczenia, możliwości rozwoju i kariery, stabilność zatrudnienia oraz przyjazne środowisko pracy).

które mogą zajmować tego rodzaju stanowiska, a ocena kompetencji kierowniczych powoływanych osób nie zawsze jest rzetelna i obiektywna. W diagnozie przedstawiono również informację o stanie zatrudnienia w służbie cywilnej. Przeciętne zatrudnienie w 2023 r. w służbie cywilnej wyniosło 119.591 etatów i było wyższe niż w 2022 r. o 1,8%. Na przestrzeni lat 2017-2023 poziom fluktuacji zatrudnienia zmniejszył się z 11,1% w 2017 r. do 7,9% w 2023 r. Stwierdzono, że poziom fluktuacji zatrudnienia, mieszczący się między 5 a 10% może być uznany za bezpieczny, gdyż fluktuacja pracowników na tym poziomie jest nieodzownym elementem rozwoju danej instytucji i sprzyja pozyskiwaniu nowych pracowników posiadających potrzebne kompetencje. Nie powinna ona jednocześnie stanowić zagrożenia dla realizacji przez urzędy statutowych zadań. W diagnozie zwrócono również uwagę, że w latach 2013-2022 zaobserwowano spadek średniej liczby kandydatów, natomiast w 2023 r. średnia liczba chętnych do pracy w służbie cywilnej wzrosła z 5 do 7. Jednocześnie w latach 2018-2023 na blisko 16% naborów nie wpłynęła żadna oferta. W diagnozie wskazano, że w kontekście zmian demograficznych, którym podlega korpus służby cywilnej należy z jednej strony dążyć do uproszczenia i uelastyczenia procesu naboru, a z drugiej do kierowania atrakcyjnej oferty pracy dla ludzi młodych, doświadczonych pracowników oraz osób z sektora prywatnego.

(akta kontroli str. 17-107)

Jako nadrzędny cel Projektu strategii zsl w s.c. 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 w sposób ogólny:

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

(akta kontroli str. 17-44)

System realizacji strategii, określał organy odpowiedzialne za jej wdrożenie, wskazane również w u.s.c. Przyjęto, że za wdrożenie odpowiada Szef Służby Cywilnej, dyrektorzy generalni i kierownicy urzędów oraz Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Szef Służby Cywilnej odpowiada za przygotowanie, upowszechnienie i aktualizację strategii; realizację działań systemowych dotyczących całości korpusu służby cywilnej w celu realizacji strategii oraz koordynację i monitoring jej realizacji. Przewidziano wdrażanie Strategii etapami. Do każdego z celów/kierunków Strategii zostały przypisane inicjatywy wraz z konkretnymi działaniami i miernikami do oceny postępów wdrażania Strategii i stopnia jej realizacji. Nie wskazano jednakże ich wartości bazowych i docelowych. Wskazano, że Szef Służby Cywilnej będzie przygotowywał coroczną informację na temat stanu realizacji Strategii.

(akta kontroli str. 17-44)

W Projekcie strategii zdefiniowanych zostało osiem kierunków strategicznych dla osiągnięcia kluczowego rezultatu, jakim jest stabilne i bezpieczne działanie państwa prawa:

- Kierunek 1: *Sprawność, postawy i etyka*. Wśród działań w ramach tego kierunku wymieniono m.in.: kontynuację działań promujących pozytywne postawy i zasady służby cywilnej oraz zasad etyki; ochronę członków korpusu służby cywilnej przed naciskami różnych grup interesu. Jako mierniki przyjęto m.in.: *poziom kultury uczciwości w służbie cywilnej* (jako średnia z siedmiu składowych oceny); *ocenę społeczną* (ogólna ocena, w tym dotycząca stosowania prostego języka przez urzędników); *ocenę kierownictwa ministerstw i urzędów* (przez reprezentatywną grupę najwyższego, politycznego kierownictwa ministerstw i urzędów).
- Kierunek 2: *Kadra kierownicza służby cywilnej*. Wśród działań dla realizacji tego kierunku zidentyfikowano m.in.: opracowanie ujednoliconego katalogu kompetencji kierowniczych, który będzie zawierał wskaźniki behawioralne; przygotowanie odpowiednio dopasowanych do szczebli zarządzania programów rozwojowych kadry zarządzającej; przygotowanie rekomendacji w zakresie sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w oparciu o kompetencje. Wśród mierników przyjęto m.in.: *sposób obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej* (na zasadach awansu i/lub weryfikacji wiedzy, doświadczenia i kompetencji); *wprowadzenie mechanizmu oceny pracy osób na wyższych stanowiskach*.
- Kierunek 3: *Rola Szefa Służby Cywilnej*. Wśród działań służących realizacji tego kierunku wymieniono m.in.: przygotowanie nowych przepisów, które wzmocnią uprawnienia Szefa Służby Cywilnej do zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej oraz utworzenie w Krajowej Szkole Administracji Publicznej centrum dostarczania usług edukacyjnych i rozwojowych dla służby cywilnej oraz centralnego ośrodka badania kompetencji kierowniczych. Jako mierniki wskazano m.in.: *ustawowe uprawnienia szefa służby cywilnej do wykonywania zadań w obszarze służby cywilnej* (liczba uprawnień, które wzmacniają pozycję Szefa Służby Cywilnej) *oraz wzrost wysokości środków w budżecie państwa będących w dyspozycji szefa służby cywilnej na finansowanie szkoleń centralnych* (w ujęciu procentowym).
- Kierunek 4: *Rozwój zawodowy w służbie cywilnej*. Jako działania w ramach ww. kierunku wymieniono m.in.: przeprowadzenie przeglądów istniejących przepisów i procedur w zakresie szkoleń oraz rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej; uproszczenie, uaktualnienie, uelastycznienie i unowocześnienie systemu szkoleń służby cywilnej, w tym dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii cyfrowych oraz zwiększenie dostępności narzędzi szkoleniowych i rozwoju w urzędach, w szczególności terenowych. Wskazano m.in. następujące mierniki w ramach tego kierunku: *Nowelizację ustawy o służbie cywilnej w zakresie szkoleń centralnych*; *uproszczenie zasad dotyczących szkoleń w służbie cywilnej*; *dostępne postępowanie kwalifikacyjne* (elektroniczny proces zgłaszania się, zdecentralizowane miejsce i scyfryzowany proces przeprowadzenia postępowania).
- Kierunek 5: *Otoczenie bliższe służby cywilnej*. Dla realizacji tego kierunku wskazano m.in.: na budowę skuteczniejszego mechanizmu *współpracy*

między kierownictwem urzędu *poziomu politycznego* i administracją rządową; promowanie pozytywnego wizerunku służby cywilnej w mediach. Miernikami w ramach tego kierunku będą: *poziom zaufania do służby cywilnej* (opinia obywateli, polityków na temat poziomu zaufania) oraz *wyniki badania opinii członków korpusu służby cywilnej*.

- Kierunek 6: *Komunikacja i wizerunek służby cywilnej*. Dla realizacji tego kierunku zidentyfikowano m.in. takie działania jak: dążenie do ustalenia jednolitych standardów komunikacji urzędu z obywatelami i rozwijanie programów z obszaru prostego języka; promowanie służby cywilnej jako dobrego pracodawcy; usprawnienie procesu naboru do służby cywilnej; zachęcanie do pozostania w służbie cywilnej oraz powrotu do niej doświadczonych profesjonalnych urzędników. Wśród mierników w ramach tego kierunku wskazano m.in.: *ocenę kierownictwa ministerstw i urzędów (przez reprezentatywną grupę najwyższego, politycznego kierownictwa zatrudniającego członków korpusu służby cywilnej) oraz średnią liczbę kandydatów biorących udział w naborze spełniających wymagania formalne*.
- Kierunek 7: *Cyfryzacja*. Wśród działań w ramach tego kierunku wskazano: powołanie zespołu działającego przy Szefie Służby Cywilnej do analizy stanu obecnego, potrzeb, kosztów, finansowania, ryzyk i problemów związanych z powstaniem spójnego systemu informatycznego; zainicjowanie nowych rozwiązań technicznych w ramach procesu zarządzania zasobami ludzkimi poprzez wdrożenie nowoczesnych, jednolitych systemów; promowanie innowacyjności i dążenie do jak najszerzego, etycznego wykorzystania AI w służbie cywilnej. Jako mierniki wprowadzono m.in.: *automatyzację sprawozdań dla szefa służby cywilnej* (jako odsetek urzędów, które generują je automatycznie); *cyfryzację procesów zarządzania zasobami ludzkimi* (odsetek procesów, które przebiegają automatycznie z wykorzystaniem narzędzi udostępnionych przez Szefa Służby Cywilnej).
- Kierunek 8: *Adekwatne do potrzeb, realizowanych zadań, możliwości budżetu i rynku pracy rozwiązania kadrowe i płacowe*. Wśród działań dla realizacji tego kierunku wskazano na: przygotowanie zmian w systemie kariery i wynagrodzeń w służbie cywilnej we współpracy z Ministerstwem Finansów i ministrami właściwymi w sprawach poszczególnych działów administracji rządowej oraz ekspertami zewnętrznymi; dokonanie przeglądu obecnie funkcjonujących narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi oraz jego uproszczenie i unowocześnienie; popularyzowanie rozwiązań z zakresu WLB (work-life balance), dobrostanu i zdrowia psychicznego pracowników. Wprowadzono trzy mierniki dla ww. kierunku: *konkurencyjność wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do gospodarki narodowej* (odsetek urzędów z przeciętnym wynagrodzeniem całkowitym niższym od wynagrodzenia w gospodarce narodowej); *atrakcyjność wynagrodzeń w służbie cywilnej* (jako wynik badania opinii członków korpusu służby cywilnej nt. czynników, dzięki którym praca w tej służbie jest ceniona) oraz *uproszczony system narzędzi kadrowych*.

Dla mierników poszczególnych kierunków nie wskazano wartości początkowych ani końcowych, co w przypadku mierników o charakterze liczbowym (np. *liczba uprawnień, które wzmacniają pozycję szefa służby cywilnej, wzrost wysokości środków w budżecie państwa będących w dyspozycji szefa służby cywilnej na finansowanie szkoleń centralnych, odsetek urzędów z przeciętnym wynagrodzeniem*

*całkowitym niższym od wynagrodzenia w gospodarce narodowej, odsetek procesów, które przebiegają automatycznie z wykorzystaniem narzędzi udostępnionych przez szefa służby cywilnej)* uniemożliwi dokonanie jednoznacznej oceny realizacji strategii.

(akta kontroli str. 3-107)

Projekt strategii określał również ramy finansowania, jednak nie podano w nim konkretnych kwot na realizację strategii bądź poszczególnych zadań w niej określonych. 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. W miarę pojawiających się możliwości, Szef Służby Cywilnej będzie ubiegał się również o środki zewnętrzne. Działania zaplanowane 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.

W Projekcie strategii nie ujęto ponadto analizy ryzyka. Nie dokonano identyfikacji i oceny potencjalnych zagrożeń mogących wpłynąć na opracowane w dokumencie cele i zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.

Czas realizacji Strategii zaplanowano na 10 lat. I etap zaplanowano od momentu przyjęcia Strategii do 2027 r., w którym po ocenie postępów wdrażania Strategii zostaną wybrane inicjatywy na kolejny II etap wdrożeniowy. Wskazano, że perspektywa 10 letnia daje większą gwarancję realizacji inicjatyw, które uzależnione są również od możliwości budżetowych przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności istotnej, w tak szybko zmieniających się realiach współczesnego świata. Zwrócono również uwagę, na spójność inicjatyw Strategii z założeniami projektu Strategii Cyfryzacji Polski do 2035 r.

(akta kontroli str. 3-14, 17-41)

W dniu 5 marca 2025 r. Szef Służby Cywilnej skierował do Zespołu ds. Programowania Prac Rządu wniosek o wpis projektu uchwały Rady Ministrów w tej sprawie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej nie był zaopiniowany przez Radę Służby Publicznej. Szefowa Służby Cywilnej wyjaśniła, że Rada zaopiniuje Projekt strategii na etapie konsultacji publicznych, które odbędą się po decyzji Zespołu Programowania Prac Rządu o wpisie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Szefowa Służby Cywilnej wyjaśniła, że Projekt strategii przygotowany został do końca 2024 r., a tym samym zrealizowano zadania zaplanowane do wykonania w 2024 r. ujęte w Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za 2023 r. Dalsze prace związane z procesem legislacyjnym, którego celem było przedłożenie Projektu

strategii na Radę Ministrów po uzgodnieniach międzyresortowych, zaplanowane zostały na rok 2025<sup>21</sup>.

(akta kontroli str. 3-107, 774-782)

4. W latach 2021-2024 Szef Służby Cywilnej przedstawił Radzie Służby Publicznej do zaopiniowania:

- plany szkoleń centralnych na 2021 r., 2022 r., 2023 r. i 2024 r.,
- sprawozdania z wykonania art. 17 ustawy budżetowej na 2020 r. oraz art. 16 ustawy budżetowej na 2021 r., 2022 r. i 2023 r.,
- trzyletnie plany limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2022–2024, 2023–2025, 2024–2026 i 2025–2027,
- coroczne sprawozdania o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2021-2024,
- projekty czterech aktów prawnych, które przygotował<sup>22</sup>:
  - rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie 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,
  - rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej,
  - ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw,
  - rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie odznaki honorowej za Zasługi dla Służby Cywilnej.

Rada Służby Publicznej wszystkie ww. dokumenty zaopiniowała pozytywnie.

Ponadto Rada Służby Publicznej w okresie objętym kontrolą przyjęła i przekazała Prezesowi Rady Ministrów trzy dezyderaty:

- dezyderat nr 1 Rady Służby Publicznej w sprawie zwiększenia środków na szkolenia centralne w służbie cywilnej<sup>23</sup>,
- dezyderat nr 2 Rady Służby Publicznej w sprawie zmniejszenia nieuzasadnionych różnic w wynagrodzeniach pomiędzy urzędami w służbie cywilnej, w tym w szczególności pomiędzy urzędami administracji terenowej<sup>24</sup>,
- dezyderat nr 3 Rady Służby Publicznej w sprawie zapewnienia realnego wzrostu wynagrodzeń w służbie cywilnej<sup>25</sup>.

(akta kontroli str. 3-14, 680-773)

Na rażąco niski i wysoce nieadekwatny do potrzeb, poziom środków na szkolenia centralne w służbie cywilnej, Rada Służby Publicznej zwróciła również uwagę

---

<sup>21</sup> Zgodnie z informacjami dostępnymi w zakładce *Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* na portalu (data odsłony: 12.06.2025 r.) [www.gov.pl/web/premier](http://www.gov.pl/web/premier), projekt uchwały w sprawie przyjęcia strategii pojawił się w dniu 29.05.2025 r. z planowanym terminem przyjęcia w III kwartale b.r.

<sup>22</sup> W tym opisanych szczegółowo w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>23</sup> Uchwalony na posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2022 r.

<sup>24</sup> Dezyderat nie zawierał daty uchwalenia.

<sup>25</sup> W roku budżetowym 2024.

w uchwale wyrażającej pozytywną opinię Rady w sprawie sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2023 r.<sup>26</sup>

Szefowa Służby Cywilnej w sprawie środków na szkolenia centralne wyjaśniła m.in., że w dniu 8 lipca 2024 r. skierowała pismo do Ministra Finansów w tej sprawie<sup>27</sup>. W odpowiedzi Minister Finansów wskazał, że zwiększenie środków na szkolenia centralne w 2024 r. i 2025 r. nie jest możliwe ze względu na trwający rok budżetowy 2024 i zakończony okres planowania na 2025 rok. Szefowa Służby Cywilnej wyjaśniła ponadto, że przygotowane zostało pismo do Ministra Finansów, aby uwzględnić zwiększenie środków na szkolenia centralne w procesie planowania wydatków budżetowych w 2026 roku.

(akta kontroli str. 725, 774-794)

Zgodnie z dezyderatem nr 2 Rady Służby Publicznej skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, zasadne było zwrócenie uwagi na kształtowanie poziomu wynagrodzeń u poszczególnych dysponentów budżetowych, tak aby doprowadzić do zmniejszenia nieuzasadnionych różnic pomiędzy poszczególnymi urzędami. W dezyderacie tym, Rada wskazywała m.in.: na znaczne różnice przeciętnych wynagrodzeń całkowitych w urzędach administracji terenowej, podając jako przykład wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne, gdzie różnica między urzędem z najwyższym i najniższym przeciętnym wynagrodzeniem wyniosła w 2022 r. ponad 4 tys. zł brutto, czy ponad 2 tys. zł w wojewódzkich inspektoratach jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Różnice w przeciętnym wynagrodzeniu całkowitym wynoszące niemal 2 tys. zł, występowały również pomiędzy poszczególnymi typami urzędów na szczeblu powiatowym (np. pomiędzy powiatowymi inspektoratami weterynarii i powiatowymi inspektoratami nadzoru budowlanego).

(akta kontroli str. 738-750)

Minister – Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów poinformował, że w związku z planowanym przyjęciem przez Radę Służby Publicznej dezyderatu nr 2, Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) przygotował informację na temat różnic występujących w poziomie wynagrodzeń w służbie cywilnej, która została omówiona na posiedzeniu Rady w dniu 27 czerwca 2023 r. Ponadto dezyderat przekazany został do Ministra Finansów. Szef KPRM wskazał również, że analiza danych dotyczących wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w latach 2022-2024 wskazała, że w ponad połowie typów urzędów w korpusie służby cywilnej (16 na 28 typów urzędów) zmniejszyły się różnice w wynagrodzeniach, na co wpływ miała m.in. decyzja Rady Ministrów o podwyższeniu kwoty bazowej dla członków korpusu służby

---

<sup>26</sup> Uchwała nr 40 Rady Służby Publicznej z dnia 27 czerwca 2024 r.

<sup>27</sup> W piśmie tym Szef Służby Cywilnej nie wnioskował o konkretne kwoty, wskazując jednocześnie, że w latach 2020-2023 w całości wykorzystano środki na szkolenia centralne w służbie cywilnej (w wysokości ok. 617 tys. zł/rok). Jednocześnie podkreśliła, że corocznie dyrektorzy urzędów zatrudniających członków korpusu s.c. zwracają do budżetu niewykorzystane środki na szkolenia, które wcześniej zaplanowali – w 2023 r. była to kwota 8,2 mln zł.

cywilnej o 20% względem 2023 r., a cały fundusz wynagrodzeń w służbie cywilnej uległ zwiększeniu na 2024 rok o 30,4% w porównaniu do 2023 r.

(akta kontroli str. 821-847)

Ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 r. wynika, że w dalszym ciągu występowały istotne różnice w wysokości przeciętnego wynagrodzenia całkowitego pomiędzy urzędami, np. w wojewódzkich inspektoratach weterynarii przeciętne wynagrodzenie wyniosło 11,6 tys. zł i było wyższe niż w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej o 34,9% (wynosiło 8,6 tys. zł). Z kolei w przypadku jednostek na szczeblu powiatowym, najwyższa różnica ponad 4 tys. zł, tj. o 62,9% dotyczyła powiatowych inspektoratów weterynarii (przeciętne wynagrodzenie całkowite wyniosło w 2024 r. 11,4 tys. zł) i komend powiatowych Policji (odpowiednio 7 tys. zł).

(akta kontroli str. 509-616, 821-823)

W latach 2021–2024, Rada Służby Publicznej nie występowała do Szefa Służby Cywilnej na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej, z wnioskiem o zajęcie stanowiska w sprawach określonych przez Radę w zakresie stosowania zasad służby cywilnej. W ww. okresie Rada dwukrotnie zwróciła się do Szefa Służby Cywilnej o zajęcie stanowiska na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy, w sprawach dotyczących: skargi członka korpusu służby cywilnej na Dyrektora Generalnego KPRM oraz wniosku Organizacji Zakładowej NSZZ Solidarność w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego<sup>28</sup> o wyjaśnienie kwestii dotyczących spraw pracowniczych i wynagrodzeń w GITD. Szef Służby Cywilnej przekazał swoje stanowisko w tych sprawach Przewodniczącej Rady Służby Publicznej w dniu 26 listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 3-14, 163-184, 737-773)

W latach 2021–2024 Rada Służby Publicznej, nie określała kierunków modernizacji służby cywilnej pod kątem zmieniających się zadań, potrzeb i oczekiwań Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 19 ust. 3 pkt 5 ustawy o służbie cywilnej, ponieważ nie występował on do Rady w tej sprawie.

(akta kontroli str. 737-773)

**5.** Zgodnie z art. 17 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej, Szef Służby Cywilnej przygotował i terminowo przedstawił Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby<sup>29</sup> za lata 2021-2024. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2021 r. zostało przekazane 31 marca 2022 r., a za lata 2022-2024 odpowiednio w dniach: 31 marca 2023 r., 28 marca 2024 r. i 28 marca 2025 r.

Sprawozdania te zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Służby Publicznej, a sprawozdania za lata 2021-2023 zatwierdzone zostały przez Prezesa Rady Ministrów. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2024 r., do zakończenia

---

<sup>28</sup> Dalej „GITD”.

<sup>29</sup> Dalej „sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej”.

czynności kontrolnych NIK, nie zostało zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 3-14, 239-616, 848-857)

Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej przedstawiały m.in.:

- stan służby cywilnej w roku, którego dotyczyło sprawozdanie, z uwzględnieniem danych obejmujących m.in. zatrudnienie, wynagrodzenia, informacje o naborach, szkoleniach. W sprawozdaniu za 2024 r. podano, m.in., że przeciętne zatrudnienie w służbie cywilnej w 2024 r. wzrosło w porównaniu do 2023 r. o 1.967 etatów (tj. o 1,6%) do poziomu 121.559 etatów. Wzrost miał miejsce w niemal wszystkich kategoriach urzędów. W 2024 r. wskaźnik fluktuacji zatrudnienia w służbie cywilnej wyniósł 6,4% i był najniższy od 10 lat. Liczba urzędników mianowanych utrzymywała się na zbliżonym poziomie i na koniec 2024 r. wynosiła 6,2%. W 2024 r. odnotowano również<sup>31</sup> spadek zatrudnienia na stanowiskach, na których w największym stopniu mogą być wykonywane zadania urzędnicze, tj. ekspertów o 9% i administratorów o 7%.
- najważniejsze aspekty funkcjonowania służby cywilnej, w tym sytuację systemową, zarządzanie ludźmi w służbie cywilnej, informacje o mianowaniach i wyższych stanowiskach (m.in. w sprawozdaniu za 2024 r. wskazano, że: przedstawiony został przez Szefa Służby Cywilnej projekt nowelizacji ustawy o służbie cywilnej w zakresie dotyczącym obsady wyższych stanowisk; występowały trudności w konkurowaniu o pracowników z rynkiem prywatnym m.in. w zakresie wynagrodzeń; pomimo wzrostu średniej liczby ofert kandydatów, około 16% naborów zakończyło się niepowodzeniem, z uwagi na niezgłoszenie się żadnej osoby),
- cele i zadania na rok następujący po roku, którego dotyczyło sprawozdanie, wskaźniki ich realizacji oraz informacje o stopniu ich osiągnięcia. Do realizacji w latach 2022-2024 wyznaczono dwa cele i przyporządkowane do tych celów zadania: Cel I *Zwiększenie atrakcyjności pracy w służbie cywilnej*; Cel II *Wzmocnienie nowoczesnego zarządzania w służbie cywilnej i zwiększenie profesjonalizmu członków korpusu służby cywilnej*. Wśród głównych zadań w ramach pierwszego celu zidentyfikowano m.in. wzmocnienie finansowania służby cywilnej oraz zwiększenie zainteresowania pracą w tej służbie. Jako mierniki zidentyfikowano m.in. liczbę zrealizowanych przedsięwzięć wpływających na podniesienie skuteczności naborów tj. „wejście w życie znowelizowanych przepisów ustawy o służbie cywilnej w zakresie naboru” oraz działań promujących pracę w służbie cywilnej (wskaźniki to m.in. udział przedstawicieli Szefa Służby Cywilnej w targach pracy, spotkaniach ze studentami, liczba materiałów informacyjno-promujących dotyczących zatrudnienia). Jako zadania służące realizacji drugiego celu wskazywano m.in. podniesienie jakości zarządzania ludźmi (miernik to m.in. przygotowanie w 2024 r. projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi), wzmocnienie kultury uczciwości<sup>32</sup> (jako wskaźnik przyjęto liczbę zrealizowanych działań wspierających przestrzeganie zasad

---

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej Prezes Rady Ministrów w terminie 3 miesięcy przyjmuje albo odrzuca sprawozdanie.

<sup>31</sup> W porównaniu do 2023 r.

<sup>32</sup> W 2022 r. zadanie: budowa kultury uczciwości.

służby cywilnej i zasad etyki), promocję i zwiększenie liczby nowych mianowań (jako wskaźnik określono przygotowanie i skierowanie do uzgodnień projektu trzyletniego planu mianowań zakładającego wzrost liczby mianowań), a także podnoszenie kompetencji członków korpusu służby cywilnej<sup>33</sup> (wskaźniki to liczba członków korpusu przeszkolonych w ramach szkoleń centralnych oraz liczba nowych kursów e-learningowych udostępnionych w przeznaczonym do tego celu systemie).

Spośród 31 wskaźników<sup>34</sup> przyjętych na 2021 r. nie zrealizowano siedmiu z nich, m.in. z uwagi na wydłużenie prac legislacyjnych dotyczących nowelizacji ustawy o służbie cywilnej<sup>35</sup> oraz problemy technologiczne związane z tworzeniem systemu e-rekrutacje<sup>36</sup>. W latach 2022-2024 nie zrealizowano jednego wskaźnika (spośród 23 przyjętych) dotyczącego „wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o służbie cywilnej w zakresie naboru”.

Szefowa Służby Cywilnej wyjaśniła, że warunkiem wejścia w życie uregulowań dotyczących naboru, było opublikowanie przez Prezesa Rady Ministrów komunikatu o gotowości do uruchomienia systemu teleinformatycznego rekrutacje.gov.pl., który w 2024 r. nie był jeszcze gotowy. Wskazała, że „aktualnie prowadzone są działania zmierzające do zapewnienia utrzymania i rozwoju produkcyjnej wersji systemu oraz przygotowania urzędów do rozpoczęcia korzystania z nowego systemu. Planowany termin uruchomienia systemu to III kwartał 2025 r.”

(akta kontroli str. 3-14, 239-616, 774-782)

Szef Służby Cywilnej w sprawozdaniu o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2024 r. określił trzy ogólne cele na rok 2025 oraz przyporządkowane do nich zadania, tj. Cel I *Zatrzymać wartościowych i przyciągnąć nowych pracowników, aby sprawnie realizować zadania państwa*; Cel II *Efektywnie zarządzać służbą cywilną* i Cel III *Promować wśród członków korpusu służby cywilnej postawy i wartości, które wspierają wypełnienie konstytucyjnej misji służby cywilnej*. Wśród zadań zaplanowanych do realizacji odnoszących się do zarządzania zasobami ludzkimi przyjęto m.in.:

- przedłożenie Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej Radzie Ministrów po uzgodnieniach międzyresortowych,
- przedłożenie Zespołowi ds. Programowania Prac Rządu wniosku o wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów nowelizacji ustawy o służbie cywilnej uwzględniającej propozycję zmian dotyczących m.in. roli Szefa Służby Cywilnej (w tym wymagań do objęcia tego stanowiska), elektronizacji postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej (w

---

<sup>33</sup> Zadanie od 2023 r.

<sup>34</sup> 22 wskaźniki produktu i 9 rezultatu.

<sup>35</sup> Wskaźniki zakładały przygotowanie projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej i skierowania go do dalszych prac legislacyjnych w zakresie: ustanowienia Dnia Służby Cywilnej i odznaki honorowej „Zasłużony dla Służby Cywilnej”, wprowadzenia przepisów, dzięki którym rozwiązania dotyczące systemów czasu pracy i rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych będą bardziej elastyczne i zwiększy się elastyczność regulacji dotyczących tworzenia komisji dyscyplinarnej. Przepisy wprowadzające powyższe regulacje weszły w życie w 2023 r.

<sup>36</sup> Kwestia dotycząca realizacji przyjętych wskaźników w 2021 r., była już przedmiotem analiz przeprowadzonej przez NIK kontroli P/22/005 *Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej*.

drodze weryfikacji, wiedzy, doświadczenia i kompetencji lub awansu wewnętrznego) oraz szkoleń i rozwoju zawodowego.

(akta kontroli str. 509-616)

Oprócz sprawozdań o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby, nie przedkładano Prezesowi Rady Ministrów innych dokumentów, w których poruszano problematykę służby cywilnej.

Prezes Rady Ministrów poza pisemnym zatwierdzeniem sprawozdań, nie kierował do Szefa Służby Cywilnej informacji zwrotnej w zakresie przedłożonych sprawozdań o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2021-2024.

(akta kontroli str. 3-14, 848-856)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### **IV. Uwagi i wnioski**

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Warszawa, 16 czerwca 2025 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Jacek Kozłowski

*podpisano elektronicznie*