



LLO.430.2.2024

Nr ewid. 98/2024/P/24/074/LLO

Informacja o wynikach kontroli

**ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI
W SŁUŻBIE CYWILNEJ W URZĘDACH
W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM**

DELEGATURA W ŁODZI

MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi

z upoważnienia

p.o. Wicedyrektor Delegatury NIK w Łodzi

Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, październik 2024 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJEĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA.....	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI.....	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
5.1. Prawidłowość i rzetelność zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej.....	22
6. ZAŁĄCZNIKI.....	50
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	50
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	54
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	64
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	65

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BIP KPRM	Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
członek korpusu służby cywilnej	pracownik służby cywilnej, urzędnik służby cywilnej oraz osoba zatrudniona na wyższym stanowisku w służbie cywilnej (art. 3 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej)
iprz	indywidualne programy rozwoju zawodowego
pracownik służby cywilnej	osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej (art. 3 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej)
urzędnik służby cywilnej	osoba zatrudniona na podstawie mianowania, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej (art. 3 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej)
PINB	powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego
PIW	powiatowy inspektorat weterynarii
program zzl	program zarządzania zasobami ludzkimi
s.c.	służba cywilna
standardy zzl	Standardy zarządzania zasobami ludzkimi, przyjęte Zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej Nr 6 z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (poprzedzone Zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej Nr 3 z dnia 30 maja 2012 r.)
Szef Służby Cywilnej	centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej, podległy bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej)
ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.
ustawa o pracownikach urzędów państwowych	Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych – Dz. U. z 2023 r. poz. 1917D – Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 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
WIF	Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny
WIIH	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej
WIJHARS	Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
work-life balance (WLB)	koncepcja zarządzania czasem, stawiająca za cel odnalezienie równowagi pomiędzy pracą a życiem prywatnym

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy kierownicy urzędów prawidłowo i rzetelnie zarządzali zasobami ludzkimi w kierowanych przez nich jednostkach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej?

Jednostki kontrolowane

Biuro ds. Substancji Chemicznych w Łodzi

Kuratorium Oświaty w Łodzi

WIJHARS w Łodzi

WIIH w Łodzi

WIF w Łodzi

Urząd Statystyczny w Łodzi

PIW w Kutnie i Łodzi

PINB w Łodzi i Tomaszowie Mazowieckim

Okres objęty kontrolą

Lata 2020–2023

Służba cywilna została utworzona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Tworzą ją pracownicy zatrudnieni zarówno w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach i urzędach centralnych jak również w urzędach wojewódzkich i innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej, a także w komendach i inspektoratach na szczeblu wojewódzkim i powiatowym stanowiących aparat pomocniczy kierowników tych urzędów. Urzędy te pełnią często specjalistyczną rolę (prowadzą np. kontrole w zakresie bezpieczeństwa żywności bądź kontrole obiektów budowlanych), a same wymagania stawiane kandydatom do pracy w trakcie prowadzonych naborów są wysokie i wiążą się z ukończeniem konkretnych kierunków studiów (np. w przypadku powiatowych lekarzy weterynarii i ich zastępców) bądź posiadaniem szczególnych uprawnień (np. budowlanych w przypadku osób zatrudnianych w inspektoratach nadzoru budowlanego). Tymczasem analiza wyników naborów w poszczególnych urzędach, niewątpliwie wskazuje na problemy kadrowe i brak chętnych osób do pracy – wiele naborów pozostaje nierozstrzygniętych z powodu niewpłynięcia żadnej oferty¹. W 2022 r. ogólna liczba naborów wzrosła o 31,5 % względem roku 2021, jednocześnie 53 % naborów zakończyło się niepowodzeniem. W 2023 r. odnotowano spadek naborów zakończonych niepowodzeniem – do 47,5 %, choć o 15 % spadła liczba naborów w stosunku do poprzedniego roku².

Ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2023 rok wynika, że przeciętne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej wyniosło 9,4 tys. zł brutto, tj. wzrosło nominalnie o niemal 16 % w stosunku do roku 2022. Wzrost ten był wyższy od wzrostu w gospodarce narodowej (12,8 %), należy jednak pamiętać, że w poprzednich latach skala wzrostu wynagrodzeń w s.c. była zdecydowanie niższa. Najwyższe wzrosty zostały odnotowane w:

- urzędach wojewódzkich – 22,3 %
- wojewódzkiej administracji zespolonej – 19,8 %
- administracji niezespolonej – 18,3 %³.

O ile kwotowo najwyższe wzrosty wynagrodzeń odnotowano w urzędach wojewódzkich (1,5 tys. zł brutto) oraz Krajowej Administracji Skarbowej (1,4 tys. zł brutto), to najniższy wzrost kwotowy (o 868 zł brutto) nastąpił w powiatowej administracji zespolonej.

Jak podkreślił w Sprawozdaniu za 2023 r. Szef Służby Cywilnej, biorąc pod uwagę wskaźnik inflacji dla gospodarstw domowych za 2023 r. (11,3 %), wynagrodzenie w służbie cywilnej wzrosło realnie o 4 % (rok wcześniej spadło o 4,6 %). Jednocześnie w 2023 roku w blisko połowie urzędów (46,3 %) przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite było niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (7,2 tys. zł). W największym stopniu problem ten dotyczył administracji zespolonej szczebla powiatowego, gdzie w 68,8 % urzędów średnie płace były niższe niż to wynagrodzenie. Warto dodać, że jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i nadzoru budowlanego

¹ Źródło: <https://nabory.kprm.gov.pl/>, wg stanu na dzień 28.06.2024 r.

² Dane wg Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2023 r.

³ Dotyczy administracji niezespolonej na szczeblu wojewódzkim i powiatowym (np. regionalne dyrekcje ochrony środowiska, urzędy statystyczne, PIW) bez uwzględnienia organów wchodzących w skład Krajowej Administracji Skarbowej.

stanowiły aż 90 % wszystkich urzędów z wynagrodzeniami w s.c. poniżej przeciętnej wynagrodzenia w gospodarce narodowej⁴.

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w służbie cywilnej wprowadzono narzędzia bazujące na zasadach zarządzania zasobami ludzkimi stosowanych powszechnie w korporacjach, takie jak chociażby opisy i wartościowanie stanowisk pracy czy oceny pracownicze i indywidualne programy rozwoju zawodowego. Szef Służby Cywilnej promuje standardy zarządzania obejmujące m.in. narzędzia zarządzania wiedzą, zasady i kryteria przyznawania nagród, a także opracowanie i wdrożenie narzędzi work-life balance poprzez dialog pracodawcy z pracownikami. W praktyce jednak wiele z tych narzędzi stosowanych jest niechętnie, wyłącznie w celu realizacji nałożonego obowiązku. Przykładem mogą być oceny okresowe pracowników służby cywilnej, gdzie ponad 99 % jej pracowników jest ocenianych pozytywnie⁵.

Warto odnotować również fakt, że w 2016 r. w ustawie o służbie cywilnej zrezygnowano z przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a powołanie i odwołanie na te stanowiska może nastąpić praktycznie z dnia na dzień. Zmiana ta nie wzmacnia z pewnością etosu służby cywilnej, umożliwia bowiem dokonanie zmian kadrowych w najwyższych strukturach urzędów w drodze realizacji woli ekipy politycznej, która akurat sprawuje władzę. Jednym z zasadniczych problemów służby cywilnej, który wskazuje eksperci, jest bowiem nadmierna koncentracja na polityce kadrowej, dominacja procedur nad myśleniem w kategoriach procesu zarządzania oraz skuteczności i efektywności działania. W konsekwencji służba cywilna nie jest wystarczającym narzędziem zarządzania administracją rządową. *Aktywność polityków oraz wysokich urzędników koncentruje się na sprawach obsady stanowisk kierowniczych, reorganizacjach urzędów z tym związanych, pozyskiwaniu i utrzymywaniu poparcia itp. Z pola uwagi, zwłaszcza polityków, umykają w związku z tym takie kwestie, jak starzenie się administracji, słaba pozycja administracji publicznej w konkurencji z sektorem prywatnym o „talenty” czy konieczność zmiany metod pracy na takie, które odpowiadają wymogom współczesnego zarządzania*⁶.

Pokazały to wyraźnie wyniki kontroli NIK P/22/005 *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*, przeprowadzonej w 2022 r. Jednym z zasadniczych ustaleń, na które wskazała NIK był fakt odchodzenia ze służby cywilnej doświadczonych osób i obniżanie się stopnia profesjonalizacji s.c. (m.in. zmniejszał się udział urzędników służby cywilnej w korpusie s.c.). Szczególnie uwidoczniło się to m.in. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie zatrudniano „ekspertów” przyjmowanych w trybie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a więc mniej przejrzystym i stawiającym mniej wymogów, zaś na wyższych stanowiskach nie było mianowanych urzędników s.c. Samemu korpusowi służby cywilnej brakowało strategii zarządzania zasobami ludzkimi, bo Szef s.c. nie przygotował i nie przedstawił Radzie Ministrów tego kluczowego dokumentu. Inne kluczowe ryzyka, która zidentyfikowała NIK na etapie analizy przedkontrolnej, uzasadniające podjęcie kontroli, obejmowały m.in.:

- niedokonanie aktualizacji programów zsz bądź nieterminową aktualizację tych dokumentów,
- nieprawidłowe sporządzanie opisów stanowisk pracy i niepoddanie wartościowaniu wszystkich stanowisk,
- nieuwzględnienie wyników wartościowania stanowisk pracy przy kształtowaniu polityki wynagrodzeń w urzędach,

⁴ Dotyczyło to wyłącznie pracowników zatrudnionych w korpusie s.c., bez wynagrodzeń pracowników służb mundurowych.

⁵ Źródło: <https://serwis.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/799758,oceny-urzednikow-czy-dobre-wyniki-to-szansa-na-awans.html>

⁶ Źródło: Kozłowski J., Sobiech R., *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, 2020, str. 9.

- nieprawidłową i nierzetelną realizację planów szkoleń i brak realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu s.c.,
- nieprawidłowe i nierzetelne przyznawanie nagród za szczególne osiągnięcia.

W obszarze objętym kontrolą NIK, funkcjonują urzędy stanowiące aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej oraz inspektoraty na szczeblu wojewódzkim i powiatowym z obszaru jednego województwa, a także niewielki wyspecjalizowany urząd centralny zlokalizowany poza centrum administracyjnym państwa, co jest rzadkością. Wykonują one szereg istotnych zadań publicznych, dotyczących w szczególności bezpieczeństwa żywności, edukacji, bezpieczeństwa substancji chemicznych, statystyki publicznej i nadzoru budowlanego. W każdej z tych jednostek niezbędni są specjaliści, często z kierunkowym wykształceniem i uprawnieniami zawodowymi. W celu zapewnienia różnorodnej próby badawczej, do kontroli wytypowano jedyny urząd centralny (Biuro ds. Substancji Chemicznych) znajdujący się na terenie województwa łódzkiego, pięć urzędów szczebla wojewódzkiego – cztery wchodzące w skład wojewódzkiej administracji zespolonej (Kuratorium Oświaty, WIJHARS w Łodzi, WIF w Łodzi, WIIH w Łodzi), jeden reprezentujący administrację niezespoloną (Urząd Statystyczny w Łodzi) oraz cztery jednostki szczebla powiatowego z najliczniejszą obsadą kadrową: PIW w Kutnie i PIW w Łodzi wchodzące w skład niezespolonej administracji rządowej oraz PINB w Łodzi i PINB w Tomaszowie Mazowieckim wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

I tak Biuro ds. Substancji Chemicznych w Łodzi realizuje zadania w zakresie obrotu substancjami i mieszaninami chemicznymi, wyrobami tytoniowymi i powiązanymi, prekursorami narkotykowymi kat. 2 i 3 oraz nowymi substancjami psychoaktywnymi. Jego pracami kieruje Prezes Biura powoływany przez ministra właściwego ds. zdrowia, natomiast Dyrektor Generalny odpowiada m.in. za realizację polityki kadrowej. Budżet Biura ustalany jest przez ministra właściwego ds. zdrowia.

Kuratoria oświaty prowadzą w szczególności nadzór pedagogiczny nad poszczególnymi placówkami oświaty. W skład Łódzkiego Kuratorium Oświaty wchodzi również cztery Delegatury (w Kutnie, Skierniewicach, Sieradzu i Piotrkowie Trybunalskim), a kieruje nim Łódzki Kurator Oświaty. Wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych pełnią nadzór nad jakością handlową produktów spożywczych, w tym przeciwdziałają wprowadzaniu do obrotu żywności zafałszowanej. WIJHARS w Łodzi kieruje Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne sprawują nadzór i kontrolę nad wytwarzaniem i obrotem produktami leczniczymi. W skład Łódzkiego Inspektoratu wchodzi trzy Delegatury (w Sieradzu, Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim), kieruje nim Łódzki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny. Podstawowym zadaniem Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Łodzi jako wyspecjalizowanego organu kontroli, jest ochrona interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa w zakresie określonym ustawą o Inspekcji Handlowej⁷ lub przepisach odrębnych. W jego skład wchodzi Delegatury w Sieradzu i Piotrkowie Trybunalskim. Pracami tego urzędu kieruje Łódzki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej. Budżet jednostek wojewódzkiej administracji zespolonej przyznawany jest przez wojewodę.

Z kolei urzędy statystyczne realizują badania z zakresu statystyki zgodnie ze specjalizacją, która polega na przypisaniu poszczególnym urządcom realizacji badań z terenu całego kraju w ustalonym zakresie. Urząd Statystyczny w Łodzi ma trzy Oddziały (w Brzezinach, Piotrkowie Trybunalskim i Sieradzu), a kieruje nim Dyrektor Urzędu Statystycznego. Budżet Urzędu przyznawany jest przez Prezesa GUS.

⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz. U. z 2024 r. poz. 312.

Powiatowe inspektoraty weterynarii sprawują nadzór nad ochroną zdrowia zwierząt i zapewnieniem bezpieczeństwa produktów i żywności pochodzenia zwierzęcego. Ich pracą kierują powiatowi lekarze weterynarii. Z kolei powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania prawa budowlanego, a także kontrolę działania organów administracji architektoniczno-budowlanej i badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych. Kierownikami tych jednostek są powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego. Budżety jednostek powiatowej rządowej administracji zespolonej przyznaje wojewoda na wniosek starosty.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowe
i nierzetelne
zarządzanie
zasobami ludzkimi
w s.c. przez
kierowników
urzędów
w województwie
łódzkim

Kierownicy żadnej ze skontrolowanych jednostek nie zapewnili prawidłowego i rzetelnego zarządzania zasobami ludzkimi w kierowanych przez nich urzędach, a ich działalność w tym zakresie w czterech jednostkach (PINB w Łodzi i Tomaszowie Mazowieckim, PIW w Kutnie oraz Kuratorium Oświaty w Łodzi) została oceniona negatywnie przez NIK.

Zasadniczym problemem urzędów na szczeblu powiatowym było niedostosowanie zasobów ludzkich do aktualnych zadań, co w szczególności dotyczyło PINB. Sytuacja powyższa wpływała na prawidłowość i rzetelność zarządzania zasobami ludzkimi w tych jednostkach, a ich kierownicy w ograniczonym stopniu realizowali standardy zarządzania zasobami ludzkimi, ale też wymogi wynikające bezpośrednio z ustawy o służbie cywilnej, w szczególności obowiązek opracowania indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu s.c. Realizacja tego obowiązku jest w praktyce szczególnie problematyczna w jednostkach zatrudniających niewielu członków korpusu s.c. W Biurze ds. Substancji Chemicznych oraz w jednostkach na szczeblu wojewódzkim zasoby ludzkie były adekwatne do wykonywanych zadań, jednak w każdym z tych urzędów stwierdzono nieprawidłowości w badanym obszarze, w tym: nieterminową aktualizację programów zarządzania zasobami ludzkimi, nieprawidłowe sporządzenie opisów stanowisk pracy bądź niedokonanie ich aktualizacji, nieprawidłowe prowadzenie naborów, służby przygotowawczej i ocen pracowników, nieprawidłowe ustalanie indywidualnych programów rozwoju zawodowego oraz przypadki złożenia nierzetelnych sprawozdań Szefowi Służby Cywilnej. Zdaniem NIK, nieprawidłowości powyższe świadczyły 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.

W ocenie NIK, niskie wynagrodzenia zasadnicze oraz konieczność posiadania specjalistycznych uprawnień bądź określonego wykształcenia, nie zachęcały do podjęcia pracy w urzędach, w szczególności na szczeblu powiatowym. Najwyraźniej uwidoczniło się to w PIW w Kutnie i w PINB w Łodzi, w których odpowiednio tylko 4,3 % i 23 % przeprowadzonych naborów w latach 2020–2023 zakończyło się zatrudnieniem kandydatów. Z kolei w przypadku dwóch urzędów szczebla wojewódzkiego (WIF w Łodzi oraz Urząd Statystyczny w Łodzi) NIK wskazuje, że wyniki wartościowania stanowisk pracy nie w pełni nawiązywały do wynagrodzeń zasadniczych pracowników zatrudnionych na niektórych stanowiskach, co było niezgodne ze standardami zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Sytuacja taka wystąpiła jednak z przyczyn niezależnych od kierowników tych jednostek. Skrajnym przykładem był Urząd Statystyczny w Łodzi, w którym wysokość pensji na wielu stanowiskach wspomagających i specjalistycznych zbliżona była do poziomu minimalnego krajowego wynagrodzenia brutto i pozostawała bez związku z wynikami wartościowania stanowisk pracy.

Niedobory finansowe miały również wpływ na ograniczoną realizację opracowywanych corocznie planów szkoleń w urzędach. Kierownicy jednostek nie mieli możliwości poprawy tej sytuacji, ponieważ środki finansowe przeznaczone na funkcjonowanie kierowanych przez nich urzędów nie były wystarczające w stosunku do faktycznych potrzeb, szczególnie w powiatowej administracji zespolonej, gdzie średnie kwoty

przeznaczane na szkolenia jednego pracownika korpusu służby cywilnej nie przekraczały 100 zł rocznie.

Zdaniem NIK, fikcyjne było – wynikające z art. 93 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej – przyznawanie nagród za szczególne osiągnięcia, ponieważ kierownicy urzędów za takie uznawali m.in. sumienne wykonywanie podstawowych obowiązków bądź terminową realizację zadań przez pracowników, a nagrody otrzymywało niemal 100 % członków korpusu s.c. zatrudnionych w skontrolowanych jednostkach. W ocenie NIK, wobec niskich, często nieodpowiadających kwalifikacjom i zakresom obowiązków wynagrodzeń zasadniczych, których wartość w okresie inflacji nie była dostatecznie waloryzowana, nagrody pełniły funkcję wyrównującą w części poziom płac, kosztem utraty ich funkcji motywacyjnej.

Niezależnie od powyższej oceny, NIK wskazuje również na niekonsekwentne ujęcie stanowisk kierowników urzędów wchodzących w skład administracji zespolonej i niezespolonej w korpusie służby cywilnej bądź poza nim. Zdaniem NIK sytuacja taka nie jest w żaden sposób uzasadniona i konieczne jest ujednolicenie podejścia do włączania stanowisk kierowniczych do korpusu służby cywilnej w jednostkach szczebla wojewódzkiego i powiatowego.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zróżnicowane zatrudnienie

Wśród skontrolowanych jednostek dominowały urzędy średniej wielkości, w których zatrudnienie członków korpusu s.c. w latach 2020–2023 kształtowało się na poziomie pomiędzy 20 a 60 osób (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS w Łodzi, WIIH w Łodzi, PIW w Kutnie, PIW w Łodzi i PINB w Łodzi). Do grupy urzędów, w których zatrudnienie członków korpusu s.c. nie przekraczało 20 osób należały: WIF w Łodzi oraz PINB w Tomaszowie Maz. Dwa urzędy zatrudniały powyżej 100 członków korpusu s.c.: Kuratorium Oświaty w Łodzi (od 108 do 114 osób) oraz Urząd Statystyczny w Łodzi (spadek z 251 do 207 osób). W każdym z powyższych urzędów zatrudnieni byli również dodatkowo pracownicy poza korpusem s.c.⁸, przy czym w jednostkach powiatowych były to z reguły pojedyncze osoby (w tym jednak np. powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego), natomiast w pozostałych, ich liczba kształtowała się zazwyczaj pomiędzy czterema (Biuro ds. Substancji Chemicznych) a 11 osobami (Kuratorium Oświaty w Łodzi). Wyjątkiem był Urząd Statystyczny w Łodzi, w którym poza służbą cywilną zatrudnionych było od 96 do 91 osób, z czego większość (55 %) stanowili ankieterzy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła pojedyncze przypadki zatrudniania pracowników na stanowiskach ekspertów poza służbą cywilną (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Urząd Statystyczny w Łodzi, WIJHARS w Łodzi oraz WIF w Łodzi). Jednocześnie w ocenie NIK były to przypadki uzasadnione, a Izba nie sformułowała w tym zakresie nieprawidłowości. [str. 21–22]

Znaczące różnice w wynagrodzeniach

Przeciętne wynagrodzenie całkowite⁹ członków korpusu s.c. zatrudnionych w terenowej administracji w województwie łódzkim wynosiło od 5,2 tys. zł w 2020 r. do 7,4 tys. zł w 2023 r. (wzrost o 42 %) ¹⁰. W 2020 r. było ono o ponad 500 zł niższe niż przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw, natomiast w 2023 r. – kształtowało się na tym samym poziomie ¹¹. W przypadku jednostek administracji terenowej, objętych kontrolą NIK, przeciętne wynagrodzenie całkowite kształtowało się na poziomie 4,9 tys. zł (WIJHARS w Łodzi) – 7,5 tys. zł (WIF w Łodzi) w 2020 r. do 7,6 tys. zł (WIJHARS w Łodzi) – 9,7 tys. zł (powiatowe inspektoraty weterynarii) w 2023 r. ¹² W przypadku jedyne centralnego urzędu na terenie województwa łódzkiego (Biuro ds. Substancji Chemicznych) przeciętne wynagrodzenie całkowite wynosiło od 6,3 tys. zł w 2020 r. do 9,1 tys. zł w 2023 r.

Bardziej interesujące okazuje się porównanie przeciętnych najniższych wynagrodzeń zasadniczych ¹³ w poszczególnych urzędach w grupie stanowisk specjalistycznych. Stanowiska specjalistyczne są bowiem najliczniej obsadzone w większości urzędów, a pracownicy na nich zatrudnieni stanowią niejako „trzon” korpusu s.c., realizując szereg zadań merytorycznych. Wynagrodzenia zasadnicze oferowane są wszystkim nowozatrudnionym pracownikom, a w ich skład nie wchodzi żadne dodatki oraz nagrody.

I tak, w 2020 r. najniższe przeciętne wynagrodzenia w tej grupie członków korpusu s.c. wynosiło 2,7 tys. zł ¹⁴ (wynagrodzenia takie były wypłacane Urzędzie

⁸ Na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

⁹ Wynagrodzenie całkowite obejmuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę (zwany potocznie dodatkiem stażowym), dodatek zadaniowy, nagrody, a także dodatek służby cywilnej (w przypadku urzędników s.c.) oraz dodatek funkcyjny (w przypadku wyższych stanowisk w s.c.).

¹⁰ Dane na podstawie Sprawozdań Szefa Służby Cywilnej za 2020 r. i 2023 r.

¹¹ Dane GUS: przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w Łódzkiem wyniosło 5772 zł w 2020 r., w 2023 r. – 7445 zł).

¹² Dane ze Sprawozdań Szefa Służby Cywilnej za 2020 i 2023 r.

¹³ Dane na podstawie najniższych przeciętnych wynagrodzeń zasadniczych w skontrolowanych jednostkach na poszczególnych stanowiskach w grupie stanowisk specjalistycznych.

¹⁴ Minimalne wynagrodzenie ustawowe za pracę wynosiło w 2020 r. 2,6 tys. zł brutto. Wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę podlega corocznemu ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym

Statystycznym w Łodzi), a najwyższe mieściły się w przedziale 4,0–4,5 tys. zł (Kuratorium Oświaty i WIF w Łodzi). W pozostałych jednostkach (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS w Łodzi, WIIH w Łodzi, PIW w Kutnie i Łodzi, PINB w Łodzi i Tomaszowie Maz.) zawierały się w przedziale 3,0–3,5 tys. zł. W ostatnim roku okresu objętego kontrolą (2023) najniższe przeciętne wynagrodzenia zasadnicze na stanowiskach specjalistycznych (w przedziale 3,5–4 tys. zł¹⁵) w dalszym ciągu utrzymywały się w Urzędzie Statystycznym w Łodzi oraz PIW-ach i PINB-ach. W trzech jednostkach (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS w Łodzi oraz WIIH w Łodzi) wynagrodzenia takie kształtowały się w przedziale 4,0 – 5,0 tys. zł, natomiast w Kuratorium Oświaty w Łodzi i WIF w Łodzi utrzymywały się nadal w najwyższych przedziałach – 4,5 – 5,5 tys. zł.

Warte odnotowania są również kwoty najwyższych przeciętnych wynagrodzeń zasadniczych¹⁶ na stanowiskach specjalistycznych, bowiem w 2023 r. w trzech jednostkach (WIF w Łodzi oraz PIW w Kutnie i Łodzi) przekroczyły kwotę 7 tys. zł. Decyzjami Ministra Finansów jednostkom tym przyznano jednak w połowie 2022 r. (PIW) i 2023 r. (WIF) znaczące dodatkowe środki przeznaczone właśnie na podwyżki wynagrodzeń. Jakkolwiek podwyższenie wynagrodzeń w tych urzędach NIK ocenia pozytywnie, to jednocześnie wskazuje na konieczność podjęcia kompleksowego przeglądu i analizy poziomu płac pracowników korpusu s.c., zatrudnionych w całej terenowej administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej) szczebla wojewódzkiego i powiatowego oraz przygotowanie ich regulacji dostosowującej poziom wynagrodzeń w urzędach, w których pracownicy wykonują zbliżone lub identyczne czynności. [str. 23–26]

**Niejednolite
podejście
do włączenia
stanowisk
kierowniczych
w korpus s.c.**

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na niejednolite podejście ustawodawcy do włączenia do korpusu służby cywilnej wybranych stanowisk kierowniczych w skontrolowanych jednostkach szczebla wojewódzkiego i powiatowego. W przypadku tych pierwszych, nie wszyscy kierownicy urzędów wchodzi w skład korpusu s.c., ponieważ do korpusu tego należy tylko wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i jego zastępca. Kuratorzy oświaty, wojewódzcy inspektorzy inspekcji handlowej oraz farmaceutyczni, a także dyrektorzy urzędów statystycznych zatrudnieni są poza korpusem s.c. na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Z kolei w przypadku PIW i PINB, w korpusie s.c. znajdują się stanowiska powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy oraz zastępcy powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Jednak już stanowisko powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nie wchodzi w skład tego korpusu. Warto również dodać, że stanowiska powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy są wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, podczas gdy stanowisko zastępcy powiatowego inspektora nadzoru budowlanego – już tylko średniego szczebla zarządzania w s.c.¹⁷ Konsekwencją powyższego stanu prawnego jest w szczególności fakt, że kierownicy urzędów, których stanowiska nie wchodzi w skład korpusu służby cywilnej, mogą chociażby łączyć zatrudnienie w służbie cywilnej z mandatem radnego, a także mogą należeć do partii politycznych, co z kolei jest zabronione na gruncie art. 78 ust. 4, 5 i 7 u.s.c. (choć w przypadku zakazu tworzenia partii politycznych bądź uczestniczenia w nich, zakaz ten dotyczy jedynie urzędników służby cywilnej oraz osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej).

Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów, w terminie do dnia 15 września każdego roku, zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, ze zm.).

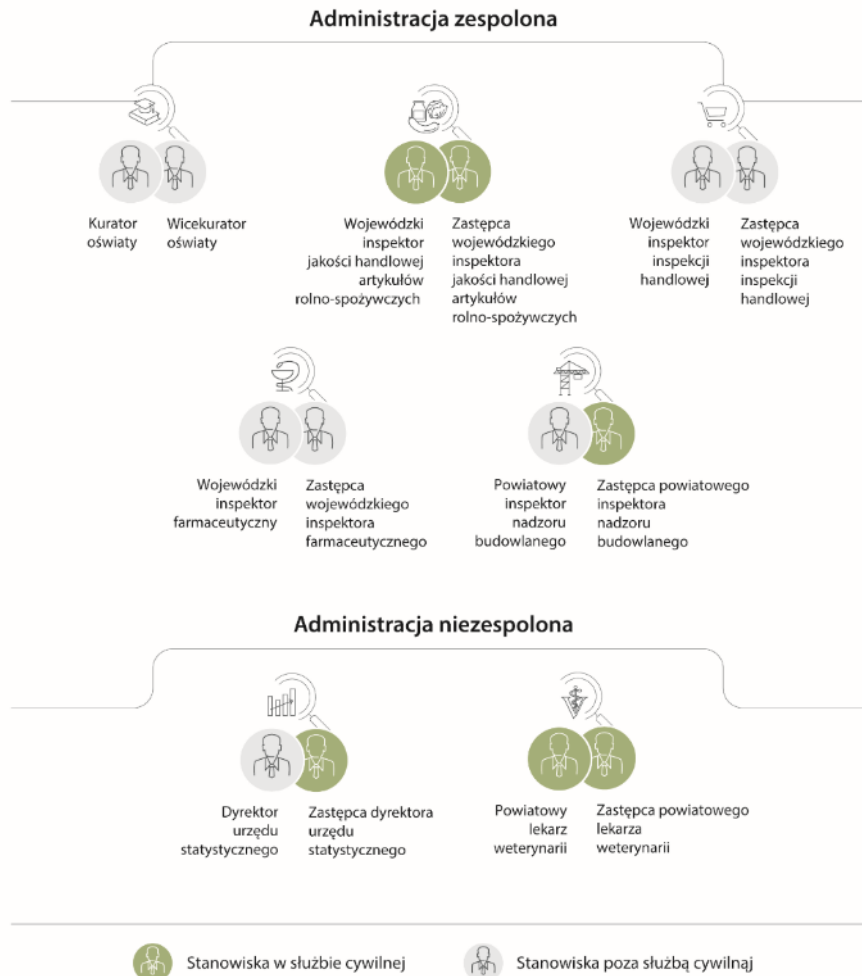
¹⁵ Minimalne wynagrodzenie ustawowe za pracę w 2023 r. wynosiło w 2023 r. 3,5 tys. zł brutto (w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca) i 3,6 tys. zł brutto od 1 lipca.

¹⁶ Dane na podstawie najwyższych przeciętnych wynagrodzeń zasadniczych w skontrolowanych jednostkach na poszczególnych stanowiskach w grupie stanowisk specjalistycznych.

¹⁷ Zgodnie z wykazem stanowisk ujętych w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia 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 2022 r. poz. 2024, ze zm.).

Infografika nr 1

Stanowiska kierowników jednostek objętych kontrolą NIK w służbie cywilnej i poza nią



Źródło: opracowanie własne NIK.

W ocenie NIK powyższe niejednolite podejście do ujęcia ww. stanowisk w korpusie s.c. bądź poza nią, nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia i wymaga zmian legislacyjnych, których celem powinno być włączenie wszystkich stanowisk kierowników jednostek administracji zespolonej i niezespolonej (poza stanowiskami w służbach mundurowych) do tego korpusu. Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z art. 1 u.s.c., istotą ustanowienia służby cywilnej jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zdaniem NIK, ujednolicenia wymagają również wyższe stanowiska w służbie cywilnej, choć kwestią dyskusyjną jest czy stanowiska kierowników urzędów na szczeblu powiatowym powinny być wyższymi stanowiskami w s.c. [str. 26–27]

**Zasoby ludzkie
nie zawsze
adekwatne
do nałożonych zadań**

W siedmiu z 10 skontrolowanych jednostek¹⁸, ich kierownicy zapewnili zasoby ludzkie w służbie cywilnej adekwatne do realizowanych zadań. Zaplanowane na lata 2020–2023 cele i zadania zostały osiągnięte i zrealizowane (choć w niektórych urzędach wystąpiła konieczność wykonywania przez członków korpus s.c. pracy w godzinach nadliczbowych). Jednak w przypadku PIW w Łodzi oraz PINB w Łodzi i Tomaszowie Maz., zasoby te okazały się niewystarczające do realizacji zaplanowanych zadań. W pierwszym z tych urzędów, przez cały okres objęty kontrolą utrzymywały się wakaty na stanowiskach merytorycznych (m.in. inspektora weterynaryjnego), czego konsekwencją było niezrealizowanie wszystkich zaplanowanych zadań

¹⁸ Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty w Łodzi, WIJHARS w Łodzi, WIIH w Łodzi, WIF w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi, PIW w Kutnie.

(w tym kontroli, szczególnie w obszarze dobrostanu zwierząt) w poszczególnych latach. W PINB w Łodzi permanentnie brakowało pracowników w s.c., a na przeprowadzonych 79 naborów jedynie 18 (23 %) zakończyło się nawiązaniem stosunku pracy i zatrudnieniem 20 osób. Jednocześnie w urzędzie tym odnotowano istotną rotację kadr, ponieważ stosunek pracy ustał w przypadku 19 osób. Skutkowało to niedostateczną częstotliwością działań kontrolnych, przewlekłością prowadzonych postępowań administracyjnych, bądź nawet bezczynnością organu. Zasobów ludzkich brakowało również w PINB w Tomaszowie Maz. (m.in. nieobsadzone były etaty inspektora budowlanego, informatyka, radcy prawnego), a w celu poprawy sytuacji wykorzystywano nawet możliwości zatrudnienia stażystów w ramach umów zawieranych z Powiatowym Urzędem Pracy w Tomaszowie Mazowieckim.

Najwyższa Izba Kontroli powiadomiła Prezydenta Miasta Łodzi oraz starostę tomaszowskiego o wynikach kontroli w PINB w trybie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK¹⁹, ponieważ są to powiatowe jednostki budżetowe. Pierwszy z ww. organów zadeklarował ewentualne wystąpienie o zwiększenie środków dla PINB w Łodzi po dokonaniu analizy potrzeb kadrowych w tym urzędzie, drugi skierował wniosek o zwiększenie środków dla PINB w Tomaszowie Maz. (m.in. na wzrost zatrudnienia) do Wojewody Łódzkiego. Zdaniem NIK, organy wykonawcze powiatu mają ograniczone możliwości wpływu na wysokość środków przyznawanych PINB, które rozdysponowywane są przez Wojewodę Łódzkiego jako dysponenta części budżetowej. Dlatego w ocenie NIK konieczne są systemowe zmiany w celu zapewnienia zasobów w s.c. adekwatnych do zadań nałożonych na urzędy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej, zainicjowane w porozumieniu zarówno z Szefem Służby Cywilnej, kierownikami urzędów centralnych, którzy określają kierunki działania inspekcji, jak też z Ministrem Finansów i wojewodami, którzy mają bezpośredni wpływ na wysokość środków w planach finansowych tych jednostek. [str. 28–30]

**Programy zsz
nie zawsze aktualne**

We wszystkich jednostkach z wyjątkiem PINB w Tomaszowie Maz., przyjęto programy zsz, stosownie do art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej, choć w dwóch z nich (Kuratorium Oświaty oraz PIW w Kutnie) z opóźnieniem²⁰, a w sześciu przypadkach (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty, WIJHARS, WIF, PIW w Łodzi oraz PINB w Łodzi) nie były terminowo (co trzy lata) aktualizowane. Co do zasady programy te zostały opracowane prawidłowo (choć stwierdzono w tym zakresie pojedyncze braki formalne w Kuratorium Oświaty i Urzędzie Statystycznym w Łodzi), z uwzględnieniem wytycznych Szefa Służby Cywilnej, a pracownicy korpusu s.c. zostali z nimi zapoznani. Stanowiły one podstawę opracowania innych dokumentów regulujących politykę kadrową skontrolowanych urzędów (w szczególności dotyczących naborów, nagradzania pracowników, polityki antymobbingowej) i zasadniczo były z nimi spójne (z wyjątkiem WIF w Łodzi). W ocenie NIK program zsz, jako podstawowy dokument regulujący zarządzanie zasobami ludzkimi w s.c. w każdej jednostce powinien podlegać systematycznej aktualizacji, co było uzasadnione zarówno dokonywanymi zmianami standardów zsz w okresie objętym kontrolą, jak również zmieniającymi się nieustannie uwarunkowaniami zewnętrznymi (takimi jak chociażby epidemia Covid-19, która miała wpływ na zmianę uwarunkowań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, chociażby poprzez upowszechnienie pracy zdalnej). [str. 30–31]

**Opisy
i wartościowanie
stanowisk nie zawsze
uwzględnione przy
kształtowaniu
wynagrodzeń**

Jedynie w trzech spośród 10 skontrolowanych jednostek (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS oraz WIIH) prawidłowo sporządzono opisy stanowisk pracy i poddano je wartościowaniu, zgodnie z zarządzeniem Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 623.

²⁰ W okresie objętym kontrolą jednostki te nie posiadały programu zsz odpowiednio przez 365 i 1451 dni.

i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej²¹. Wyniki tego wartościowania zostały uwzględnione przy kształtowaniu wynagrodzeń, zgodnie ze standardami zsz. W przypadku pozostałych jednostek NIK stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie, w szczególności: niesporządzenie opisów dla niektórych stanowisk, brak aktualizacji opisów stanowisk pracy (w konsekwencji również niedokonanie ponownego ich wartościowania), pomimo przesłanek, które ją uzasadniały, przygotowanie opisów stanowisk pracy (i poddanie ich wartościowaniu) z opóźnieniem. Istotną kwestią jest, że w przypadku dwóch urzędów (WIF w Łodzi i Urząd Statystyczny w Łodzi), wyniki wartościowania stanowisk pracy nie w pełni nawiązywały do wynagrodzeń zasadniczych pracowników zatrudnionych na niektórych stanowiskach, choć z przyczyn niezależnych od kierowników tych jednostek. I tak w WIF w Łodzi dotyczyło to inspektorów farmaceutycznych, których wynagrodzenia zostały podwyższone decyzją Ministra Finansów w 2023 r. z inicjatywy Głównego Inspektora Farmaceutycznego, z pominięciem pozostałych pracowników, dla których nie udało się pozyskać środków na podwyżki. Z kolei w przypadku Urzędu Statystycznego w Łodzi, otrzymywane przez lata okresu objętego kontrolą (a także w latach wcześniejszych) środki na wynagrodzenia zabezpieczały jedynie realizację obowiązku wzrostu wynagrodzeń najniższych do poziomu ustawowo określonego minimalnego wynagrodzenia za pracę. Doprowadziło to do znacznego spłaszczenia wynagrodzeń. W konsekwencji wynagrodzenie na poziomie minimalnego wynagrodzenia za pracę lub zbliżone do minimalnego otrzymywali pracownicy nie tylko na stanowiskach wspomagających, ale również zatrudnieni na niektórych stanowiskach specjalistycznych.

Zdaniem NIK powyższa sytuacja wymaga przeprowadzenia analizy pod kątem możliwości faktycznego powiązania wyników wartościowania stanowisk w urzędach zatrudniających członków korpusu s.c. w całym kraju i – w zależności od jej wyników – dokonania ewentualnych zmian systemowych, tak aby kierownicy urzędów, na których ciąży obowiązek powiązania wynagrodzeń z wynikami wartościowania stanowisk pracy, nie zostali w praktyce pozbawieni takiej możliwości. [str. 31–32]

**Nieprawidłowości
w zakresie naborów
aż w dziewięciu
skontrolowanych
jednostkach**

Spośród skontrolowanych jednostek, tylko w PIW w Łodzi NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie naborów i nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej. W pozostałych dziewięciu jednostkach zostały stwierdzone liczne nieprawidłowości (wiele z nich o charakterze formalnym), które obejmowały w szczególności:

- nieprawidłowe zatrudnienie osoby (na stanowisku głównego księgowego) poza korpusem służby cywilnej, na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, która w tym przypadku nie powinna mieć zastosowania (Biuro ds. Substancji Chemicznych),
- zatrudnienie pracowników w korpusie s.c. z pominięciem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, o którym mowa w rozdziale 3 ustawy o służbie cywilnej, z uwagi na zobowiązanie się jednostki do zatrudnienia tych pracowników w ramach umów zawartych uprzednio z Powiatowym Urzędem Pracy – byli to m.in. stażyści (PINB w Tomaszowie Maz.),
- w sześciu urzędach: przypadki niezapewnienia zgodności treści ogłoszeń z opisami stanowisk pracy, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 2 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS w Łodzi, WIIH w Łodzi, WIF w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi, PIW w Kutnie),
- w trzech urzędach: przypadki nieupubliczniania ogłoszeń o naborach bądź informacji o wynikach naborów w BIP urzędów, tj. wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 28 ust. 1 i 31 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej (Biuro ds. Substancji Chemicznych PINB w Łodzi oraz PINB w Tomaszowie Maz.).

²¹ M.P. z 2011 r., Nr 5, poz. 61, ze zm.

**Liczne
nieprawidłowości
w służbie
przygotawczej
i ocenach
okresowych**

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości świadczyły o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w urzędach, której celem winno być – w świetle art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz przyjętymi w jednostkach procedurami wewnętrznymi. [str. 33–34]

Jedynie w WIIH oraz w Urzędzie Statystycznym w Łodzi zapewniono w sposób prawidłowy odbycie służby przygotowawczej przez osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. Dokonano również prawidłowo ich pierwszej oceny. W pozostałych jednostkach stwierdzono szereg nieprawidłowości w tym zakresie. Choć w ocenie NIK wiele z nich miało charakter formalny, to świadczyły one o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w tych urzędach. Dotyczyły one m.in.:

- naruszenia terminów przeprowadzenia służby przygotowawczej bądź pierwszej oceny w s.c. (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty),
- niesporządzenia opinii dotyczących przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska pracy, czym naruszono art. 36 ust. 3 u.s.c. (WIJHARS, WIF),
- przypadków niezakończenia służby przygotowawczej egzaminem bądź jego przeprowadzenie już po zakończeniu tej służby, wbrew obowiązkowi zawartemu w art. 36 ust. 5 u.s.c. (PIW w Kutnie, PINB w Tomaszowie Maz.),
- zawarcia umowy na czas nieokreślony z pracownikiem, który otrzymał negatywną ocenę z egzaminu kończącego służbę przygotowawczą, tj. wbrew art. 38 ust. 3 u.s.c. (PINB w Łodzi),
- nierzetelnego (zawierającego braki i błędy) sporządzania arkuszy pierwszej oceny (Kuratorium Oświaty, PIW w Łodzi oraz PINB w Łodzi). [str.34–35]

W czterech spośród 10 skontrolowanych jednostek²² w sposób prawidłowy, zgodnie z art. 81 ustawy o służbie cywilnej (oraz wydanym na podstawie art. 82 rozporządzeniem wykonawczym²³), przeprowadzano oceny okresowe pracowników korpusu s.c. W pozostałych jednostkach stwierdzono szereg nieprawidłowości w tym zakresie. Choć w ocenie NIK niektóre z nich miały wyłącznie formalny charakter, to również świadczyły o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w skontrolowanych urzędach. Zasadniczymi nieprawidłowościami były:

- przypadki nieokreślenia form i metod rozwoju zawodowego pracowników bądź wniosków dot. indywidualnego programu rozwoju pracowników (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS),
- przypadki nieterminowego przeprowadzenia ocen okresowych (Kuratorium Oświaty, PINB w Łodzi),
- sporządzenie ocen okresowych na wzorze nieobowiązującego formularza (PIW w Kutnie),
- nierzetelnie sporządzone (zawierające błędy i omyłki) arkusze ocen okresowych (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty, PINB w Łodzi, PINB w Tomaszowie Maz.).

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla również, że oceny pracownicze są niezwykle istotnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi, stanowiącymi podstawę nagradzania pracowników i ich dalszego rozwoju zawodowego, dlatego przy ich przeprowadzaniu winna być dochowana szczególna staranność. [str. 35–36]

**Plany szkoleń
dostosowane
do możliwości
zamiast do potrzeb**

Pomimo przyjęcia planów szkoleń w większości skontrolowanych urzędów (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty w Łodzi²⁴, WIJHARS, WIIH, WIF, Urząd Statystyczny w Łodzi oraz PIW w Łodzi), żaden z nich nie był

²² WIIH w Łodzi, WIF w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi oraz PIW w Łodzi.

²³ 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).

²⁴ Brak planu szkoleń na 2020 r.

zrealizowany w pełny sposób. Wynikało to z różnych przyczyn, do których należały w szczególności:

- brak środków na realizację szkoleń,
- epidemia Covid-19,
- specyfika poszczególnych urzędów i powiązanie ich możliwości szkoleniowych z urzędami na szczeblu wojewódzkim i centralnym.

W przypadku niektórych jednostek (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIF w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi), NIK stwierdziła pozorność właściwego planowania, a nawet organizacji szkoleń w świetle art. 106 u.s.c.: w przypadku szkoleń specjalistycznych, które mogłyby być skierowane do pracowników takich jednostek. Ich oferta była bardzo uboga lub – wskutek skierowanego do kierownika jednostki polecenia (Urząd Statystyczny w Łodzi) od urzędu nadrzędnego (GUS), nakazywano oszczędne gospodarowanie środkami przeznaczonymi na szkolenia, a decyzję co do ich zwiększenia mógł podjąć wyłącznie Prezes GUS.

W trzech skontrolowanych urzędach (PIW w Kutnie, PINB w Łodzi oraz PINB w Tomaszowie Maz.) w ogóle nie planowano szkoleń dla członków korpusu s.c., a ich realizacja była prowadzona na zasadach ad-hoc, w zależności od potrzeb i konieczności (np. obowiązkowe, okresowe szkolenia BHP).

W ocenie NIK powyższa sytuacja świadczy o niewłaściwym funkcjonowaniu systemu planowania i realizacji szkoleń w urzędach w województwie łódzkim, ponieważ szkolenia przeprowadzane były w sposób nie tyle dostosowany do faktycznych potrzeb, lecz do aktualnych możliwości urzędów (zwłaszcza finansowych). [str. 36–38]

**Indywidualne
programy rozwoju
zawodowego
prawidłowo ustalane
jedynie w dwóch
urzędach**

Z realizacją zaplanowanych szkoleń powiązana jest konieczność realizacji wymaganego – zgodnie z art. 108 ust. 1 u.s.c. – indywidualnego programu rozwoju zawodowego, który powinien być ustalony, odrębnie dla każdego członka korpusu s.c. przez bezpośredniego przełożonego. Obowiązek ten był wykonywany prawidłowo jedynie w dwóch (WIIH w Łodzi oraz Urząd Statystyczny w Łodzi) skontrolowanych urzędach. W pozostałych jednostkach stwierdzono niewypełnienie powyższego obowiązku (WIF w Łodzi, PIW w Kutnie, PIW w Łodzi, PINB w Łodzi i PINB w Tomaszowie Maz.), albo jego niepełną realizację – w szczególności nieustalenie indywidualnego programu rozwoju zawodowego dla wszystkich pracowników korpusu s.c. (Kuratorium Oświaty w Łodzi, WIJHARS w Łodzi) oraz nieokreślenie form i metod rozwoju zawodowego pracowników (Biuro ds. Substancji Chemicznych).

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę ograniczone możliwości szkoleniowe wynikające z braku środków na ich przeprowadzenie, a także niewielką liczbę pracowników korpusu s.c. – szczególnie w urzędach na szczeblu powiatowym (a co za tym idzie brak lub bardzo ograniczone możliwości ścieżki awansu stanowiskowego i finansowego), zasadna wydaje się zmiana art. 108 u.s.c w kierunku rezygnacji z obowiązku ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego na rzecz wprowadzenia fakultatywnej możliwości jego ustalenia w urzędach zatrudniających do 50 pracowników²⁵. Takie rozwiązanie funkcjonuje w innych instytucjach państwowych (choćby w Najwyższej Izbie Kontroli), jednocześnie nie zwalniałoby ono pracownika z konieczności rozwijania wiedzy zawodowej (np. w ramach samokształcenia), ponieważ taki obowiązek wynika wprost z art. 76 ust. 1 pkt 6 ustawy o służbie cywilnej. [str. 38–39]

**Fikcja nagradzania
za szczególne
osiągnięcia**

NIK nie stwierdziła zasadniczo nieprawidłowości w zakresie przyznawania nagród członkom korpusu s.c. w skontrolowanych jednostkach²⁶. Były one przyznawane zgodnie z przyjętymi przez jednostki procedurami ich przyznawania bądź – w przypadku formalnego braku takich procedur – za

²⁵ Liczba analogiczna jak w przypadku dostosowania programu zsz do potrzeb i możliwości urzędów zatrudniających do 50 członków korpusu s.c.

²⁶ Wyjątek stanowił PIW w Kutnie, o czym szerzej w *Ważniejszych wynikach kontroli*.

wskazane przez kierowników tych jednostek osiągnięcia, które były jednak w całości uznaniowe.

W ocenie NIK określone w art. 93 ust. 1 u.s.c. przeznaczenie funduszu nagród w służbie cywilnej na przyznawanie nagród członkom korpusu służby cywilnej za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, w praktyce ma charakter fikcyjny. Nagrody w służbie cywilnej traktowane są jako okresowy dodatek do wynagrodzenia zasadniczego, przyznawany niemal 100 % członków korpusu s.c. zatrudnionych w skontrolowanych urzędach.

Szczególne osiągnięcia, za które przyznawane są nagrody na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.c. nie są zdefiniowane ustawowo. Daje to kierownikom jednostek pełną swobodę w ich subiektywnej ocenie. W ocenie NIK za szczególne osiągnięcia pracowników trudno uznać sumienne wykonywanie obowiązków bądź terminową realizację zadań, a takie kryteria przyznawania nagród wynikały wprost z przyjętych kryteriów ich przyznawania bądź wskazywane były przez kierowników tych jednostek. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła również, że niemal we wszystkich urzędach²⁷ nie uzasadniano pisemnie powodów przyznawania nagród, informując co najwyżej pracowników korpusu s.c. o fakcie ich przyznawania i wysokości.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę praktycznie pełną uznaniowość kierowników urzędów w procesie przyznawania nagród, szczególnie zasadne wydaje się wprowadzenie – co najmniej poprzez aktualizację standardów zzł – obowiązku pisemnego uzasadnienia powodów przyznawania nagród pracownikom i włączenie takiej dokumentacji do akt osobowych. Jednocześnie celowa wydaje się zmiana art. 93 ust. 1 u.s.c. i likwidacja możliwości przyznawania nagród wyłącznie za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej na rzecz wprowadzenia obowiązku przyjęcia kryteriów ich przyznawania w każdej jednostce zatrudniającej członków korpusu s.c.

Wysokość i częstotliwość przyznawanych nagród była zróżnicowana – od 0,2 tys. zł do 4,6 tys. zł/na pracownika przyznawanych raz w roku (PINB w Tomaszowie Maz.) do powyżej 10 tys./pracownika przyznawanych kilkakrotnie w ciągu roku (WIIH w Łodzi, Kuratorium Oświaty w Łodzi).

W przypadku WIIH w Łodzi, wątpliwości NIK wzbudziły znaczne dysproporcje pomiędzy wysokością kwartalnych nagród (sięgających nawet kwoty 17 tys. zł na pracownika) przyznawanych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach finansowych i administracyjnych, a pracownikom realizującym zadania w komórkach odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa konsumentów. Były Wojewódzki Inspektor, odwołany ze stanowiska w trakcie kontroli NIK, nie wyjaśnił tych dysproporcji, tłumacząc ten fakt brakiem dostępu do właściwej dokumentacji. W ocenie NIK, sytuacja powyższa tym bardziej przemawia za koniecznością wprowadzenia obowiązku pisemnego uzasadnienia powodów przyznawania nagród w korpusie s.c., a sytuacja wykryta przez NIK w tym urzędzie rodzi podejrzenie kumoterstwa.

Do dysproporcji w nagradzaniu pracowników w poszczególnych urzędach przyczynia się również dysfunkcyjne rozwiązanie wynikające z art. 93 ust. 2 u.s.c, ponieważ wskazuje jednakową kwotę 3 % planowanych wynagrodzeń osobowych jako wysokość funduszu nagród w jednostkach. Fundusz ten może być podwyższany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. Jednak w małych urzędach, takich jak PINB lub PIW, w których zatrudnionych jest często tylko kilku bądź kilkunastu członków korpusu s.c., istnieją ograniczone możliwości zwiększenia wysokości wypłacanych nagród, choć pracownicy s.c. wykonują w nich nie mniej istotne zadania jak pracownicy urzędów zatrudniających kilkadziesiąt (WIJHARS, WIIH), a nawet kilkaset osób (urzędy statystyczne). Dlatego zdaniem NIK, niezbędne jest podjęcie systemowych rozwiązań w celu ograniczenia takich sytuacji. [str. 39–42]

²⁷ Z wyjątkiem Biura ds. Substancji Chemicznych oraz Urzędu Statystycznego w Łodzi, w którym uzasadniano przyznanie nagród specjalnych.

**Prawidłowe
przyznawanie
dodatków
zadaniowych**

Z wyjątkiem jednostkowego przypadku w PINB w Tomaszowie Maz., w urzędach prawidłowo przyznawano dodatki zadaniowe pracownikom korpusu s.c. W myśl art. 88 ustawy o służbie cywilnej, dodatek taki można otrzymać za wykonywanie dodatkowych powierzonych przez pracodawcę zadań, na okres ich wykonywania, ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Wysokość pojedynczego dodatku kształtowała się od 200 zł do 5 tys. zł, wszystkie zostały przyznane za wykonywanie dodatkowych czynności, nieuwjętych w zakresach podstawowych obowiązków. W przypadku PINB w Tomaszowie Maz., NIK zakwestionowała trzykrotne przyznanie dodatków zadaniowych jednemu pracownikowi (w wysokości od 350 zł do 400 zł/miesiąc), ponieważ zadania, za które zostały one przyznane, określono już w podstawowym zakresie czynności tego pracownika. [str. 42–43]

**Odnaczenia
i dyplomy głównymi
formami
pozafinansowej
motywacji
pracowników**

Skontrolowane urzędy w ograniczonym stopniu korzystały z pozafinansowych form motywacji pracowników, w tym narzędzi work-life balance. Najwięcej tego rodzaju narzędzi wykorzystywano w Biurze ds. Substancji Chemicznych i Urzędzie Statystycznym w Łodzi (m.in. ruchomy czas pracy, możliwość skorzystania z pracy zdalnej, grupowe ubezpieczenia na życie, finansowanie nauki, spotkania integracyjne). W większości pozostałych urzędów ograniczano się do tradycyjnych sposobów motywowania pracowników, takich jak odznaczenia państwowe dla pracowników i dyplomy uznania. W urzędach szczebla powiatowego narzędzia pozafinansowej motywacji pracowników niemal w ogóle nie były stosowane. W PINB w Łodzi i PIW w Kutnie zasadniczą wskazaną przez kierowników tych jednostek formą pozafinansowego motywowania pracowników były ustne pochwały od przełożonych.

W ocenie NIK wskazana jest większa popularyzacja narzędzi work-life balance wśród kierowników urzędów, szczególnie szczebla powiatowego, które borykają się z niedoborami pracowników s.c., choć należy zwrócić uwagę, że wielu z nich nie da się zastosować, kiedy przyznany budżet nie wystarcza nawet na zapewnienie gwarantującego wykonanie zadań niskiego funduszu płac. Umożliwienie w większym stopniu skorzystania z takich form motywacji mogłoby również przyczynić się do zmniejszenia rotacji pracowników w urzędach i stanowić dodatkową zachętę do podjęcia w nich pracy. [str. 43–44]

**PINB bez komisji
dyscyplinarnych
i rzeczników
dyscyplinarnych**

Z wyjątkiem dwóch urzędów (PINB w Łodzi i PINB w Tomaszowie Maz.), kierownicy jednostek powołali komisje dyscyplinarne urzędów lub przystąpili do wspólnych komisji dyscyplinarnych, zgodnie z art. 117 ust. 1 i 2 u.s.c., a także stosownie do art. 124 ust. 1 ww. ustawy, powołali rzeczników dyscyplinarnych (choć w Kuratorium Oświaty rzecznika powołano dopiero w marcu 2020 r.). W przypadku dwóch pierwszych jednostek, Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego błędnie uznali, że powołania powyższych organów należy dokonać dopiero z chwilą powzięcia informacji o naruszeniu obowiązków przez członka korpusu s.c. [str. 44]

**Dominuje
podstawowy czas
pracy w urzędach**

Co do zasady w urzędach obowiązywał podstawowy czas pracy (osiem godzin na dobę i średnio 40 godzin na tydzień w przyjętych okresach rozliczeniowych). Większość urzędów nie skorzystała z uprawnień wynikających z dokonanej w 2023 r. nowelizacji ustawy o służbie cywilnej w zakresie systemów czasu pracy, takich jak zadaniowy, skróconego tygodnia pracy bądź pracy świadczonej wyłącznie w piątki, soboty niedziele i święta. W PIW w Łodzi regulamin pracy dopuszczał przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę przy zachowaniu tygodniowego wymiaru pracy do 40 godzin w okresie rozliczeniowym do 8 tygodni. Z kolei w WIF w Łodzi dopuszczono możliwość ustalenia indywidualnego rozkładu godzinowego pracy, na wniosek samego pracownika – o ile nie kolidowało to z organizacją lub rodzajem wykonywanej pracy.

W połowie skontrolowanych jednostek wystąpiła – z różnych przyczyn – konieczność wykonywania pracy przez pracowników w godzinach nadliczbowych, które, z wyjątkiem PIW w Kutnie, zostały prawidłowo rozliczone. [str. 44–46]

**Przypadki
nierzetelnych
sprawozdań
złożonych Szefowi
Służby Cywilnej**

Oprócz PIW w Kutnie, urzędy składały Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji wybranych zadań w ustawowym terminie, tj. do końca stycznia każdego roku (za rok ubiegły). Kontrola NIK ujawniła jednak pojedyncze przypadki sprawozdań, które zawierały nierzetelne dane – dotyczyło to czterech jednostek: Biura ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty w Łodzi, WIF w Łodzi oraz PINB w Tomaszowie Maz.

[str. 46–47]

**Bariery i trudności
w służbie cywilnej
okiem kierowników
urzędów**

Wśród zasadniczych barier i trudności w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej kierownicy skontrolowanych urzędów wskazywali:

- brak możliwości zapewnienia pracownikom o wysokich kwalifikacjach konkurencyjnych wynagrodzeń, co przekłada się na nikłe zainteresowanie naborami w służbie cywilnej,
- ograniczone środki finansowe i rosnący poziom wynagrodzenia minimalnego, co powoduje spłaszczenie struktury wynagrodzeń,
- wysoki stopień formalizacji wszystkich procesów zarządzania,
- ograniczone środki finansowe na rozwój i doskonalenie zawodowe pracowników.

[str. 47–48]

4. WNIOSKI

Szef Służby Cywilnej

- 1) Podjęcie działań w kierunku doprowadzenia do zmian legislacyjnych w celu:
 - a) ujednolicenia podejścia do włączania stanowisk kierowniczych do korpusu służby cywilnej w jednostkach szczebla wojewódzkiego i powiatowego;
 - b) wprowadzenia fakultatywnej możliwości ustalenia w urzędach zatrudniających poniżej 50 osób dla każdego członka korpusu s.c. indywidualnego programu rozwoju zawodowego w miejsce dotychczasowego obowiązku jego sporządzenia;
 - c) zmiany przepisu art. 93 ust. 1 u.s.c., statuującego przyznawanie nagród członkom korpusu s.c. za szczególne osiągnięcia na rzecz wprowadzenia obowiązku wyznaczenia i komunikowania pracownikom przez kierownika jednostki jasnych kryteriów nagradzania pracowników, wraz z koniecznością sporządzenia pisemnego uzasadnienia przyznania nagrody.
- 2) Zainicjowanie działań ukierunkowanych na zapewnienie zasobów w s.c. adekwatnych do zadań nałożonych na urzędy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej, zwłaszcza w procesie planowania budżetów rocznych jednostek, które powinno być oparte na standaryzacji zadań oraz rzetelnym i udokumentowanym zebraniu danych o wykonaniu i prognozach wykonania zadań jednostek s.c.;
- 3) Podjęcie kompleksowego przeglądu i analizy poziomu płac pracowników korpusu s.c., zatrudnionych w terenowej administracji rządowej szczebla wojewódzkiego i powiatowego oraz przygotowanie ich regulacji dostosowującej poziomy wynagrodzeń zasadniczych i całkowitych w urzędach, w których pracownicy wykonują zbliżone lub identyczne czynności (z wykorzystaniem danych z wartościowania stanowisk).
- 4) Podjęcie działań popularyzujących wykorzystanie narzędzi work-life balance w urzędach, skierowanych w szczególności do jednostek na szczeblu powiatowym.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**Zarządzanie
zasobami ludzkim w s.c.
w województwie
łódzkim dalekie
od stanu prawidłowego**

Kierownicy skontrolowanych jednostek nie zapewnili prawidłowego i rzetelnego zarządzania zasobami ludzkimi w żadnym z urzędów objętych kontrolą, a w czterech przypadkach (PINB w Łodzi i Tomaszowie Mazowieckim, PIW w Kutnie oraz Kuratorium Oświaty w Łodzi) NIK negatywnie oceniła ich działalność.

Zasadniczym problemem jednostek szczebla powiatowego było niedostosowanie zasobów ludzkich do aktualnych zadań (w szczególności w PINB), co skutkowało szeregiem nieprawidłowości w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. W urzędach szczebla powiatowego w ograniczonym zakresie były stosowane standardy zarządzania zasobami ludzkimi, jak też i wymogi wynikające bezpośrednio z ustawy o służbie cywilnej, w szczególności obowiązek opracowania indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników.

W większości przypadków, w urzędach na szczeblu wojewódzkim i powiatowym, iluzoryczny charakter miały opracowywane corocznie plany szkoleń, co wynikało głównie z ograniczonych środków finansowych na ich realizację. Niemal wszystkim pracownikom korpusu s.c., przyznawane były nagrody, ponieważ kierownicy skontrolowanych urzędów albo w ogóle nie sformułowali kryteriów ich przyznawania, albo wprost traktowali nagrody jako składnik podwyższający wynagrodzenie, co stało w sprzeczności z zasadą przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia wyrażoną w art. 93 ust. 1 u.s.c.

We wszystkich skontrolowanych urzędach NIK stwierdziła mniejsze lub większe nieprawidłowości, począwszy od niesporządzenia lub niedokonania aktualizacji opisów stanowisk pracy, czy nieprawidłowo prowadzone nabory, po nieprawidłowości dotyczące ocen okresowych i niesporządzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu s.c. Choć niektóre z tych nieprawidłowości miały charakter formalny, to w ocenie NIK wszystkie one świadczyły o słabości mechanizmów kontroli zarządzanej w urzędach, której celem winno być – w świetle art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz przyjętymi w jednostkach procedurami wewnętrznymi.

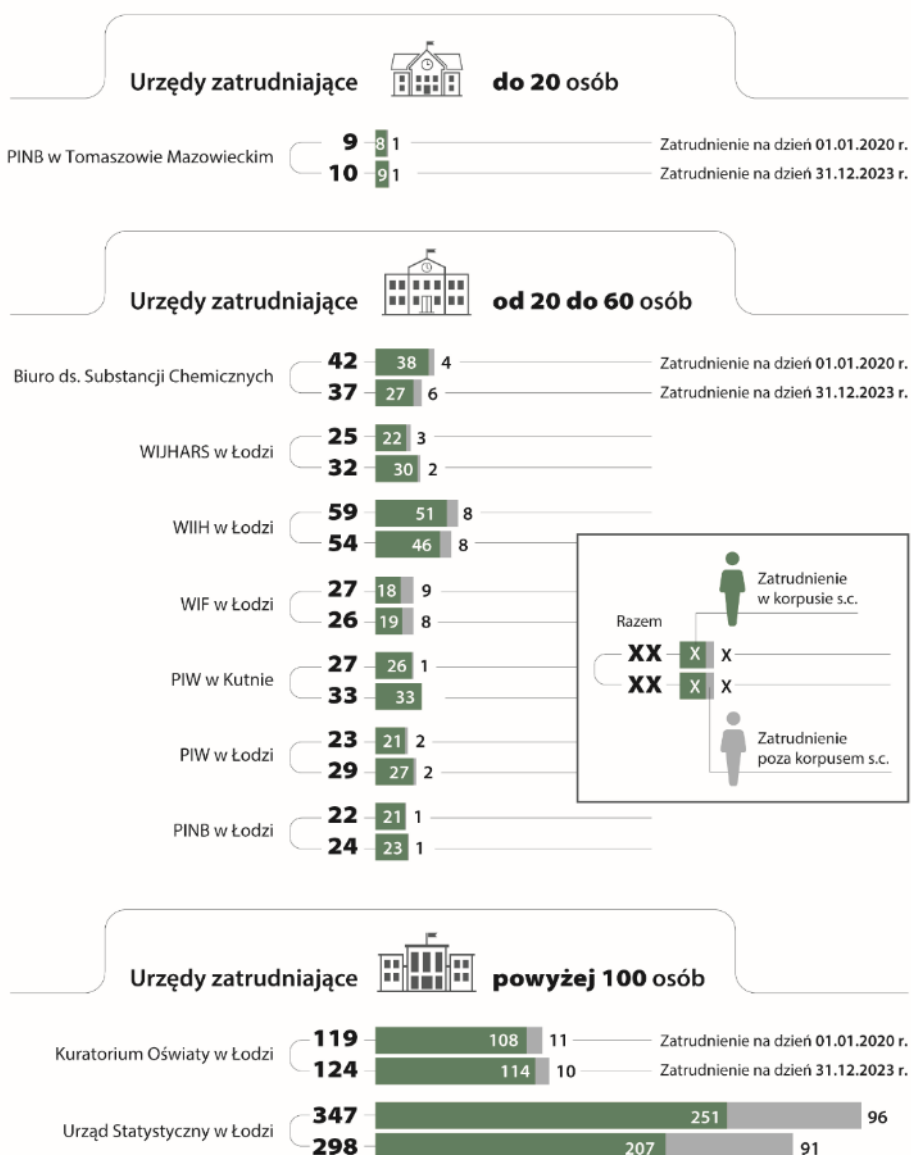
5.1. Prawidłowość i rzetelność zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej

**Zatrudnienie
w korpusie s.c.
i poza nim**

Wśród skontrolowanych jednostek dominowały urzędy średniej wielkości, w których zatrudnienie (zarówno w służbie cywilnej jak i poza nią) kształtowało się w przedziale 20–60 osób (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS w Łodzi, WIIH w Łodzi, PIW w Kutnie, PIW w Łodzi i PINB w Łodzi). Dwa urzędy (Kuratorium Oświaty i Urząd Statystyczny w Łodzi) zatrudniały powyżej 100 osób, a w jednym (PINB w Tomaszowie Maz.) zatrudnienie nie przekraczało 10 osób. Zdecydowana większość pracowników w każdym urzędzie zatrudniona była w korpusie s.c., natomiast pracownikami poza korpusem s.c. w jednostkach na szczeblu powiatowym były z reguły pojedyncze osoby (powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego, kierowcy, sprzątaczkę), natomiast w pozostałych ich liczba kształtowała się zazwyczaj pomiędzy czterema (Biuro ds. Substancji Chemicznych) a 11 osobami (Kuratorium Oświaty w Łodzi). Wyjątkiem był Urząd Statystyczny w Łodzi, w którym poza służbą cywilną zatrudnionych było niemal od 96 (20 % ogółu zatrudnionych w 2020 r.) do 91 osób (30 % ogółu zatrudnionych w 2023 r.), z czego większość (55 %) stanowili ankieterzy.

Infografika nr 2

Zatrudnienie w skontrolowanych jednostkach w służbie cywilnej i poza nią



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W okresie objętym kontrolą zatrudnienie członków korpusu s.c. wzrosło w siedmiu urzędach (Kuratorium Oświaty, WIJHARS w Łodzi, WIF w Łodzi, PIW w Kutnie i Łodzi, PINB w Łodzi i Tomaszowie Maz.) o jedną (WIF w Łodzi, PINB w Tomaszowie Maz.) do ośmiu osób (WIJHARS w Łodzi). W trzech urzędach: (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIIH w Łodzi oraz Urząd Statystyczny w Łodzi) zatrudnienie w korpusie s.c. zmalało (odpowiednio o 11, pięć i 44 osoby).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła pojedyncze przypadki zatrudniania pracowników na stanowiskach ekspertów poza korpusem s.c. (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Urząd Statystyczny w Łodzi, WIJHARS oraz WIF w Łodzi). Jednak w ocenie NIK nie był to stan nieprawidłowy. Pracownicy ci zatrudnieni byli w większości w niepełnym wymiarze czasu pracy, ze względu na swoje dotychczasowe doświadczenie, które zdobyli pracując w tych jednostkach.

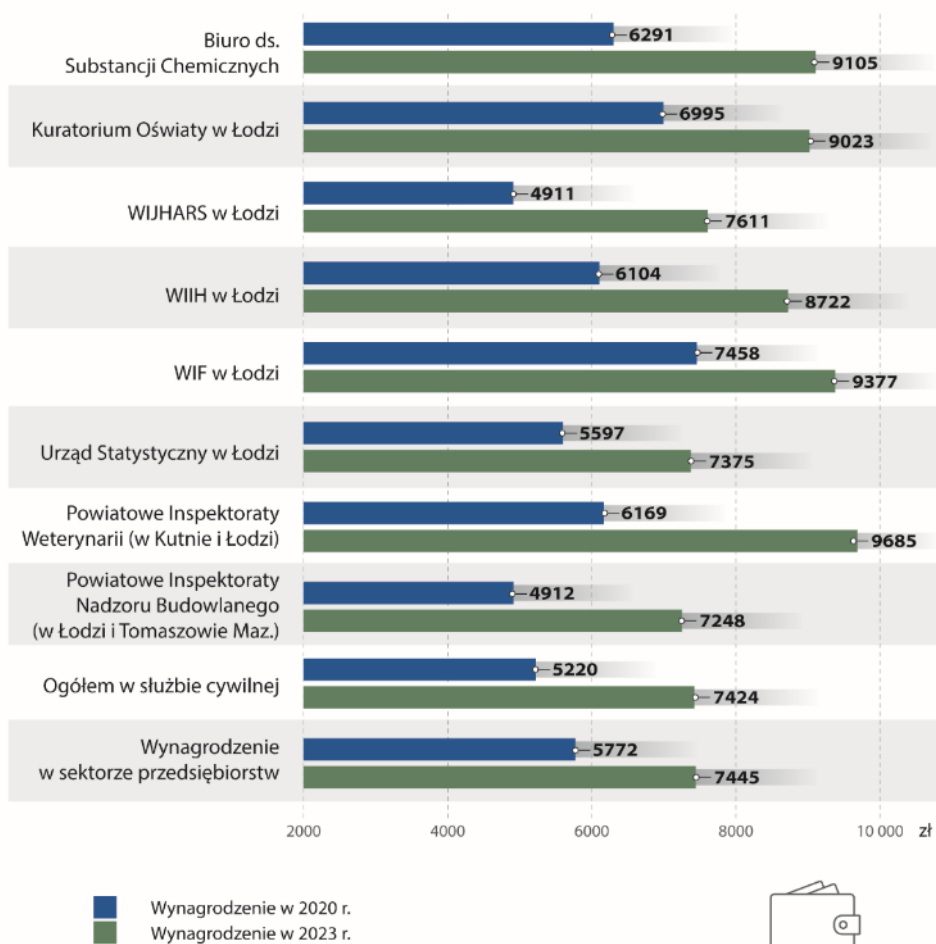
**Zatrudnianie
pojedynczych osób
na stanowiskach
ekspertów**

**Znaczące różnice
w wynagrodzeniach,
szczególnie wśród
specjalistów**

Przeciętne wynagrodzenie całkowite członków korpusu s.c. zatrudnionych w terenowej administracji w województwie łódzkim wynosiło od 5,2 tys. zł w 2020 r. do 7,4 tys. zł w 2023 r. (wzrost o 42 %) ²⁸. W 2020 r. było ono o ponad 500 zł niższe niż przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw, natomiast w 2023 r. – kształtowało się niemal na tym samym poziomie ²⁹. Należy jednak pamiętać, że na statystyki wynagrodzeń w służbie cywilnej w 2023 r. znacząco wpłynęło utworzenie dodatkowego funduszu motywacyjnego w jednostkach państwowej sfery budżetowej, w ramach którego pracownicy mogli otrzymać jednorazowo, specjalne dodatki motywacyjne. W przypadku jednostek terenowej administracji objętych kontrolą NIK, wynagrodzenie całkowite kształtowało się na poziomie od 4,9 tys. zł (WIJHARS w Łodzi) do 7,5 tys. zł (WIF w Łodzi) w 2020 r. oraz od 7,6 tys. zł (WIJHARS w Łodzi) do 9,7 tys. zł (powiatowe inspektoraty weterynarii) w 2023 r. ³⁰ W przypadku jedyne centralnego urzędu na terenie województwa łódzkiego (Biuro ds. Substancji Chemicznych) przeciętne wynagrodzenie całkowite wynosiło od 6,3 tys. zł w 2020 r. do 9,1 tys. zł w 2023 r.

Infografika nr 3

Przeciętne wynagrodzenia całkowite w jednostkach terenowej administracji i Biurze ds. Substancji Chemicznych w 2020 r. i 2023 r. objętych kontrolą NIK (brutto w zł) na tle przeciętnego wynagrodzenia w służbie cywilnej i sektorze przedsiębiorstw w województwie łódzkim



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Sprawozdań Szefa s.c., danych GUS oraz ustaleń kontroli.

²⁸ Dane na podstawie Sprawozdań Szefa Służby Cywilnej za 2020 r. i 2023 r.

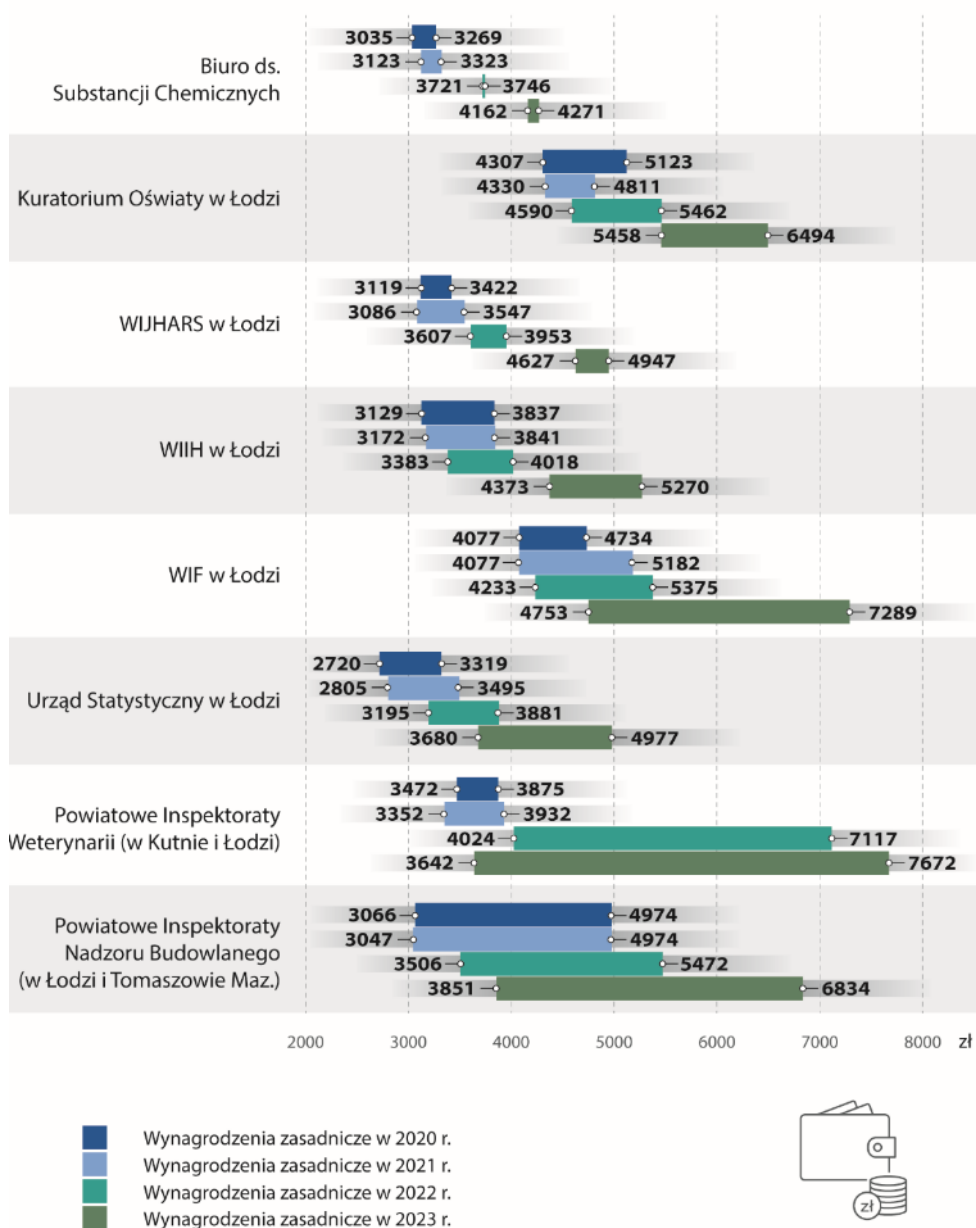
²⁹ Dane GUS: przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w województwie łódzkim wyniosło 5772 zł w 2020 r., w 2023 r. – 7445 zł.

³⁰ Dane ze Sprawozdań Szefa Służby Cywilnej za 2020 i 2023 r.

Bardziej interesujące okazuje się porównanie najniższych i najwyższych przeciętnych wynagrodzeń zasadniczych oraz całkowitych w poszczególnych urzędach w grupie stanowisk specjalistycznych. Stanowiska specjalistyczne są bowiem najliczniej obsadzone w większości urzędów, a pracownicy na nich zatrudnieni stanowią niejako „trzon” korpusu s.c. realizując szereg zadań merytorycznych. Zróżnicowanie wynagrodzeń zasadniczych (czyli nieuwzględniających m.in. dodatków stażowych i zadaniowych, nagród, w tym jubileuszowych oraz „trzynastek”), jak również całkowitych na takich stanowiskach daje niewątpliwie dokładniejszy obraz wynagrodzeń w służbie cywilnej w województwie łódzkim. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że różnice pomiędzy wynagrodzeniami minimalnymi a maksymalnymi w grupie stanowisk specjalistycznych były znaczące.

Infografika nr 4

Przeciętne najniższe i najwyższe miesięczne wynagrodzenia zasadnicze (brutto w zł) członków korpusu s.c. w skontrolowanych jednostkach w latach 2020–2023 na stanowiskach specjalistycznych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

I tak, w 2020 r. najniższe przeciętne wynagrodzenia zasadnicze w grupie stanowisk specjalistycznych (do 3,5 tys. zł) były wypłacane w Biurze ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS w Łodzi i Urzędzie Statystycznym w Łodzi. Z kolei najwyższe (w przedziale 4,0 – 5,1 tys. zł) – w Kuratorium Oświaty w Łodzi i WIF w Łodzi. W pozostałych urzędach (WIIH w Łodzi, PIW w Kutnie i Łodzi oraz PINB w Tomaszowie Maz. i Łodzi) wynagrodzenia zasadnicze na stanowiskach specjalistycznych kształtowały się w przedziale 3,0–5,0 tys. zł. W ostatnim roku okresu objętego kontrolą (2023) wynagrodzenia zasadnicze na stanowiskach specjalistycznych były już znacząco wyższe, przy czym najniższe w dalszym ciągu były w Urzędzie Statystycznym w Łodzi (kształtowały się w przedziale 3,7–5,0 tys. zł), najwyższe (w przedziale 4,5–7,5 tys. zł) wypłacano w Kuratorium Oświaty w Łodzi i WIF w Łodzi. Z kolei najwyższe różnice w przedziałach NIK stwierdziła w przypadku jednostek powiatowych (PIW i PINB), bowiem najniższe przeciętne wynagrodzenie zasadnicze na stanowiskach specjalistycznych w roku 2023 kształtowało się w przedziale 3,6–3,9 tys. zł, podczas gdy najwyższe – w przedziale 6,8–7,7 tys. zł. Różnica pomiędzy nimi była praktycznie dwukrotna, co jednak było dopuszczalne zgodnie z przedziałem mnożnika kwoty bazowej (1,8–4,5)³¹. Warto również podkreślić, że w latach 2022–2023 r. zarówno Inspekcja Farmaceutyczna, jak również powiatowe inspektoraty weterynarii oraz nadzoru budowlanego otrzymały (decyzjami Ministra Finansów) znaczące środki właśnie na podwyższenie wynagrodzeń specjalistów.

Jednak w ocenie NIK, w dalszym ciągu kwoty najniższych wynagrodzeń zasadniczych oferowanych przez skontrolowane urzędy na stanowiskach specjalistycznych nie zachęcają do podjęcia pracy w korpusie s.c. Najniższe kwoty urzędy oferują często osobom podejmującym po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. Z kolei wymagania dla niektórych stanowisk w ramach tej grupy (np. starszy inspektor nadzoru budowlanego) obok wyższego wykształcenia, również uprawnień zawodowych (np. budowlanych w ograniczonym zakresie), nie zachęcają do podjęcia pracy za oferowane wynagrodzenie. Warto podkreślić, że wysokość najniższych przeciętnych wynagrodzeń zasadniczych na stanowiskach specjalistycznych w służbie cywilnej w jednostkach powiatowych, ale też w Urzędzie Statystycznym w Łodzi była zbliżona do wysokości minimalnego ustawowego wynagrodzenia za pracę, które wynosiło od 2,6 tys. zł brutto w 2020 r. do 3,6 tys. zł w II poł. 2023 r.³²

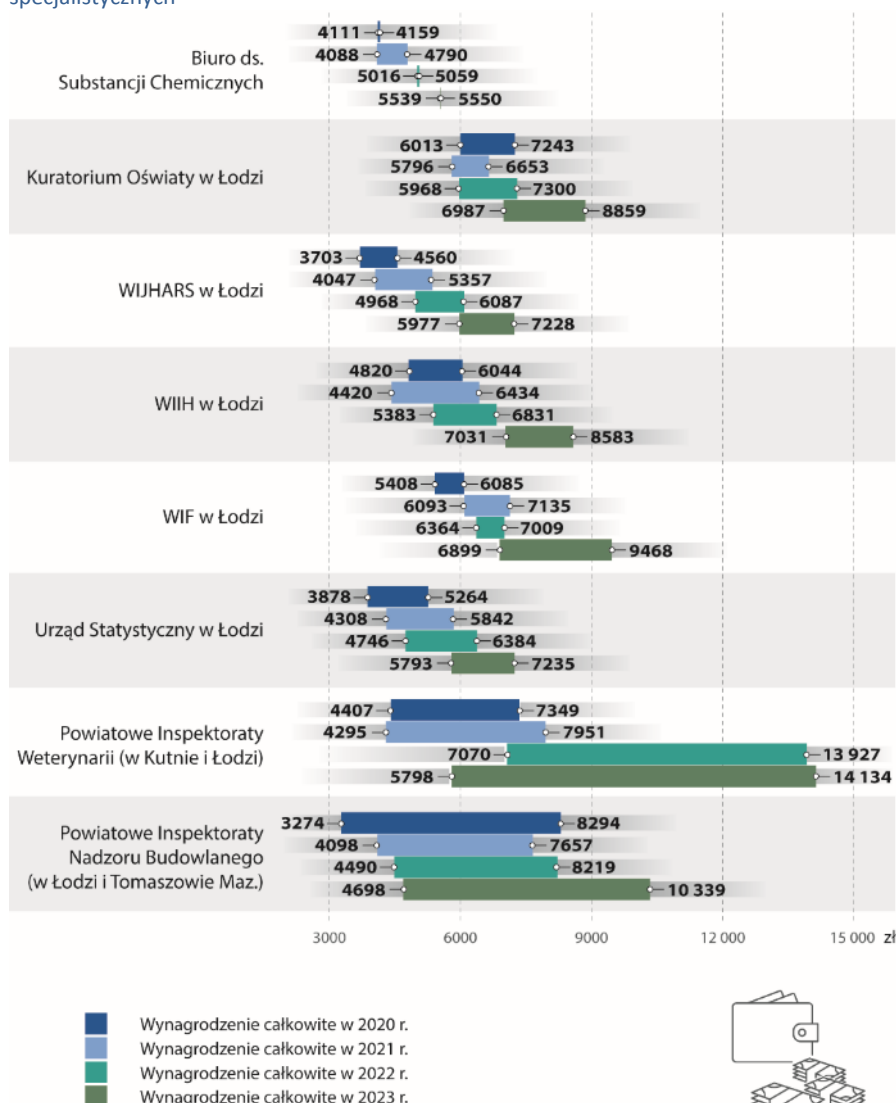
Dla pełnego obrazu wynagrodzeń na stanowiskach specjalistycznych należy zaprezentować przedziały najniższych i najwyższych wynagrodzeń całkowitych w tej grupie stanowisk.

³¹ Mnożnik kwoty bazowej dla stanowisk specjalistycznych określono w załączniku nr 2 do rozporządzenia 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 2022 r. poz. 2024, ze zm.).

³² Wynagrodzenie to wynosiło odpowiednio w latach 2020 – 2023: 2,6 tys. zł, 2,8 tys. zł, 3,0 tys. zł, 3,5 tys. zł (od 1 stycznia do 30 czerwca 2023 r.) i 3,6 tys. zł (od 1 lipca 2023 r.).

Infografika nr 5

Przeciętne najniższe i najwyższe miesięczne wynagrodzenia całkowite (brutto w zł) członków korpusu s.c. w skontrolowanych jednostkach w latach 2020-2023 na stanowiskach specjalistycznych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Statystyka powyższa wskazuje, że najwyższe przeciętne wynagrodzenia całkowite w grupie stanowisk specjalistycznych mogą nawet ponad dwukrotnie przewyższać wysokość najniższych przeciętnych wynagrodzeń zasadniczych tak jak w przypadku PIW i PINB. Należy również wskazać na fakt, że wysokość maksymalnych całkowitych wynagrodzeń mają wpływ wszelkie składniki wynagrodzenia, w tym również te o charakterze okazjonalnym (nagrody jubileuszowe, jednorazowe dodatki motywacyjne, itp.), które na co dzień nie są uwzględniane w wynagrodzeniu otrzymywanym przez pracownika (najczęściej składa się ono z wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku stażowego). W ocenie NIK, powyższe ustalenia wskazują na konieczność podjęcia kompleksowego przeglądu i analizy poziomu płac pracowników korpusu s.c., zatrudnionych w terenowej administracji rządowej szczebla wojewódzkiego i powiatowego oraz przygotowanie ich regulacji dostosowującej poziomy wynagrodzeń zasadniczych i całkowitych w urzędach, w których pracownicy wykonują zbliżone lub identyczne czynności.

W ocenie NIK, niejednolite i nieuzasadnione jest wyłączenie części kierowniczych stanowisk w administracji zespolonej i niezespolonej ze służby cywilnej. I tak:

**Kierownicy jednostek
w służbie cywilnej
lub poza nią**

- w zespolonej administracji wojewódzkiej, w skład korpusu s.c. – jako wyższe stanowiska w s.c. – wchodzi jedynie stanowiska wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy oraz wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i jego zastępcy, pozostali kierownicy jednostek (takich jak wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, farmaceutyczne, ochrony środowiska, ochrony roślin i nasiennictwa, kuratoria oświaty czy też wojewódzkie urzędy ochrony zabytków) nie wchodzi w skład korpusu s.c.; jeszcze inaczej wygląda ta kwestia w przypadku wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, w których wojewódzcy inspektorzy są wyłączeni z s.c., natomiast ich zastępcy wchodzi w skład korpusu s.c., ale już jako stanowiska średniego szczebla zarządzania;
- w zespolonej administracji powiatowej, zarówno powiatowi lekarze weterynarii, jak i ich zastępcy wchodzi w skład korpusu s.c., a stanowiska te są wyższymi stanowiskami w s.c., natomiast w przypadku powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego tylko zastępca powiatowego inspektora (stanowisko średniego szczebla zarządzania) wchodzi w skład korpusu s.c., natomiast powiatowy inspektor nadzoru budowlanego – już nie;
- w administracji niezespolonej (urzędy statystyczne, a także inne jednostki nieobjęte w tym zakresie kontrolą NIK) – również występuje niejednolitość w tym zakresie – stanowisko dyrektora urzędu statystycznego nie zostało włączone do korpusu s.c., ale stanowiska dyrektora izby administracji skarbowej oraz naczelnika urzędu skarbowego i celno-skarbowego już tak (jako wyższe stanowiska w s.c.).

W ocenie NIK powyższe podejście wymaga zmiany, zarówno w zakresie ujednolicenia szczebli stanowisk kierowniczych w administracji wojewódzkiej i powiatowej, jak też włączenia stanowisk kierowników urzędów do korpusu s.c. Trudno bronić i uzasadniać bowiem sytuację, w której wojewódzki bądź powiatowy lekarz weterynarii i jego zastępca znajdują się w grupie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, a już wojewódzki bądź powiatowy inspektor nadzoru budowlanego został z niego wyłączony, zaś do korpusu s.c. zostało włączone stanowisko jego zastępcy i to w grupie stanowisk średniego szczebla zarządzania. Konsekwencją takiego postępowania są:

- nierówności płacowe pomiędzy podobnymi stanowiskami, wynikające z innych mnożników kwoty bazowej,
- możliwość łączenia przez kierowników jednostek, których stanowiska nie wchodzi w skład korpusu s.c., zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego oraz możliwością przynależności do partii politycznych. Jest to zabronione na gruncie art. 78 ust. 4 i 7 u.s.c. (choć w przypadku zakazu tworzenia partii politycznych bądź uczestniczenia w nich, zakaz ten dotyczy jedynie urzędników służby cywilnej oraz osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej),
- w wielu przypadkach brak konieczności posiadania kompetencji kierowniczych przez kierowników jednostek niezajmujących wyższych stanowisk w s.c. (np. wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej, wojewódzkiego i powiatowego inspektora nadzoru budowlanego)³³.

W ocenie NIK, zgodnie z art. 1 u.s.c., istotą ustanowienia służby cywilnej jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zatem nie ma racjonalnego uzasadnienia dla utrzymywania ww. stanowisk poza służbą cywilną.

³³ Konieczność posiadania kompetencji kierowniczych nie wynika z ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz wielu ustaw „sektorowych”, właściwych dla poszczególnych jednostek. Przykładowo, w ustawie z dnia 6 września 2001 r. Prawo Farmaceutyczne (Dz. U. z 2024, poz. 686), wymóg posiadania kompetencji kierowniczych dotyczy wyłącznie Głównego Inspektora i jego zastępcy, w przypadku wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych i ich zastępców – nie ma takiej konieczności.

W większości jednostek zasoby adekwatne do realizowanych zadań

W siedmiu skontrolowanych jednostkach³⁴, ich kierownicy zapewnili zasoby ludzkie w służbie cywilnej adekwatne do realizowanych zadań. Zaplanowane na lata 2020–2023 cele i zadania zostały zasadniczo³⁵ osiągnięte i zrealizowane (choć w pięciu urzędach wystąpiła konieczność wykonywania przez członków korpusu s.c. pracy w godzinach nadliczbowych). Na uwagę zwraca również fakt, że realizacja celów i zadań w niektórych urzędach w okresie objętym kontrolą była możliwa pomimo spadku zatrudnienia.

Przykłady

W Biurze ds. Substancji Chemicznych stan zatrudnienia w korpusie s.c. na dzień 31 grudnia 2023 r. wynosił 27 osób i w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2020 r. uległ zmniejszeniu o 11 osób. Pomimo tego, w latach 2020–2023 większość ze sformułowanych celów została osiągnięta, a przypadki nieosiągnięcia przyjętych celów były jednostkowe, niezależne od zasobów ludzkich w tej jednostce: w 2020 r. z powodu wystąpienia epidemii Covid-19 nie zrealizowano jednego z pięciu celów: *Weryfikacja maksymalnego poziomu wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w dymie papierosowym*, ponieważ organy inspekcji sanitarnej – realizujące na rzecz Biura badania w tym zakresie – wstrzymały pobieranie próbek w zakładach objętych kontrolą. Z kolei w 2021 r. nie osiągnięto jednego z pięciu celów: *Współpracy z Europejską Agencją Chemikaliów (ECHA) w zakresie oceny substancji*, ze względu na wycofanie wybranych substancji z systemu oceny. W urzędzie tym nie wystąpiła konieczność wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych.

W WIF w Łodzi zasoby ludzkie w s.c. były adekwatne do zaplanowanych celów i zadań w całym okresie objętym kontrolą (zatrudnienie w latach 2020–2023 wzrosło z 18 osób w 2020 r. do 19 osób na koniec 2023 r.) i nie wystąpiła konieczność wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych. Liczba przeprowadzonych kontroli kształtowała się na poziomie od 237 kontroli w 2020 r. do 272 w 2023 r. Spadła natomiast liczba wydanych decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych przez urząd uchybień: z 11 w 2020 r. do 2 w 2023 r. Zasadniczą przyczyną spadku liczby wydanych decyzji była mniejsza liczba istotnych nieprawidłowości, stwierdzanych w trakcie kontroli WIF.

Powiatowy Lekarz Weterynarii w Kutnie zapewnił zasoby ludzkie adekwatne do celów i zadań Inspektoratu, choć przez cały okres objęty kontrolą utrzymywały się wakaty na stanowiskach starszego inspektora weterynaryjnego i inspektora weterynaryjnego, w tym na tzw. etatach amerykańskich (tj. stanowiskach obejmowanych przez lekarzy weterynarii w zakładach eksportujących mięso do Stanów Zjednoczonych). W latach 2020–2023 ogłoszono łącznie 252 nabory na wskazane stanowiska, z których 11 (4,3 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydata. Wg Powiatowego Lekarza Weterynarii, etaty te nie cieszyły się zainteresowaniem wśród lekarzy weterynarii ze względu na niskie wynagrodzenia w stosunku do wynagrodzenia jakie można otrzymać w ramach wyznaczania do czynności urzędowych.

Niedobory kadrowe najbardziej widoczne w jednostkach powiatowych

W przypadku PIW w Łodzi oraz PINB w Łodzi i Tomaszowie Maz., zasoby ludzkie okazały się niewystarczające do realizacji zaplanowanych zadań, w tym kontrolnych. W pierwszym z tych urzędów, przez cały okres objęty kontrolą utrzymywały się wakaty na stanowiskach merytorycznych (m.in. inspektora weterynaryjnego), a konsekwencją było niezrealizowanie wszystkich zaplanowanych zadań (w szczególności kontroli w zakresie dobrostanu zwierząt) w latach 2020–2021. Z kolei w PINB w Łodzi permanentnie brakowało pracowników w służbie cywilnej. Zatrudnienie w ramach korpusu s.c. w PINB w Łodzi w latach 2020–2023 wzrosło z 22 do 24 osób, jednak w przypadku inspektorów nadzoru budowlanego (posiadających stosowne uprawnienia), w zakresie właściwości rzeczowej i miejscowej PINB, jeden inspektor nadzoru budowlanego przypadał średnio na populację ok. 100 tys. osób³⁶. Zasobów ludzkich brakowało również w PINB w Tomaszowie Maz. (m.in. nieobsadzone były etaty inspektora budowlanego, informatyka, radcy prawnego), a w celu poprawy sytuacji wykorzystywano możliwości zatrudnienia stażystów

³⁴ Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty w Łodzi, WIJHARS w Łodzi, WIIH w Łodzi, WIF w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi, PIW w Kutnie.

³⁵ Wystąpiły pojedyncze przypadki nieosiągnięcia niektórych celów z przyczyn niezależnych od urzędów, takich jak chociażby pandemia Covid-19.

³⁶ Przyjęto dane GUS na koniec czerwca 2023 r., zgodnie z którymi Łódź liczyła 655 279 osób.

w ramach umów zawieranych z Powiatowym Urzędem Pracy. W jednostce tej występowały również opóźnienia, zarówno w realizacji podstawowej działalności (przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych), jak też w działalności administracyjno-kadrowej.

Przykład

W PINB w Łodzi na przeprowadzonych 79 naborów jedynie 18 (23 %) zakończyło się nawiązaniem stosunku pracy i zatrudnieniem 20 osób. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą odnotowano istotną rotację kadr (stosunek pracy ustał w przypadku 19 osób). Liczba i wymiar etatów pracowników merytorycznych nie był wystarczający do prawidłowej i terminowej realizacji prowadzonych spraw. W corocznych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej, wśród zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej wymieniano m.in. niewystarczające zatrudnienie przekładające się na niedostateczną częstotliwość działań kontrolnych, przewlekłość, beczynność oraz nieterminowość prowadzonych postępowań administracyjnych i egzekucyjnych.

W celu wyeliminowania niedoborów kadrowych w latach 2020-2023 inicjowano kolejne nabory, które jednak w $\frac{3}{4}$ przypadków nie doprowadziły do zatrudnienia kandydatów, głównie z uwagi na zbyt niskie kwoty proponowanego wynagrodzenia, nieadekwatne do oczekiwań. Corocznie wnioskowano do Wojewody Łódzkiego za pośrednictwem Prezydenta Miasta Łodzi o zwiększenie środków finansowych w celu poprawy struktury zatrudnienia i możliwości podnoszenia wynagrodzenia zasadniczego. Każdorazowo Wojewoda Łódzki wskazywał, że wobec bezskutecznych próśb kierowanych do Ministra Finansów o przyznanie dodatkowych środków, w tym na realizację zadań z zakresu nadzoru budowlanego, zwiększenie dotacji dla PINB ponad kwotę ustaloną w oparciu o wskaźniki i wytyczne Ministra Finansów przyjęte do opracowania budżetu, nie było możliwe.

W związku z sytuacją kadrową w PINB w Łodzi i Tomaszowie Maz., Najwyższa Izba Kontroli powiadomiła Prezydenta Miasta Łodzi oraz starostę tomaszowskiego o wynikach kontroli w tych jednostkach w trybie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, ponieważ są one powiatowymi jednostkami budżetowymi. Zarówno Prezydent Łodzi, jak i starosta tomaszowski poinformowali NIK odpowiednio o: skierowaniu stosowanych wniosków o zwiększenie środków na wynagrodzenia pod dokonaniu analizy zatrudnienia w PINB w Łodzi i skierowaniu wniosku do Wojewody Łódzkiego o zwiększenie środków na wzrost zatrudnienia w PINB w Tomaszowie Maz. w następstwie zawiadomienia NIK. Zdaniem NIK, organy wykonawcze powiatu mają jednak ograniczone możliwości wpływu na wysokość środków przyznawanych PINB, których rozdysponowanie odbywa się przez Wojewodę Łódzkiego jako dysponenta części budżetowej. Wojewoda z kolei jest w tej materii zależny całkowicie od Ministra Finansów. Dlatego w ocenie NIK konieczne są systemowe zmiany w celu zapewnienia zasobów w s.c. adekwatnych do zadań nałożonych na urzędy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej, zainicjowane w porozumieniu z Szefem Służby Cywilnej, kierownikami urzędów centralnych, którzy określają kierunki działania inspekcji oraz Ministrem Finansów, ministrem właściwym w sprawach administracji i wojewodami, którzy mają bezpośredni wpływ na wysokość środków w budżetach tych jednostek. Istotą powyższych zmian powinna być standaryzacja poszczególnych czynności wykonywanych przez pracowników takich jednostek oraz oparcie planowania ich budżetów o dane o wykonaniu tych wystandaryzowanych zadań oraz prognozach wykonania. Jakkolwiek tego typu standaryzacja nie jest prosta do opracowania, jest jednak możliwa, a nawet częściowo została dokonana – chociażby poprzez wycenę czynności świadczonych przez urzędowych lekarzy weterynarii³⁷, wyznaczanych w drodze decyzji przez powiatowego lekarza weterynarii w przypadku braku możliwości realizacji zadań przez pracowników danego PIW. Sytuacja dzisiejsza, kiedy podstawą planowania budżetów jednostek administracji terenowej są wskaźniki i wytyczne Ministra Finansów przyjęte do opracowania budżetu i przekazane wojewodom do stosowania,

³⁷ W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 lipca 2022 r. w sprawie stawek opłat za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną (Dz. U. poz. 1672, ze zm.).

**Programy zsz niemal
w każdej jednostce,
gorzej z ich
aktualizacją**

które wynikają z historycznych naliczeń często jeszcze z okresu tworzenia obecnego podziału administracyjnego państwa, staje się coraz bardziej dysfunkcyjna dla działania państwa, w tym w szczególności terenowej administracji zespolonej.

Niemal we wszystkich jednostkach (z wyjątkiem PINB w Tomaszowie Maz.), przyjęto programy zarządzania zasobami ludzkimi, stosownie do art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej, choć w dwóch z nich (Kuratorium Oświaty oraz PIW w Kutnie) zostały one przyjęte z opóźnieniem, a w sześciu przypadkach (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty, WIJHARS, WIF, PIW w Łodzi oraz PINB w Łodzi) nie były terminowo (co trzy lata) aktualizowane.

Co do zasady programy te zostały opracowane prawidłowo, z uwzględnieniem wytycznych Szefa Służby Cywilnej, a pracownicy korpusu s.c. zostali z nimi zapoznani. W dwóch jednostkach (Kuratorium Oświaty w Łodzi i Urząd Statystyczny w Łodzi) stwierdzono jednak braki formalne w tych programach.

Przykłady

Obowiązujący w **WIJHARS w Łodzi** w okresie objętym kontrolą program zsz z 30 maja 2012 r. nie był aktualizowany, wbrew obowiązкови wynikającemu z zarządzenia Szefa Służby Cywilnej nr 6 z 2020 r. pkt 1.3 (i poprzedzającego je zarządzenia z 2012 r.), zgodnie z którym takiej aktualizacji należało dokonywać co trzy lata. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w czasie obowiązywania Programu zsz z 2012 r., podczas corocznych spotkań szkoleniowych wykorzystywano zaktualizowane zasady standardów zsz, wprowadzone zarządzeniem nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r. oraz zalecenia Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów pracy doradczy ds. etyki w służbie cywilnej, zatrudniania osób z niepełnosprawnościami itp. W ocenie NIK nie zwalniało to jednak kierownika jednostki z obowiązku dokonania aktualizacji programu zsz.

W **Kuratorium Oświaty w Łodzi**, opracowany program zsz wszedł w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2021 r., co oznacza, że przed tym okresem taki dokument nie obowiązywał w jednostce, a tym samym stanowiło to naruszenie art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a u.s.c. Kurator Oświaty wyjaśnił, że ówczesne kierownictwo jednostki nie potraktowało priorytetowo podjęcia działań w celu wdrożenia programu z uwagi na konieczność innych działań, które były obarczone znacznie wyższym ryzykiem. Jednocześnie program zsz nie zawierał celów rocznych i harmonogramu działań, diagnozy procesów kadrowych, a także priorytetów w zakresie zarządzania ludźmi, nie odniesiono się w nim również do kwestii monitoringu i ewaluacji działań. Było to niezgodne z rozdziałem II pkt 1 standardów zsz. Program nie został również zaktualizowany do końca 2023 r., wbrew postanowieniom rozdziału II, pkt 1.3 standardów. W 2023 r. powołano jednak zespół, którego zadaniem było przygotowanie aktualizacji programu do końca października 2024 r. oraz dostosowanie tego dokumentu do obowiązujących standardów zsz.

W **PINB w Tomaszowie Maz.** w ogóle nie wprowadzono programu zsz, a jedynie procedurę naboru na wolne stanowiska pracy (luty 2021 r.), procedurę ustalania iprz członkom korpusu s.c. (grudzień 2021 r.) oraz regulamin polityki antymobbingowej (grudzień 2021 r.). Przyczyną niewprowadzenia programu zsz był obszerny zakres obowiązków pracownika zatrudnionego na etacie kadrowo-płacowym jedynie w wymiarze ¼ etatu (w jednostce brakowało środków na jego zwiększenie).

Programy zsz stanowiły podstawę opracowania innych dokumentów regulujących politykę kadrową skontrolowanych urzędów (w szczególności dotyczących naborów, nagradzania pracowników, polityki antymobbingowej) i generalnie (z wyjątkiem jednostkowych przypadków stwierdzonych w WIF w Łodzi) były z nimi spójne. W ocenie NIK program zsz, jako podstawowy dokument regulujący zarządzanie zasobami ludzkimi w s.c. w każdej jednostce powinien podlegać systematycznej aktualizacji, co było uzasadnione zarówno dokonywanymi zmianami standardów zsz w okresie objętym kontrolą, jak również zmieniającymi się nieustannie uwarunkowaniami zewnętrznymi (takimi jak chociażby epidemia Covid-19, która miała wpływ na zmianę uwarunkowań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, poprzez m.in. upowszechnienie pracy zdalnej). Jednocześnie NIK dostrzega problemy

**Opisy
i wartościowanie
stanowisk pracy
bez uwag tylko
w trzech urzędach**

w opracowaniu takiej dokumentacji³⁸, szczególnie w jednostkach powiatowych (głównie PINB), co wynika niewątpliwie z trudności kadrowych, z którymi te jednostki się borykają.

Jedynie w trzech spośród 10 skontrolowanych jednostek (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS oraz WIIH) prawidłowo sporządzono opisy stanowisk pracy i poddano je wartościowaniu, zgodnie z zarządzeniem Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej. Wyniki tego wartościowania zostały uwzględnione przy kształtowaniu wynagrodzeń, zgodnie ze standardami zzl.

W przypadku pozostałych jednostek NIK stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie, w szczególności: niesporządzenie opisów (bądź sporządzenie z opóźnieniem) dla niektórych lub nawet większości stanowisk (a w konsekwencji brak możliwości dokonania ich wartościowania)³⁹, brak aktualizacji opisów stanowisk pracy, pomimo przesłanek, które ją uzasadniały (w konsekwencji również niedokonanie ponownego ich wartościowania)⁴⁰, bądź nierzetelne ich sporządzenie⁴¹. Obowiązek dokonania opisów stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu wynikał wprost z art. 84 ust. 1 u.s.c. oraz z przywołanego powyżej zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydanego w oparciu o art. 84 ust. 2 ustawy.

Przykłady

W **Kuratorium Oświaty w Łodzi**, pomimo przyjęcia w drodze wewnętrznego zarządzenia procedury dokonywania opisów stanowisk pracy, analiza dokumentacji 10 losowo dobranych stanowisk pracy w różnych grupach stanowisk (średni szczebel zarządzania, specjalistyczne, wspomagające i samodzielne) wykazała, że dla ośmiu stanowisk nie sporządzono ich opisów. Żadnego stanowiska nie poddano wartościowaniu, choć z wyjaśnień Kuratora Oświaty wynika, że w 2019 r. w jednostce przeprowadzono wartościowanie, a wyniki przekazano ówczesnemu Kuratorowi, który jednak ich nie zatwierdził. Skutkiem powyższej nieprawidłowości był brak możliwości zakwalifikowania wymienionych stanowisk pracy do odpowiednich przedziałów punktowych, jak również brak możliwości powiązania poziomu wynagrodzeń na danych stanowiskach z wynikami wartościowania.

W **Urzędzie Statystycznym w Łodzi**, opisy stanowisk pracy w Urzędzie zostały sporządzone w latach 2007–2008 i poddane wartościowaniu w lutym 2008 r. Jednak od tego czasu (zatem przez cały okres objęty kontrolą NIK) nie dokonywano aktualizacji opisów stanowisk i nie przeprowadzano ponownego ich wartościowania, chociaż w Urzędzie powstały nowe stanowiska pracy, a dla dotychczasowych stanowisk zmieniano zakresy obowiązków. Zmniejszeniu uległo zatrudnienie, powstała też nowa komórka organizacyjna (Wydział Przetwarzania Zbiorów Danych Administracyjnych). Zgodnie z Programem Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2023–2026, działaniami przewidywanymi do realizacji w tym okresie są właśnie aktualizacja kart opisów stanowisk pracy i dokonanie wartościowania zaktualizowanych opisów stanowisk pracy. W trakcie kontroli NIK, w jednostce trwały prace w celu aktualizacji opisów stanowisk: przygotowano projekty opisów większości stanowisk pracy.

W **PIW w Kutnie** opisy stanowisk sporządzone do grudnia 2022 r. były nierzetelne, ponieważ nie zawierały (lub zawierały tylko częściowo) m.in. wskazania miejsca

³⁸ Choć dla urzędów zatrudniających poniżej 50 członków korpusu s.c., program zzl może być przygotowany w uproszczonej wersji, dostosowanej do potrzeb i możliwości tych jednostek i nie zawierać części wymogów wynikających ze standardów zzl.

³⁹ Kuratorium Oświaty (brak opisów dla ośmiu z dziesięciu badanych przez NIK stanowisk pracy, natomiast żadne stanowisko nie zostało poddane wartościowaniu), WIF w Łodzi (opisy dwóch stanowisk sporządzono nieterminowo), PIW w Łodzi (do października 2022 r. brakowało opisów dla wszystkich stanowisk pracy, a samo wartościowanie przeprowadzono po ich sporządzeniu w kwietniu 2023 r.), PINB w Łodzi (brak opisów dla wszystkich stanowisk), PINB w Tomaszowie Maz. (z wyjątkiem stanowiska gł. księgowego, które zostało opisane, jednak niepoddane wartościowaniu).

⁴⁰ WIF w Łodzi (dla dziewięciu stanowisk), Urząd Statystyczny w Łodzi (dotyczyło to wszystkich stanowisk, których opisy zostały zaktualizowane dopiero przed zakończeniem kontroli przez NIK).

⁴¹ PIW w Kutnie (nierzetelne opisy funkcjonowały do 2022 r. i dotyczyły wszystkich stanowisk), WIF w Łodzi (jedno stanowisko).

danego stanowiska w strukturze organizacyjnej jednostki bądź informacji o kierującym komórką organizacyjną jednostki i osobie zatwierdzającej opis stanowiska pracy. Jednocześnie do marca 2023 r. nie przeprowadzono wartościowania stanowisk pracy, co stanowiło naruszenie zarówno art. 84 ust. 1 u.s.c., jak też § 3 zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z 2011 r. W ocenie NIK konsekwencją nieprzeprowadzenia wartościowania stanowisk pracy było znaczne zróżnicowanie wynagrodzeń zasadniczych osób zajmujących stanowiska inspektora weterynaryjnego, które wynosiło (wg stanu na 31 grudnia 2022 r.) od 3550 zł do 5204 zł. Opracowane w 2023 r. nowe opisy stanowisk nie wzbudziły już zastrzeżeń NIK, a po ich przygotowaniu stanowiska w PIW zostały poddane wartościowaniu, którego wyniki zostały uwzględnione przy ujednoliceniu wynagrodzeń zasadniczych członków korpusu s.c.

**Wyniki
wartościowania
nie zawsze
powiązane
z wynagrodzeniami**

Kontrola NIK wykazała również, że w przypadku dwóch urzędów (WIF w Łodzi i Urzędu Statystycznego w Łodzi), wyniki wartościowania stanowisk pracy nie w pełni nawiązywały do wynagrodzeń zasadniczych pracowników zatrudnionych na niektórych stanowiskach, choć z przyczyn niezależnych od kierowników tych jednostek.

Przykłady

W **Urzędzie Statystycznym w Łodzi** wyniki wartościowania stanowisk nie były brane pod uwagę przy kształtowaniu polityki wynagrodzeń. Z analizowanej dokumentacji wartościowania i wynagrodzeń (dla 10 różnych stanowisk) wynikało, że nie było różnic w wynagrodzeniu na poszczególnych stanowiskach, bądź różnice te były nieznaczne pomimo, że stanowiska zostały w wyniku wartościowania przyporządkowane do różnych przedziałów. Przykładowo, specjalista (w przedziale 5) zarabiał tyle samo i więcej co główny specjalista (w przedziale 7), a starszy statystyk (w przedziale 2) zarabiał tyle samo i więcej co specjalista (w przedziale 5). Dyrektor wyjaśnił, że po dokonaniu wartościowania po raz pierwszy w 2008 r., jego wyniki były brane pod uwagę przy tworzeniu polityki wynagrodzeń w Urzędzie. Zostały powiązane z ustalaną tabelą wynagrodzeń w służbie cywilnej i znalazły odzwierciedlenie w zarządzeniach Dyrektora Urzędu. Uregulowania te obowiązywały do 2015 roku. W latach 2016, 2017 i 2018 nie nastąpił wzrost kwoty bazowej służącej do ustalania wynagrodzenia zasadniczego w służbie cywilnej. Taka sytuacja miała również miejsce w latach 2020, 2021 i 2022. Jednocześnie następował sukcesywny wzrost poziomu wynagrodzenia minimalnego, który obowiązywał od 1 stycznia każdego roku kalendarzowego. Wzrost ten był znacznie większy niż wzrost kwoty bazowej raz na trzy lata. Otrzymywane środki na wynagrodzenia dla Urzędu zabezpieczały jedynie ustawowy wzrost wynagrodzeń do poziomu minimalnego. Działania takie w kolejnych latach spowodowały, że nie było już możliwości powiązania tabeli wynagrodzeń z wynikami z wartościowania. Doprowadziło to do spłaszczenia wynagrodzeń w tak znacznym stopniu, że wynagrodzenie minimalne lub zbliżone do minimalnego otrzymują pracownicy nie tylko na stanowiskach wspomagających, ale również, w niektórych przypadkach, specjalistycznych.

Odwrotna sytuacja wystąpiła w **WIF w Łodzi**, w którym wyniki wartościowania nie w pełni korespondowały z hierarchią stanowisk. Sytuacja taka wystąpiła w 2023 r., kiedy to w lipcu podwyższono – wskutek decyzji Ministra Finansów, na wniosek Głównego Inspektora Farmaceutycznego – wyłącznie wynagrodzenia inspektorów farmaceutycznych, z pominięciem pracowników zatrudnionych na pozostałych stanowiskach (choć również w ich przypadku podejmowano działania w celu uzyskania podwyżek wynagrodzeń). Przeciętne wynagrodzenie całkowite inspektorów farmaceutycznych po podwyżce miało wynosić 10 tys. zł brutto. Jak wskazał również Łódzki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, utrudnieniem w procesie wyrównywania dysproporcji wynagrodzeń było także nieprzyznanie środków po nowelizacji (w listopadzie 2023 r.) rozporządzenia 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.

Zdaniem NIK, jakkolwiek sytuacja powyższa wystąpiła jedynie w dwóch skontrolowanych jednostkach w województwie łódzkim, zasadne wydaje się przeprowadzenie analizy pod kątem możliwości faktycznego powiązania wyników wartościowania stanowisk w urzędach zatrudniających członków korpusu s.c. w całym kraju i – w zależności od jej wyników – dokonania

Wiele naborów, wiele nieprawidłowości

ewentualnych zmian systemowych, tak aby kierownicy kontrolowanych urzędów, na których ciąży obowiązek powiązania wynagrodzeń z wynikami wartościowania stanowisk pracy, nie zostali w praktyce pozbawieni takiej możliwości. Należy się bowiem spodziewać podobnych sytuacji urządach zlokalizowanych w pozostałych województwach na terenie Polski, w tym również wśród wielu jednostek szczebla powiatowego, w których zatrudnieni w nich członkowie korpusu s.c. otrzymują wynagrodzenia na najniższym poziomie⁴².

W latach 2020–2023 skontrolowane jednostki przeprowadziły łącznie 518 naborów, w wyniku których zatrudniono łącznie 164 osoby. Jednak szczególnie w dwóch jednostkach na szczeblu powiatowym znaczna liczba naborów pozostała nierozstrzygnięta z powodu braku chętnych do podjęcia pracy w służbie cywilnej: PIW w Kutnie oraz PINB w Łodzi.

Przykłady

W **PIW w Kutnie** przez cały okres objęty kontrolą utrzymywały się wakaty na stanowiskach starszego inspektora weterynaryjnego oraz inspektora weterynaryjnego, w tym na tzw. etatach amerykańskich (tj. stanowiskach obejmowanych przez lekarzy w zakładach eksportujących mięso do Stanów Zjednoczonych). W latach 2020–2023 ogłoszono łącznie 252 nabory na te stanowiska, z których tylko 11 (4,3 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydata.

W **PINB w Łodzi** w latach 2020–2023 przeprowadzono łącznie 79 naborów, z których jedynie 18 (23 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów. Spośród wszystkich naborów, w 33 (42 %) do urzędu w ogóle nie wpłynęły żadne oferty, a w 13 (16 %) wyłonieni kandydaci zrezygnowali z zatrudnienia na etapie rozmowy i ustalania warunków finansowych.

Spośród skontrolowanych jednostek, tylko w PIW w Łodzi, NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie naborów i nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej. W pozostałych dziewięciu jednostkach zostały stwierdzone liczne nieprawidłowości, które obejmowały w szczególności:

- jeden przypadek⁴³ nieprawidłowego zatrudnienia osoby (na stanowisku głównego księgowego) poza korpusem służby cywilnej, na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, która w tym przypadku nie powinna mieć zastosowania,
- pięć przypadków⁴⁴ zatrudnienia pracowników w korpusie s.c. z pominięciem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, o którym mowa w rozdziale 3 ustawy o służbie cywilnej. Przyczyną było zobowiązanie się jednostki do zatrudnienia tych pracowników w ramach umów zawartych uprzednio z Powiatowym Urzędem Pracy (byli to m.in. stażyści),
- przypadki niezapewnienia zgodności treści ogłoszeń z opisami stanowisk pracy, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 2 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej (w sześciu urządach⁴⁵),
- przypadki nieupubliczniania ogłoszeń o naborach bądź informacji o wynikach naborów w BIP urzędów, tj. wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 28 ust. 1 i 31 ust. 1 ustawy (w trzech urządach⁴⁶).

Przykłady

Z Głównym Księgowym, zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w **Biurze ds. Substancji Chemicznych** w listopadzie 2023 r., stosunek pracy został zawarty nieprawidłowo, ponieważ został on nawiązany na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz 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 jednostek⁴⁷ pomimo, że z aktów tych nie wynikała możliwość

⁴² Zgodnie ze Sprawozdaniem Szefa s.c. za 2023 r.

⁴³ Biuro ds. Substancji Chemicznych.

⁴⁴ PINB w Tomaszowie Maz.

⁴⁵ Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS w Łodzi, WIIH w Łodzi, WIF w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi, PIW w Kutnie.

⁴⁶ Biuro ds. Substancji Chemicznych, PINB w Łodzi, PINB w Tomaszowie Maz.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 467 ze zm.

nawiązania stosunku pracy na tym stanowisku. Stanowisko głównego księgowego poza korpusem służby cywilnej funkcjonowało w Urzędzie od dnia 1 grudnia 2023 r. do 31 stycznia 2024 r., tj. wyłącznie na czas niezbędny do obsadzenia stanowiska głównego księgowego w korpusie służby cywilnej w wyniku otwartego naboru. Dyrektor Generalny tłumaczył, że konieczność interwencyjnego zatrudnienia głównego księgowego powstała w wyniku nagłego wypowiedzenia umowy o pracę przez ówczesnego głównego księgowego zatrudnionego w korpusie służby cywilnej i jego długotrwałej usprawiedliwionej nieobecności w pracy w okresie wypowiedzenia.

W **Urzędzie Statystycznym w Łodzi** żadne z objętych kontrolą NIK ogłoszeń o naborach na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej (20), nie zostało sporządzone w oparciu o opisy stanowisk pracy, co było niezgodne z art. 28 ust. 2 pkt 3 u.s.c., który stanowi, że ogłoszenie o naborze powinno zawierać wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że przy formułowaniu treści ogłoszeń o naborach nie korzystano z opisów stanowisk pracy, ponieważ stały się nieaktualne, korzystano natomiast z materiałów zatwierdzonych przez Prezesa GUS w celu ujednolicenia procedur w całym kraju: Księgi Profili Kompetencyjnych oraz Słownika Kompetencji.

W latach 2020-2023 w **PINB w Tomaszowie Maz.** zatrudniono, z pominięciem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, o której mowa w rozdziale 3 ustawy o służbie cywilnej, pięć osób w ramach korpusu służby cywilnej, tj.: cztery na pół etatu i czas określony, które wcześniej odbyły staż w PINB w ramach umów zawartych z Urzędem Pracy oraz jedna na pełen etat w ramach prac interwencyjnych. Zatrudnienie po stażu z Urzędu Pracy było warunkiem podpisanych umów z Powiatowym Urzędem Pracy w Tomaszowie Maz., które PINB musiał spełnić. Ze względu na brak zainteresowania naborem na stanowisko inspektora, zdecydowano się zatrudnić pracownika w ramach prac interwencyjnych. Zdaniem NIK, na stanowiskach urzędniczych powinny być zatrudniane osoby w pierwszej kolejności w służbie cywilnej. Fakt odbycia stażu finansowanego przez urząd pracy nie zwalniał z konieczności przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru w trybie przepisów ustawy o służbie cywilnej.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości świadczyły o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w urzędach, której celem winno być – w świetle art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz przyjętymi w jednostkach procedurami wewnętrznymi.

**Służba
przygotowawcza
z licznymi
nieprawidłowościami**

Jedynie w WIIH w Łodzi oraz w Urzędzie Statystycznym w Łodzi zapewniono w sposób prawidłowy odbycie służby przygotowawczej przez osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. Dokonano prawidłowo ich pierwszej oceny. W pozostałych jednostkach stwierdzono szereg nieprawidłowości w tym zakresie, choć w ocenie NIK wiele z nich miało charakter formalny. Dotyczyły one m.in.:

- naruszenia terminów przeprowadzenia służby przygotowawczej bądź pierwszej oceny w s.c. (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty),
- niesporządzenia opinii dotyczących przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska pracy, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 ust. 3 u.s.c. (WIJHARS, WIF),
- przypadków niezakończenia służby przygotowawczej egzaminem bądź jego przeprowadzenie już po zakończeniu tej służby, wbrew obowiązкови zawartemu w art. 36 ust. 5 u.s.c. (PIW w Kutnie, PINB w Tomaszowie Maz.),
- zawarcia umowy na czas nieokreślony z pracownikiem, który otrzymał negatywną ocenę z egzaminu kończącego służbę przygotowawczą, tj. wbrew art. 38 ust. 3 u.s.c. (PINB w Łodzi),
- nierzetelnego (zawierającego braki i błędy) sporządzania arkuszy pierwszej oceny (Kuratorium Oświaty, w PIW w Łodzi oraz PINB w Łodzi).

Przykłady

W **Kuratorium Oświaty w Łodzi** na próbie dokumentacji dotyczącej dziesięciu osób zobowiązanych do odbycia służby przygotowawczej w latach 2020-2023, NIK ustaliła,

że wskutek niedopatrzenia osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie pierwszych ocen pracowników:

- wbrew art. 36 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej we wszystkich przypadkach nie określono zakresu i czasu trwania służby na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony;
- wbrew art. 38 ust. 1 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej w czterech przypadkach pracownik Kuratorium (oceniany) nie sporządził sprawozdania dotyczącego realizowanych przez niego zadań;
- wbrew § 8 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej z dnia 23 lipca 2015 r.⁴⁸, w jednym przypadku rozmowa oceniająca nie została przeprowadzona niezwłocznie po złożeniu sprawozdania albo po upływie terminu wyznaczonego na złożenie sprawozdania;
- cztery arkusze pierwszej oceny w służbie cywilnej zostały sporządzone w sposób nierzetelny, tj. nie spełniały wszystkich wymogów formalnych oraz zawierały braki i błędy.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Maz. w 2020 r., dokonał pierwszej oceny w służbie cywilnej a następnie zawarł umowę na czas nieokreślony z pracownikiem, który nie został poddany egzaminowi, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej. Tłumacząc przyczyny powyższego naruszenia, Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że brak przeprowadzenia egzaminu wynikał z braku szkoleń i zatrudnienia na 0,25 etatu pracownika na stanowisku referenta ds. kadrowych i wynagrodzeń oraz braku odpowiednich konsultacji z prawnikiem.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości świadczyły o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w urzędach.

**Wiele
nieprawidłowości
przy ocenianiu
pracowników**

W czterech jednostkach⁴⁹ w sposób prawidłowy, zgodnie z art. 81 ustawy o służbie cywilnej (oraz wydanym na podstawie art. 82 rozporządzeniem wykonawczym), przeprowadzano oceny okresowe pracowników korpusu s.c. W pozostałych jednostkach stwierdzono szereg nieprawidłowości w tym zakresie, choć w ocenie NIK niektóre z nich miały formalny charakter. Zasadniczymi nieprawidłowościami były:

- nieokreślenie form i metod rozwoju zawodowego pracowników bądź wniosków dot. indywidualnego programu rozwoju zawodowego pracowników (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIJHARS),
- nieterminowe przeprowadzenie ocen okresowych (Kuratorium Oświaty, PINB w Łodzi),
- sporządzenie ocen okresowych na wzorze nieobowiązującego formularza (PIW w Kutnie),
- nierzetelne (zawierające błędy i omyłki) sporządzenie arkuszy ocen okresowych, (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty, PINB w Łodzi, PINB w Tomaszowie Maz.).

Przykłady

Spośród 10 poddanych kontroli arkuszy ocen w **Biurze ds. Substancji Chemicznych**, w czterech z nich, w części *Wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego* nie określono optymalnych form i metod rozwoju zawodowego, wymaganych instrukcją wypełnienia tej pozycji (przypis 13 w arkuszu oceny okresowej), zgodnie z którą we wnioskach należało określić kierunki rozwoju zawodowego ocenianego, biorąc pod uwagę obszary wiedzy i umiejętności wymagające doskonalenia oraz zaproponować optymalne formy i metody ich realizacji przy uwzględnieniu sporządzonej oceny, realizowanych i przyszłych zadań oraz oczekiwań ocenianego. Przyczyną były wskazywane przez Dyrektora Generalną Urzędu trudności m.in. ze wskazaniem konkretnych form i metod zdobywania wiedzy ze względu na brak możliwości organizacji szkoleń specjalistycznych w zakresie objętym właściwością Biura oraz brak zatwierdzonego planu finansowego na kolejne lata (a tym samym brak wiedzy co do możliwości skierowania pracownika na szkolenia). Z kolei trzy oceny zostały sporządzone nierzetelnie, ponieważ z powodu pomyłki osób

⁴⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1144.

⁴⁹ WIIH w Łodzi, WIF w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi oraz PIW w Łodzi.

je sporządzających, nie podano lub błędnie podano w nich dane o poprzedniej ocenie okresowej pracownika.

Na próbie 20 arkuszy ocen okresowych sporządzonych dla 10 pracowników **Kuratorium Oświaty w Łodzi** stwierdzono, że wbrew art. 81 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, sześć ocen okresowych przeprowadzono po upływie okresu dłuższego niż 24 miesiące od poprzedniej oceny, tj. od 25 do 35 miesięcy. Z kolei 17 z 20 skontrolowanych arkuszy zostało sporządzonych w sposób nierzetelny, tj. nie były kompletne i zawierały błędy, np. nie wskazano danych dotyczących oceny, poziomu, na jakim była przyznana poprzednia ocena okresowa oraz daty sporządzenia poprzedniej oceny okresowej. Nieprawidłowości powyższe powstały wskutek niedopatrzenia pracowników odpowiedzialnych za proces przeprowadzenia ocen okresowych.

Na próbie 18 arkuszy ocen okresowych sporządzonych dla 10 pracowników **PINB w Łodzi** stwierdzono m.in., że wbrew art. 81 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, dziewięć ocen okresowych przeprowadzono po upływie okresu dłuższego niż 24 miesiące od poprzedniej oceny. Wszystkie skontrolowane arkusze zostały sporządzone w sposób nierzetelny, tj. nie były kompletne i zawierały błędy, przykładowo:

- w 15 arkuszach nie wypełniono rubryki „Dane dotyczące poprzedniej oceny okresowej”, tj. nie wskazano danych dotyczących oceny, poziomu, na jakim była przyznana poprzednia ocena okresowa oraz daty sporządzenia poprzedniej oceny okresowej;
- w 12 arkuszach w Części II. nie wskazano daty przeprowadzenia rozmowy oceniającej oraz okresu, za który oceniany podlegał ocenie;
- trzy arkusze (w ich końcowej części) nie zawierały daty podpisania oceny przez oceniającego oraz daty potwierdzającej zapoznanie się z oceną przez ocenianego.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości również świadczyły o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w skontrolowanych urzędach. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla również, że oceny pracownicze są niezwykle istotnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi, stanowiąc podstawę nagradzania pracowników i ich dalszego rozwoju zawodowego, dlatego przy ich przeprowadzaniu winna być dochowana staranność.

Jednocześnie NIK stwierdziła, że we wszystkich skontrolowanych urzędach pracownicy korpusu s.c. (NIK przeanalizowała łącznie 168 arkuszy ocen okresowych) zostali ocenieni pozytywnie, choć oceny te były zróżnicowane na trzech poziomach⁵⁰. W żadnej jednostce pracownicy nie zgłosili sprzeciwu od ocen okresowych.

Ograniczone środki finansowe na szkolenia

Pomimo przyjęcia planów szkoleń w większości skontrolowanych urzędów (Biuro ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty w Łodzi⁵¹, WIJHARS, WIIH, WIF, Urząd Statystyczny w Łodzi oraz PIW w Łodzi), były one co do zasady realizowane w niepełny sposób. Wynikało to z różnych przyczyn, wśród których powtarzały się:

- brak środków na realizację szkoleń,
- epidemia Covid-19,
- specyfika poszczególnych urzędów i powiązanie ich możliwości szkoleniowych z urzędami na szczeblu wojewódzkim i centralnym.

W przypadku niektórych jednostek (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIF w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi), z wyjaśnień udzielonych przez ich kierowników wynikał brak możliwości właściwego planowania, a nawet organizacji szkoleń w świetle art. 106 u.s.c.: w przypadku szkoleń specjalistycznych, które mogłyby być skierowane do pracowników takich jednostek, ich oferta była bardzo uboga (lub wręcz nie było podmiotów mogących przeprowadzić takie szkolenia) lub ściśle powiązana z polityką szkoleniową organu nadrzędnego (Urząd Statystyczny w Łodzi), który przyznając środki na szkolenia nakazywał oszczędne gospodarowanie nimi.

⁵⁰ Oznaczało to w przypadku ustalenia ogólnego poziomu spełniania kryteriów oceny na poziomie znacznie powyżej oczekiwań, powyżej oczekiwań albo na poziomie oczekiwań, pod warunkiem nieuzyskania przez ocenianego żadnej z ocen cząstkowych na poziomie znacznie poniżej oczekiwań.

⁵¹ Brak planu szkoleń na 2020 r.

Przykłady

W **WIF w Łodzi** średnie kwoty na szkolenie członka korpusu s.c. w latach 2020–2023 wyniosły: 61 zł, 106 zł, 153 zł i 216 zł. Pracownicy WIF w Łodzi, zatrudnieni w ramach służby cywilnej, uczestniczyli w zorganizowanych formach rozwoju kompetencji, choć dziewięć z 22 osób (41 %) robiło to nieregularnie, tj. przynajmniej w jednym z lat objętych kontrolą nie wzięło udziału w żadnym szkoleniu. Jak wyjaśnił kierownik jednostki, na powyższą sytuację najistotniejszy wpływ miały m.in.: adekwatność katalogu dostępnych szkoleń do faktycznych potrzeb, wysokość środków przeznaczanych corocznie na szkolenia (przy czym priorytetem były szkolenia okresowe BHP). Jego zdaniem dostępne na rynku szkolenia z zakresu prawa farmaceutycznego nie były na odpowiednio wysokim poziomie, aby mogli z nich korzystać inspektorzy farmaceutyczni, zaś przepisy związane z postępowaniami administracyjnymi nie zmieniały się na tyle często, aby pracownicy musieli je cyklicznie powtarzać.

W **Urzędzie Statystycznym w Łodzi** w latach 2020–2023 wydatki na szkolenia wyniosły odpowiednio: 43 zł, 28 zł, 42 zł i 93 zł. Środki finansowe na szkolenia i rozwój pracowników przyznawane były przez Główny Urząd Statystyczny i jak wyjaśnił Dyrektor, Urzędy zostały zobligowane do oszczędnego gospodarowania tymi środkami, a decyzję o ich zwiększeniu lub zmniejszeniu mógł podejmować wyłącznie Prezes GUS. Polityka szkoleniowa Urzędu była ściśle powiązana z polityką szkoleniową resortu statystyki – organizowaną i koordynowaną przez GUS. W Urzędzie przygotowano plany szkoleń w podziale na szkolenia organizowane i realizowane przez GUS, szkolenia organizowane przez GUS a realizowane przez Centrum Informatyki Statystycznej (CIS) i szkolenia organizowane i realizowane przez Urząd. Po przekazaniu przez kierowników komórek organizacyjnych informacji o zapotrzebowaniu na szkolenia na kolejny rok, GUS/CIS przekazywał Urzędowi informację o szkoleniach możliwych do realizacji w kolejnym roku. W oparciu o wykaz ww. szkoleń oraz zapotrzebowanie otrzymane od kierowników komórek organizacyjnych przygotowywane było zapotrzebowanie na szkolenia dla całego Urzędu. Następnie tworzone Katalogi szkoleń.

W ocenie NIK system planowania szkoleń w urzędach w województwie łódzkim nie funkcjonował. Przeprowadzane szkolenia były dostosowane do możliwości finansowych urzędów i nie odpowiadały faktycznym potrzebom ich pracowników, co potwierdzają coroczne sprawozdania Szefa Służby Cywilnej, w których widoczne są znaczne różnice w wydatkach na szkolenia ponoszonych przez urzędy centralne i urzędy administracji terenowej. Według danych za 2023 r. w przypadku ministerstw i urzędów centralnych średnie wydatki na szkolenia jednej osoby wynosiły 1573 zł, podczas gdy w administracji terenowej było to już tylko 335 zł, a w samych urzędach powiatowej administracji zespolonej – 72 zł na osobę. W trzech skontrolowanych urzędach (PIW w Kutnie, PINB w Łodzi oraz PINB w Tomaszowie Maz.), w ogóle nie planowano szkoleń dla członków korpusu s.c., a ich realizacja była prowadzona na zasadach ad-hoc, w zależności od potrzeb i konieczności (np. obowiązkowe, okresowe szkolenia BHP).

Przykłady

W **PIW w Kutnie** nie opracowywano planów szkoleń, choć zgodnie z art.106 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o służbie cywilnej, Powiatowy Lekarz Weterynarii w Kutnie winien planować, organizować i nadzorować szkolenia powszechne, specjalistyczne i wynikające z indywidualnych programów rozwoju zawodowego, a zgodnie z przyjętą w Inspektoracie wewnętrzną polityką szkoleniową, polityka ta realizowana powinna być między innymi poprzez opracowanie i realizację rocznego planu szkoleń pracowników. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Kutnie, pełniący tę funkcję do 14 października 2022 r. wyjaśnił, że wprowadzona w 2016 r. polityka szkoleniowa funkcjonowała w teorii. W praktyce pracownicy nie byli w stanie wskazać opracowanych planów szkoleń. Jednocześnie zadeklarował on, iż podjęcie działania zmierzające do prawidłowego ustalenia polityki szkoleniowej i programów szkoleń.

W **PINB w Łodzi**, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 106 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej oraz obowiązującej w jednostce polityce szkoleniowej, w latach objętych kontrolą nie analizowano potrzeb szkoleniowych ani nie sporządzano rocznych planów szkoleń. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zbyt niski budżet, a co za tym idzie niewystarczające środki przeznaczane w minionych latach na potrzeby szkoleniowe zdeterminowały i niejako zmarginalizowały całą politykę szkoleniową jednostki. Potrzeby szkoleniowe były bardzo duże, jednak środki, które można było

przeznaczyć na ich sfinansowanie były niewystarczające. W latach 2020–2023 wydatkowano na szkolenia (głównie obowiązkowe z zakresu BHP) ogółem 7.531,80 zł, z czego w poszczególnych latach odpowiednio: 510 zł, 240 zł, 1790 zł i 4991,80 zł. W 2023 r., oprócz szkoleń BHP, dla 10 pracowników sfinansowano szkolenia dotyczące: współpracy na rzecz dostępności – szkolenie dla koordynatorów (uczestniczył jeden pracownik), projektowania i stosowania jednolitego rzeczowego wykazu akt (uczestniczył jeden pracownik), e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym po zmianach (uczestniczyło ośmioro pracowników).

W PINB w Tomaszowie Maz. w corocznie sporządzonych programach działalności jednostki, wprowadzono ogólne zapisy, że planowane są udziały pracowników w szkoleniach organizowanych przez Głównego i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w czasie wyznaczonym przez organizatorów. W latach 2020–2022 pracownicy PINB brali udział w bezpłatnych szkoleniach z zakresu prawa pracy i prawa budowlanego, a w 2023 r. z zakresu elektronicznego obiegu dokumentów, prawa pracy i prawa budowlanego. Jedyne wydatki na szkolenia zostały poniesione na szkolenia okresowe BHP oraz w 2020 r. na szkolenia z zakresu Pracowniczych Planów Kapitałowych. Pracownicy PINB korzystali ponadto z samokształcenia (literatura fachowa, orzecznictwo oraz z wymiany wiedzy między pracownikami), co wynikało z braku środków finansowych w jednostce na przeprowadzenie szkoleń.

Obowiązek ustalania iprz bołączką przełożonych

Z planowaniem i realizacją szkoleń wiąże się ściśle zagadnienie ustalenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego (obowiązek wynikający z art. 108 ust. 1 u.s.c.), stanowiących podstawę do kierowania członka korpusu s.c. na szkolenia. Sporządzenie programu jest obowiązkowe odrębnie dla każdego członka korpusu s.c. z wyjątkiem osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że powyższy obowiązek był realizowany prawidłowo jedynie w dwóch (WIIH w Łodzi oraz Urząd Statystyczny w Łodzi) skontrolowanych urzędach. W jednostkach tych programy zostały właściwie przygotowane, a następnie były realizowane w praktyce, choć w przypadku Urzędu Statystycznego w Łodzi dominującą formą rozwoju zawodowego było samokształcenie, które odbywało się m.in. poprzez konsultacje z przełożonymi i nabywanie umiejętności w zakresie obsługi nowych bądź uaktualnionych narzędzi informatycznych.

W pozostałych jednostkach stwierdzono brak realizacji powyższego obowiązku (WIF w Łodzi, PIW w Kutnie, PIW w Łodzi, PINB w Łodzi i PINB w Tomaszowie Maz.) lub jego niepełną realizację w pozostałych jednostkach – w szczególności nieustalenie indywidualnego programu rozwoju zawodowego dla wszystkich pracowników korpusu s.c.⁵²

Przykłady

Wbrew obowiązkowi określonymu w art. 108 ust. 1 u.s.c. oraz w wewnętrznych zasadach tworzenia iprz w **WIF w Łodzi**, bezpośredni przełożeni pracowników – członków służby cywilnej – nie ustalali dla nich tego typu programów rozwoju. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że nieopracowanie iprz wynikało głównie ze zbyt czasochłonnej procedury angażującej wszystkie jej strony, ograniczonego budżetu na szkolenia, wśród których priorytet stanowiły szkolenia BHP, a także ograniczonej możliwości awansów stanowiskowych pracowników lub poszerzania zakresu bądź zmiany ich obowiązków. ŁWIF wskazał, że pomimo braku iprz, rozmowy o możliwościach rozwoju zawodowego pracowników przeprowadzane były m.in. w trakcie ocen pracowniczych, po których byli oni kierowani na szkolenia przydatne w ich codziennej pracy, przy uwzględnieniu możliwości finansowych Inspektoratu. Z kolei kierownik Delegatury WIF w Skierniewicach wyjaśnił, że iprz ustalane były indywidualnie i, choć niewłaściwie dokumentowane, polegały na ustnym przedstawieniu przez pracownika problemów i oczekiwań związanych z organizacją i przebiegiem pracy oraz omówieniu zmian przepisów prawa dot. realizacji powierzonych pracownikom zadań, natomiast informacje dot. udziału w szkoleniach zostały zawarte w ocenach okresowych pracowników. NIK zauważa, że taki sposób

⁵² Kuratorium Oświaty w Łodzi, WIJHARS w Łodzi. Z kolei w Biurze ds. Substancji Chemicznych nie określono w czterech z 10 badanych przypadków form i metod rozwoju zawodowego pracowników.

postępowania nie odpowiadał obowiązkowi wynikającemu z art. 108 ust. 2 u.s.c. oraz obowiązującym w WIF zasadom tworzenia iprz, które wymagały pisemnego ich sporządzenia.

Iprz nie zostały również ustalone dla żadnego pracownika korpusu s.c. w **PIW w Łodzi**. Powiatowa Lekarz Weterynarii jako przyczynę wskazała przede wszystkim niewystarczające środki finansowe urzędu na szkolenia. W związku z tym – w opinii Powiatowej Lekarz Weterynarii, nie było możliwości zapewnienia udziału wszystkim pracownikom w szkoleniach, co jednocześnie skutkowałoby brakiem realizacji planowanych działań rozwojowych ustalonych w iprz. Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła w pełni powyższej argumentacji wskazując, że iprz nie dotyczyły wyłącznie potrzeb szkoleniowych, ale całościowego rozwoju zawodowego pracowników, w tym np. możliwości samokształcenia, które można realizować nie tylko poprzez kierowanie pracowników na szkolenia.

W **WIJHARS w Łodzi**, wbrew art. 108 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej, w latach objętych kontrolą dla sześciu pracowników (z 10 przypadków objętych badaniem NIK) nie sporządzono iprz. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że indywidualną ścieżkę rozwoju zawodowego pracowników realizuje się w oparciu o roczne plany szkoleń, obejmujące szkolenia wewnętrzne, szkolenia organizowane przez Główny Inspektorat JHARS lub firmy zewnętrzne. Wcześniej równolegle do rocznych planów szkoleń wypełniano formularz wewnętrzny dot. indywidualnych programów rozwoju zawodowego, ale w związku z tym, że one w zasadzie się nakładały co do wartości merytorycznych, przełożeni odstąpili od ich wypełniania.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę ograniczone możliwości szkoleniowe ze względu na brak środków finansowych na ich przeprowadzenie, niewielkie możliwości awansu zawodowego i wyboru różnych ścieżek kariery, a także niewielką liczbę pracowników korpusu s.c. – szczególnie w urzędach na szczeblu powiatowym (a co za tym idzie brak lub ograniczone możliwości ścieżki awansu stanowiskowego i finansowego), zasadna wydaje się zmiana art. 108 u.s.c. w kierunku rezygnacji z obowiązku ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego na rzecz wprowadzenia fakultatywnej możliwości jego ustalenia w urzędach zatrudniających do 50 członków korpusu s.c. (analogicznie jak ma to miejsce w przypadku obowiązku dotyczącego zasad opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego – jest to obligatoryjny standard zżl dopiero w przypadku urzędów zatrudniających powyżej 50 członków korpusu s.c.). Takie rozwiązanie funkcjonujące w innych instytucjach państwowych (choćby w Najwyższej Izbie Kontroli), nie zwalniałoby pracownika z konieczności rozwijania wiedzy zawodowej, ponieważ taki obowiązek wynika wprost z art. 76 ust. 1 pkt 6 ustawy o służbie cywilnej.

**Nagrody
za szczególne
osiągnięcia
otrzymywali niemal
wszyscy członkowie
korpusu s.c.**

Przyznawanie nagród za szczególne osiągnięcia, na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.c. zasadniczo odbywało się w sposób zgodny z przyjętymi przez jednostki procedurami ich przyznawania bądź – w przypadku formalnego braku takich procedur – za wskazane przez kierowników tych jednostek osiągnięcia, które były jednak w całości uznaniowe. Szczególne osiągnięcia nie zostały bowiem zdefiniowane ustawowo, co dawało kierownikom jednostek pełną swobodę w ich określaniu. W ocenie NIK trudno za szczególne osiągnięcia pracowników uznać sumienne wykonywanie obowiązków bądź terminową realizację zadań, a takie kryteria przyznania nagród wynikały wprost z przyjętych kryteriów przyznawania nagród w jednostkach bądź wskazywali je kierownicy tych jednostek.

Wyjątek stanowił PIW w Kutnie, bowiem jak wprost wskazała Powiatowa Lekarz Weterynarii pełniąca tę funkcję do 14 października 2022 r., kilku pracowników było bardzo zaangażowanych i służących pomocą, natomiast większość ograniczała się tylko do swoich obowiązków służbowych określonych w zakresach czynności, a pomimo tego również mieli przyznawane nagrody. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła powyższą sytuację wskazując, że nagroda winna być narzędziem motywującym pracowników do lepszego wykonywania swoich obowiązków, a nie stałym elementem wynagrodzenia.

W ocenie NIK określone w art. 93 ust. 1 u.s.c. przeznaczenie funduszu nagród w służbie cywilnej na przyznawanie nagród członkom korpusu służby cywilnej za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej ma obecnie w praktyce charakter

fikcyjny. W praktyce nagrody w służbie cywilnej traktowane były jako okresowy dodatek do wynagrodzenia zasadniczego, przyznawany jak wykazała kontrola niemal 100 % członków korpusu s.c. Dlatego zasadna wydaje się zmiana ww. przepisu i likwidacja możliwości przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia na rzecz wprowadzenia obowiązku sformułowania kryteriów ich przyznawania w poszczególnych urzędach.

Przykłady

Nagrody pieniężne w **WIF w Łodzi** przyznawane były członkom korpusu służby cywilnej w każdym roku objętym kontrolą, a suma środków wypłaconych z tego tytułu wyniosła w latach 2020–2023 (kolejno): 19 tys. zł, 161 tys. zł, 121,8 tys. zł, 123,5 tys. zł. Członków korpusu nagradzano corocznie z okazji przypadającego w listopadzie Dnia Służby Cywilnej. Wysokość tych nagród uzależniona była od poziomu wynagrodzenia pracownika, poza 2020 r., w którym Wojewódzki Inspektor przydzielił nagrodę w tej samej kwocie/etatu. Przypadki nagród o charakterze uznaniowym, wypłacane wyłącznie poszczególnym pracownikom, wystąpiły w 2020 r. (dwie osoby nagrodzone) i 2021 r. (dziesięć osób). Z kolei w ramach nagród dla wszystkich pracowników służby cywilnej: w 2021 r. i 2023 r. – wysokość przyznanej kwoty była zróżnicowana na podstawie decyzji Wojewódzkiego Inspektora, a w 2022 r. – była jednakowa względem etatu. Brak dochowania motywacyjnego charakteru nagród w grudniu 2022 r. tłumaczono m.in. objęciem obowiązków przez p.o. Wojewódzkiego Inspektora w listopadzie 2022 r., tj. w czasie niewystarczającym na dostateczną ocenę pracy pracowników. W Inspektoracie nie praktykowano pisemnego uzasadniania faktu przyznawania nagrody lub jej wysokości, o której decydował kierownik jednostki na podstawie oceny pracy pracowników bądź w wyniku konsultacji z Kierownikami Delegatur.

Zasady wypłacania nagród pracownikom **WIJHARS w Łodzi** wynikały z regulaminu wewnętrznego, w którym określono, iż fundusz nagród tworzy się z 3 % odpisu z planowanych wynagrodzeń osobowych, z okresowo niewykorzystanych limitów etatowych oraz ze środków zaoszczędzonych poprzez absencję chorobową objętą wypłatą zasiłków chorobowych. Zgodnie z regulaminem, nagrody były nagrodami uznaniowymi. Przy ustalaniu ich wysokości uwzględniano ocenę jakości, efektywności wykonywanych przez pracowników obowiązków służbowych oraz ich zaangażowanie w pracę i wykazywaną inicjatywę. Regulamin stanowił także, iż indywidualna nagroda nie była wypłacana za okresy, w czasie których pracownik był nieobecny. Szczegółowa kontrola przyznawanych nagród wykazała, iż w przypadku wszystkich nagród przyznawanych w WIJHARS, zaledwie jednostkowi pracownicy ich nie otrzymywali. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, nagrody stanowiły rodzaj gratyfikacji postrzeganej jako rekompensatę niskiego poziomu wynagrodzeń.

Zgodnie z *Regulaminem przyznawania nagród pracownikom PIW w Łodzi*, nagrody dla pracowników miały być przyznawane z funduszu nagród na koniec roku za osiągnięcia w pracy zawodowej. Wysokość nagród miała być uzależniona od ilości, jakości i złożoności wykonywanej pracy, samodzielności i zaangażowania pracownika. Warunkiem przyznawania nagrody było przestrzeganie regulaminu i dyscypliny pracy, osiąganie dobrych wyników, podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Od 2022 r. w miejsce nagrody rocznej wprowadzono nagrody półroczne, przyznawane na analogicznych zasadach. W 2020 r. nagrody przyznawano dwukrotnie, w 2021 r. jednokrotnie, a w latach 2022–2023 dwukrotnie. Jednorazowe kwoty nagród kształtowały się w przedziałach od 1 tys. zł do nawet 15 tys. zł. Nagrody były przyznane na podstawie art. 93 ustawy o służbie cywilnej dla wszystkich pracowników (tj. za szczególne osiągnięcia), z wyjątkiem trzech osób w 2020 r., jednej w 2021 r. i dwóch w 2022 r. (z powodów m.in. długotrwałego zwolnienia lekarskiego bądź rozpoczęcia pracy dopiero pod koniec okresu, którego dotyczyły nagrody). Pracownicy otrzymywali pisemną informację o wysokości przyznanej nagrody, która nie zawierała uzasadnienia. W przypadku nagród przyznanych w I półroczu 2023 roku w zespołach PIW, ich wysokość zależała od sposobu wykonywania przydzielonych obowiązków służbowych. Najniższą nagrodę otrzymał pracownik, który przez dłuższy czas był nieobecny, co spowodowało, że nie wywiązał się z realizacji przydzielonych zadań (!), a także pracownicy nowo zatrudnieni, zdobywający doświadczenie zawodowe.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na fakt, że niemal we wszystkich urzędach⁵³ nie uzasadniano pisemnie powodów przyznania nagród, informując co najwyżej pracowników korpusu s.c. o fakcie ich przyznania i wysokości. W ocenie NIK, biorąc pod uwagę uznaniowość kierowników urzędów w procesie przyznawania nagród, szczególnie zasadne wydaje się wprowadzenie – co najmniej poprzez aktualizację standardów zzz – obowiązku pisemnego uzasadnienia powodów przyznania nagród pracownikom i włączenie takiej dokumentacji do akt osobowych.

Wysokość i częstotliwość przyznawanych nagród była bardzo zróżnicowana – od ok. 230 zł do 4,6 tys. zł/na pracownika przyznawanych raz w roku (PINB w Tomaszowie Maz.) do przyznawanych kilkakrotnie w ciągu roku w wysokości nawet powyżej 10 tys. zł/pracownika (WIIH w Łodzi, Kuratorium Oświaty w Łodzi).

W przypadku WIIH w Łodzi, NIK stwierdził znaczne dysproporcje pomiędzy wysokością kwartalnych nagród (sięgających nawet kwoty 17 tys. zł na pracownika) przyznawanych pracownikom zatrudnionym w komórce ds. finansowych i administracyjnych oraz jednemu z pracowników na samodzielnym stanowisku, a pracownikom realizującym zadania w komórkach odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa konsumentów. Były Wojewódzki Inspektor, odwołany ze stanowiska w trakcie kontroli NIK, nie wyjaśnił tych dysproporcji, tłumacząc ten fakt brakiem dostępu do właściwej dokumentacji. W ocenie NIK, sytuacja powyższa tym bardziej potwierdza konieczność wprowadzenia obowiązku pisemnego uzasadnienia powodów przyznania nagród w korpusie s.c.

Zdaniem NIK, do dysproporcji w nagradzaniu pracowników w poszczególnych urzędach przyczynia się również dysfunkcyjne rozwiązanie wynikające z art. 93 ust. 2 u.s.c, ponieważ wskazuje jednakową kwotę 3 % planowanych wynagrodzeń osobowych jako wysokość funduszu nagród w jednostkach. Fundusz ten może być podwyższany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. Podwyższanie takie w praktyce dokonywane jest często w jednostkach zatrudniających dużą liczbę pracowników (np. w przypadku zwolnień chorobowych i innych sytuacji, które prowadzą do oszczędności w funduszu płac). Jednak w małych urzędach, takich jak PINB lub PIW, w których zatrudnionych jest często tylko kilku członków korpusu s.c., istnieją ograniczone możliwości zwiększenia wysokości wypłacanych nagród, choć pracownicy s.c. wykonują w nich nie mniej istotne zadania jak pracownicy urzędów zatrudniających kilkadziesiąt (WIJHARS, WIIH), a nawet kilkaset osób (urzędy statystyczne). W skontrolowanych jednostkach jaskrawym przejawem takich różnic było zróżnicowanie częstotliwości i wysokości przyznawanych nagród w PINB w Łodzi i PINB w Tomaszowie Maz.

Przykłady

Zatrudnienie w korpusie s.c. w **PINB w Łodzi** kształtowało się na poziomie od 22 osób na początku 2020 r. do 24 osób na koniec 2024 r. Nagrody były przyznawane okresowo: miesięcznie (ośmiokrotnie w latach 2020–2021, dwunastokrotnie w 2022 r. i pięciokrotnie w 2023 r.), kwartalnie (dwukrotnie w 2023 r.), półrocznie (jeden raz w 2022 r. i 2023 r.), rocznie (w każdym roku okresu 2020–2023), a średnio na pracownika przypadało łącznie w poszczególnych latach okresu 2020–2023: 2,3 tys. zł, 3,3 tys. zł, 8,5 tys. zł, 8 tys. zł.

W **PINB w Tomaszowie Maz.** zatrudnienie w korpusie s.c. w analogicznym okresie wynosiło od ośmiu do dziewięciu osób. Nagrody tej jednostce były przyznawane wyłącznie raz w roku, a średnio na pracownika w poszczególnych latach okresu 2020–2023 przypadało: 622 zł, 1,5 tys. zł, 1,6 tys. zł, 1,4 tys. zł. Były to zatem kwoty znacząco niższe niż w PINB w Łodzi.

⁵³ Z wyjątkiem Biura ds. Substancji Chemicznych, w którym wnioski o przyznanie nagrody zawierały uzasadnienie oraz Urzędu Statystycznego w Łodzi, w którym uzasadniano przyznanie nagród specjalnych.

Dodatki zadaniowe w każdym urzędzie

Powyższa sytuacja wynikająca z brzmienia art. 93 ust. 2 u.s.c. wymaga z całą pewnością systemowej zmiany w kierunku rozwiązania zapewniającego bardziej równomierną częstotliwość i wysokość środków przeznaczoną do podziału na nagrody w jednostkach wykonujących podobne bądź identyczne zadania. Kryteria nagradzania pracowników powinny być pisemne, jawne i zakomunikowane dla wszystkich pracowników – zamiast niejednoznacznych i nieokreślonych szczególnych osiągnięć zawodowych. Wytyczne i rekomendacje w zakresie nagradzania pracowników znajdują się chociażby na portalu *Serwis Służby Cywilnej*⁵⁴.

Z wyjątkiem PINB w Tomaszowie Maz., w pozostałych urzędach prawidłowo przyznawano dodatki zadaniowe pracownikom korpusu s.c. W myśl art. 88 ustawy o służbie cywilnej, dodatek taki można otrzymać za wykonywanie dodatkowych, powierzonych przez pracodawcę zadań, na okres ich wykonywania, ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Wysokość kwoty pojedynczego dodatku kształtowała się od 200 zł do 5 tys. zł, wszystkie zostały przyznane za wykonywanie dodatkowych czynności, nie ujętych w zakresach podstawowych obowiązków.

Jedynie w przypadku PINB w Tomaszowie Maz. NIK zakwestionowała trzykrotne przyznanie dodatków zadaniowych temu samemu pracownikowi (w wysokości od 350 zł do 400 zł/miesiąc), ponieważ zadania, za które zostały one przyznane, zostały określone w zakresie jego czynności. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla jednak, że praktyka przyznania dodatków zadaniowych wystąpiła we wszystkich skontrolowanych jednostkach: zarówno w tych, w których nie wystąpiły problemy z realizacją zaplanowanych zadań, jak i tych, w których takie problemy stwierdzono. Ponadto fakt wypłacania pracownikom dodatków w urzędach pozostawał bez związku z koniecznością wykonywania przez pracowników pracy w godzinach nadliczbowych. Nasuwa się ogólny wniosek, że skontrolowane jednostki ratowały niedobory kadrowe poprzez przyznawanie dodatków zadaniowych zatrudnionym aktualnie pracownikom korpusu s.c., co pozwalało na realizację zaplanowanych zadań, nawet pomimo spadku zatrudnienia w okresie objętym kontrolą. Przyznanie dodatku zadaniowego jest bowiem łatwiejsze z punktu widzenia zarządzenia finansami danej jednostki niż zatrudnienie nowego pracownika – chociażby z powodu możliwości rezygnacji z jego przyznawania w dowolnym momencie.

Przykłady

Zgodnie z przyjętymi zasadami przyznawania dodatków zadaniowych w **Biurze ds. Substancji Chemicznych**, pracownikowi mógł zostać przyznany dodatek zadaniowy, jednorazowo lub na czas określony, tj. nieprzekraczający jednego roku lub na czas nieobecności zastępowanego pracownika, któremu powierzono wykonywanie dodatkowych zadań na okres wykonywania tych zadań, w tym w szczególności za wykonywanie dodatkowych zadań lub funkcji niewynikających z zakresu obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień pracownika w związku z:

- pełnieniem zastępstwa za współpracownika nieobecnego w pracy nie krócej niż miesiąc,
- wakatem na innym stanowisku pracy,
- zadaniami wymagającymi dodatkowego wkładu pracy w związku z okresowym, znacznym zwiększeniem ilości wykonywanych prac,
- zadaniami wynikającymi z udziału w pracach zespołów zadaniowych lub komisji tworzonych w Biurze do spraw Substancji Chemicznych.

W okresie objętym kontrolą podjęto 137 decyzji dotyczących przyznania dodatków zadaniowych dla 27 członków korpusu s.c. W sześciu przypadkach dodatek przyznany został jednorazowo. Kontrola dokumentacji 10 dodatków zadaniowych wykazała, że zostały one przyznane zgodnie z obowiązującym regulaminem, w szczególności:

- spełnione zostały przesłanki przyznania dodatku,
- dodatek przyznany został na czas określony, nieprzekraczający jednego roku,
- okres, na jaki przyznano dodatek wyniósł od jednego miesiąca do jednego roku,

⁵⁴ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/nagrody-w-sluzbie-cywilnej>

- wysokość dodatku nie przekraczała 50 % wynagrodzenia zasadniczego pracownika.

Nie stwierdzono, aby obowiązki objęte dodatkami były równocześnie podstawą przyznania nagród. Jednocześnie w Biurze nie wystąpiły przypadki konieczności pracy w godzinach nadliczbowych, pomimo spadku zatrudnienia w latach 2020–2023 w korpusie s.c. z 38 do 31 osób.

W okresie objętym kontrolą dodatki zadaniowe na podstawie art. 88 u.s.c. otrzymywało siedmiu pracowników **Urzędu Statystycznego w Łodzi**. Dodatki przyznane zostały m.in. na zadania związane z obsługą finansową Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej, pełnienie obowiązków zastępcy Dyrektora Urzędu, pełnienie obowiązków Kierownika Wydziału/Ośrodka, koordynację i organizację badań, a kwoty dodatków wyniosły od 200 zł do 1500 zł. Wszystkie przyznane były na okres wykonywania tych zadań. Zatrudnienie w korpusie s.c. w jednostce zmalało w latach 2020–2023 z 251 do 207 pracowników. Jednocześnie w Urzędzie tym wystąpiła konieczność wykonywania przez pracowników pracy w godzinach nadliczbowych we wszystkich latach okresu objętego kontrolą, choć największą ich liczbę wypracowano w latach 2020–2021. Wynikało to z realizacji przez statystykę publiczną dwóch dużych badań masowych, tj.: Powszechnego Spisu Rolnego i Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań.

W **PIW w Kutnie** nie opracowano zasad przyznawania dodatków zadaniowych. Były one przyznawane w zależności od posiadanych środków oraz ilości i złożoności dodatkowych zadań wykonywanych przez pracowników. Mając na względzie dużą rotację pracowników, długotrwałe zwolnienia/zasiłki macierzyńskie istniała konieczność wynagradzania pracowników przejmujących dodatkowe obowiązki dodatkami zadaniowymi. W praktyce w latach objętych kontrolą wszyscy pracujący członkowie korpusu służby cywilnej otrzymywali dodatki zadaniowe, a ich średnia kwota wahała się od 2 532,35 zł w styczniu 2020 r. do 4159,09 zł w grudniu 2023 r. (w analogicznym okresie średnie wynagrodzenie w Inspektoracie wynosiło odpowiednio 4 057,35 zł i 6 451,67 zł). W jednostce tej wystąpiły przypadki wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, związane głównie z trwającymi w urzędzie audytami, przedłużającymi się procedurami eksportowymi bądź nieplanowanymi kontrolami, które wymagały natychmiastowej obecności pracowników na terenie kontrolowanych gospodarstw.

Tradycyjne sposoby pozafinansowego motywowania pracowników

Skontrolowane urzędy w ograniczonym stopniu korzystały z pozafinansowych form motywacji pracowników, w tym narzędzi work-life balance. Najczęściej korzystano z nich w Biurze ds. Substancji Chemicznych i Urzędzie Statystycznym w Łodzi (m.in. ruchomy czas pracy, możliwość skorzystania z pracy zdalnej, grupowe ubezpieczenia na życie, finansowanie nauki, spotkania integracyjne), co NIK uznała za dobre praktyki. Co do zasady, w urzędach wchodzących w skład zespolonej administracji wojewódzkiej ograniczano się do tradycyjnych sposobów motywowania pracowników, takich jak odznaczenia państwowe dla pracowników i dyplomy uznania.

Dobre praktyki

W **Biurze ds. Substancji Chemicznych** stosowano narzędzia motywowania pozafinansowego, w tym narzędzia work-life balance związane z czasem i organizacją pracy (ruchomy czas pracy, praca zdalna, możliwość wyjścia w celu załatwienia ważnej sprawy), dojazdem do pracy (stojak na rowery), dofinansowanie do wypoczynku, dofinansowanie zajęć sportowo-rekreacyjnych, platforma do komunikacji wewnętrznej i wymiany informacji, grupowe ubezpieczenie na życie oraz zapomoga w sytuacji zdarzeń losowych. W latach 2020–2022 pracownicy, którzy motywowali potrzebę pracy z domu powodami rodzinnymi lub zdrowotnymi, mogli wykonywać obowiązki częściowo w formie telepracy, z czego korzystało trzech pracowników. Po uregulowaniu pracy zdalnej w przepisach kodeksu pracy, pracownicy mogli pracować zdalnie w wymiarze 1/5 czasu pracy bez konieczności motywowania takiej decyzji, z czego w 2023 roku korzystała większość pracowników. Pracownikom stwarzano możliwości uczestniczenia w dofinansowywanych przez urząd studiach podyplomowych i innych długookresowych formach kształcenia.

Stosowanymi w **Urzędzie Statystycznym w Łodzi**, pozafinansowymi sposobami motywacji pracowników były m.in.: elastyczne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy (rozpoczęcie między 7.00–7.30, zakończenie między 15.00–15.30), praca w systemie hybrydowym w celu umożliwienia pracownikowi łączenia obowiązków rodzinnych i zawodowych, możliwość udziału w konferencjach, seminariach,

webinariach i szkoleniach, możliwość przystąpienia do Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej. Urząd składał cyklicznie wnioski o nadanie zatrudnionym odznaczeń resortowych, w tym odznaki honorowej *Za zasługi dla statystyki RP* i odznaczeń państwowych, np. *Medali za Długoletnią Służbę*. Organizowane były także spotkania integrujące pracowników, rajdy i turnieje piłki halowej statystyków, a pracownicy otrzymywali zestawy drobnych upominków, np. z okazji dnia statystyki czy spisu powszechnego. Cyklicznie Urząd przyłączał się do akcji *Dwie godziny dla rodziny* organizowanej przez jedną z fundacji, polegającej na skróceniu w wyznaczonym terminie dnia pracy z ośmiu do sześciu godzin.

W urzędach szczebla powiatowego narzędzia pozafinansowej motywacji pracowników niemal w ogóle nie były stosowane (choć w PIW w Kutnie i PIW w Łodzi zaplanowano przyjęcie regulacji wewnętrznych w tym zakresie w 2024 r.) – w PINB w Łodzi i PIW w Kutnie, wskazaną przez kierowników tych jednostek formą pozafinansowego motywowania pracowników były ustne pochwały od przełożonych. W przypadku tego ostatniego urzędu w ramach narzędzi work-life balance wprowadzono również możliwość wyjścia w celu załatwienia ważnej sprawy, zapewniono miejsca parkingowe na terenie urzędu oraz umożliwiono skrócenie dnia pracy w celu zapewnienia opieki nad dzieckiem lub osobą zależną.

W ocenie NIK wskazana jest popularyzacja narzędzi work-life balance, zwłaszcza niskokosztowych, wśród kierowników urzędów, szczególnie szczebla powiatowego, które borykają się z niedoborami pracowników s.c. Umożliwienie w większym stopniu skorzystania z takich form motywacji mogłoby również przyczynić się do zmniejszenia rotacji pracowników w urzędach i stanowić dodatkową zachętę do podjęcia w nich pracy.

PINB-y bez komisji
dyscyplinarnych
i rzeczników
dyscyplinarnych

Jedynie w PINB w Łodzi i PINB w Tomaszowie Maz. nie powołano rzeczników dyscyplinarnych i komisji dyscyplinarnych ani nie przystąpiono do wspólnych komisji dyscyplinarnych, tym samym naruszając obowiązki wynikające z art. 117 ust. 1 i 2 oraz art. 124 u.s.c. Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego błędnie uznali, że powołania powyższych organów należy dokonać dopiero z chwilą powzięcia informacji o naruszeniu obowiązków przez członka korpusu s.c. W przypadku pozostałych jednostek:

- ich kierownicy powołali komisje dyscyplinarne urzędów (Biuro ds. Substancji Chemicznych, WIIH – od 28 lutego 2023 r., Urząd Statystyczny w Łodzi),
- przystąpili do wspólnych komisji dyscyplinarnych (Kuratorium Oświaty, WIJHARS, WIIH do 27 lutego 2023 r., WIF, PIW w Kutnie i w Łodzi),

a także powołali rzeczników dyscyplinarnych (choć w Kuratorium Oświaty rzecznika powołano dopiero w marcu 2020 r.).

Dominuje
podstawowy czas
pracy w urzędach

Co do zasady w skontrolowanych urzędach obowiązywał podstawowy czas pracy (osiem godzin na dobę i średnio 40 godzin na tydzień w przyjętych okresach rozliczeniowych). Większość urzędów nie skorzystała z uprawnień wynikających z dokonanej w 2023 r. nowelizacji ustawy o służbie cywilnej w zakresie systemów czasu pracy, takich jak zadaniowy, skróconego tygodnia pracy bądź pracy świadczonej wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta. W PIW w Łodzi regulamin pracy dopuszczał przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę przy zachowaniu tygodniowego wymiaru pracy do 40 godzin w okresie rozliczeniowym do 8 tygodni. Z kolei w WIF w Łodzi dopuszczono możliwość ustalenia indywidualnego rozkładu godzinowego pracy, na wniosek samego pracownika, o ile nie kolidowało to z organizacją lub rodzajem wykonywanej pracy.

Przykłady

W **Biurze ds. Substancji Chemicznych** nie skorzystano z uprawnień w zakresie systemów czasu pracy, w tym dotyczących okresu rozliczeniowego, wynikających z ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz

niektórych innych ustaw⁵⁵. W ocenie Dyrektora Generalnego, w urzędzie zatrudniającym niewielką liczbę pracowników, wprowadzenie szerokiego katalogu systemów czasu pracy dla wszystkich pracowników utrudniłoby wykonywanie zadań w poszczególnych komórkach organizacyjnych oraz uniemożliwiło zapewnienie funkcjonowania urzędu w dni powszednie w godzinach regulaminowych. Dodatkowo, w okresie obowiązywania znowelizowanych przepisów ustawy, do Dyrektora Generalnego nie wpłynął żaden wniosek członka korpusu służby cywilnej o zastosowanie wobec niego alternatywnego systemu czasu pracy, pomimo że brak zapisu w regulaminie pracy nie odbiera pracownikom takiej możliwości. Rozpatrywana była natomiast możliwość wprowadzenia zmiany długości okresu rozliczeniowego tak, aby obejmował on pełne miesiące kalendarzowe.

W **WIF w Łodzi** obowiązywał podstawowy system czasu pracy (wynoszący osiem godzin na dobę, przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy) oraz miesięczny okres rozliczeniowy. W regulaminie pracy dopuszczono możliwość ustalenia indywidualnego rozkładu godzinowego pracy pracowników, uzasadnionego potrzebą obsługi interesantów, charakterem wykonywanych zadań, a także (zmiana wprowadzona w 2023 r.) – na wniosek samego pracownika, o ile nie kolidowała to z organizacją lub rodzajem wykonywanej przez niego pracy. W 2023 r. w WIF uregulowano zasady pracy w formie zdalnej, dopuszczonej w zakresie całkowitym lub częściowym (w tym w wybrane dni lub przez część godzin dobowego wymiaru czasu pracy). Tym samym Inspektorat tylko częściowo skorzystał z uprawnień wynikających z nowelizacji art. 97 u.s.c. Nie wprowadził zadaniowego czasu pracy (o którym mowa w ust. 2a), a zastosowanie elastycznej organizacji pracy (np. przerywany, skrócony lub weekendowy system czasu pracy) umożliwił od września 2023 r. pracownikom wychowującym dziecko do ukończenia przez nie ósmego roku życia. Pozostali pracownicy nie mogli na podstawie zapisów ww. regulaminu korzystać np. ze skróconego tygodnia pracy, czy tzw. trybu weekendowego (art. 97 ust. 2b, 2c u.s.c.). ŁWIF zapowiedział zmianę regulaminu pracy oraz wyjaśnił, że do tego czasu pracownicy mogą stosować przepisy prawa dla nich korzystniejsze.

Nadgodziny w połowie skontrolowanych jednostek

W pięciu skontrolowanych jednostkach⁵⁶ wystąpiła – z różnych przyczyn – konieczność wykonywania pracy przez pracowników w godzinach nadliczbowych, które – z wyjątkiem PIW w Kutnie – zostały prawidłowo rozliczone, a pracownikom zapewniono odpoczynki dobowe wynoszące co najmniej 11 godzin (wymóg wynikający z Kodeksu pracy) oraz czas wolny w wymiarze wskazanym w art. 97 ust. 6, 7, 8 i 9 u.s.c.

Przykłady

W **Kuratorium Oświaty w Łodzi** w okresie objętym kontrolą liczba wypracowanych godzin nadliczbowych wyniosła odpowiednio: 19 godzin i 50 minut w 2020 r. (prace taką wykonywało dwóch pracowników Kuratorium) 73 godzin i 30 minut w 2021 r. (jeden pracownik), 242 godzin i 50 minut w 2022 r. (pięciu pracowników) i 128 godzin i 55 minut w 2023 r. (pięciu pracowników). Kurator wyjaśnił, iż przyczyną pracy w godzinach nadliczbowych była konieczność wykonania zadań, których nie można było wykonać w godzinach pracy (8.00–16.00), a które dotyczyły m.in. reprezentowania Kuratorium Oświaty na Gali Harcerskiej, obsługi prasowej Święta 3 Maja, usuwania awarii (zalenie pomieszczeń archiwum) oraz przygotowanie sieci teleinformatycznej w nowym budynku Kuratorium Oświaty w Łodzi i wdrażania systemu EZD.

W latach 2020–2023 pracownicy służby cywilnej w **Urzędzie Statystycznym w Łodzi** wypracowali znaczną ilość nadgodzin. Wg sprawozdań składanych do Szefa Służby Cywilnej było to: w 2020 r. – 3929 godzin, w 2021 r. – 1152 godziny, w 2022 r. – 52 godziny, w 2023 r. – 49 godzin. Konieczność wykonywania pracy w licznych godzinach nadliczbowych w latach 2020–2021 wynikała z realizacji przez statystykę publiczną dwóch dużych badań masowych, do których należą spisy powszechne (Powszechnego Spisu Rolnego i Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań), co wymagało szczególnej organizacji pracy. Praca przy spisach została zaplanowana w taki sposób, aby infolinia obsługująca respondentów była standardowo czynna od poniedziałku do piątku w godzinach 8:00–18:00, natomiast w sytuacji natężenia połączeń były dokonywane zmiany poprzez wydłużenie czasu pracy infolinii do 20:00 oraz włączenie sobót i niedziel. W ostatnich trzech tygodniach spisu praca odbywała się od poniedziałku do niedzieli w godzinach 8:00–20:00, a w ostatnich dniach spisu nawet

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1195.

⁵⁶ Kuratorium Oświaty w Łodzi, WIIH w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi, PIW w Kutnie, PIW w Łodzi.

do 24:00. Poza realizacją wywiadów spisowych konieczne było zapewnienie m.in. wsparcia dla gmin, obsługi do działań promocyjnych, szkolenia rachmistrzów spisowych, obsługi informatycznej oraz obsługi finansowo-kadrowej.

W latach 2020-2022, w siedmiu przypadkach, pomimo wykonywania przez pracowników **PIW w Kutnie** obowiązków służbowych (pobór próbek od padłych dzików w celu eliminacji ewentualnego ryzyka wystąpienia ASF) w soboty i niedziele (dwa dni w 2020 r., trzy w 2021 r. i dwa w 2022 r.), pracownicy ci nie otrzymali z tego tytułu innego dnia wolnego od pracy, co było niezgodne z art. 97 ust. 8 ustawy o służbie cywilnej. Wskazana nieprawidłowość została już ustalona podczas kontroli NIK I/22/001 *Działalność i funkcjonowanie powiatowych inspektoratów weterynarii w województwie łódzkim* i stanowiła podstawę do zawiadomienia Państwowej Inspekcji Pracy. Kontrola przeprowadzona przez Państwową Inspekcję Pracy potwierdziła, iż we wskazanym okresie doszło do naruszenia przepisów regulujących czas pracy pracowników członków korpusu służby cywilnej. Z kolei w 2023 r. w jednym przypadku, nadgodziny pracownika wypracowane w styczniu 2023 r. rozliczono dopiero w czerwcu i lipcu 2023 r., choć zgodnie z art. 97 ustawy o służbie cywilnej okres rozliczeniowy nie mógł przekroczyć 8 tygodni, a zgodnie z przyjętym w marcu 2023 r. regulaminem pracy – jednego miesiąca. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Kutnie wyjaśnił, że wskazane w nieprawidłowości nadgodziny zostały rozliczone później w związku z ustną prośbą pracownika o umożliwienie odbioru godzin nadliczbowych w innym okresie.

**Jednostkowe
przypadki
nierzetelnych
sprawozdań
składanych Szefowi
Służby Cywilnej**

Oprócz PIW w Kutnie, pozostałe urzędy składały Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji wybranych zadań za rok ubiegły w terminie wynikającym z art. 25 ust. 5 u.s.c., tj. do końca stycznia każdego roku. W przypadku PIW w Kutnie, cztery sprawozdania (jedno w 2022 r. i trzy w 2023 r.) przekazywano w lutym, a zasadniczą przyczyną było przebywanie na długotrwałym zwolnieniu chorobowym pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie tych sprawozdań.

Kontrola NIK ujawniła ponadto pojedyncze przypadki sprawozdań, które zawierały nierzetelne dane – dotyczyło to czterech jednostek: Biura ds. Substancji Chemicznych, Kuratorium Oświaty w Łodzi, WIF w Łodzi oraz PINB w Tomaszowie Maz. NIK wskazuje, że nierzetelne dane zawarte w złożonych przez jednostki sprawozdaniach miały wpływ na późniejsze dane wykazane w corocznych sprawozdaniach o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni, przedstawiane Prezesowi Rady Ministrów przez Szefa Służby Cywilnej.

Przykłady

Sprawozdanie Dyrektora Generalnego **Biura ds. Substancji Chemicznych** z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej DSC-SZK (*Szkolenia*) za 2022 rok zostało sporządzone nierzetelnie. W Dziale 1 sprawozdania podano niewłaściwe liczby uczestników szkoleń i osób uczestniczących w szkoleniach. I tak:

- liczba wykazana w pkt 2k została zaniżona o trzy i powinna wynosić 16, co wynikało z zaniżenia liczb dotyczących poszczególnych rodzajów szkoleń. W konsekwencji błędne dane zostały ujęte w pkt 3 sprawozdania,
- liczba wykazana w pkt 6k została zaniżona o 12 i powinna wynosić 48, co wynikało z zaniżenia podanych liczb dotyczących poszczególnych rodzajów szkoleń o 13 oraz ujęcia w sprawozdaniu dwóch zamiast jednego szkolenia ze służby przygotowawczej. W konsekwencji błędne dane zostały ujęte w pkt 7 sprawozdania,
- liczba osób niezajmujących wyższych stanowisk, które zostały przeszkolone została zawyżona o dwa i powinna wynosić 19.

Ponadto, w pkt 20a–20j sprawozdania, kwoty wydatków na szkolenia w podziale na rodzaj szkolenia, zostały wykazane w wartościach planowanych a nie wykonanych. Podanie nierzetelnych danych wystąpiło w wyniku błędu pracownika odpowiedzialnego za sporządzenie sprawozdań.

Sprawozdania DSC-NAB *Nabór i wyższe stanowiska* oraz DSC-DYS *Dodatkowe zatrudnienie, odpowiedzialność dyscyplinarna i praca w godzinach nadliczbowych, niektóre zagadnienia kadrowe*, złożone za 2021 r. przez **Łódzkiego Kuratora Oświaty** zawierały nierzetelne dane. W sprawozdaniach wykazano, że:

- ogółem przeprowadzono 13 naborów (12 zakończonych obsadzeniem stanowiska i jeden zakończony nieobsadzeniem stanowiska), gdy faktycznie przeprowadzono 14 naborów (13 zakończonych obsadzeniem stanowiska i jeden zakończony nieobsadzeniem stanowiska),
- liczba ofert spełniających wymogi formalne – wykazane 40, faktycznie wymogi spełniało 67 ofert kandydatów,
- liczby osób, które objęły stanowiska – wykazano 14 osób, w tym 11 kobiet, gdy faktyczna liczba wynosiła: 15 osób, w tym 11 kobiet,
- liczby godzin nadliczbowych wypracowanych przez pracowników służby cywilnej – wykazano 88 godzin i 25 minut, gdy faktyczna liczba godzin wyniosła 84 godzin i 55 minut.

Powyższe różnice wynikały z błędów rachunkowych pracownika sporządzającego sprawozdanie.

Sprawozdanie DSC-OCK (*Oceny pracownicze, kompetencje miękkie i WLB*) za 2022 r. sporządzone zostało przez **Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego** niezetelnie w zakresie niżej wymienionych udogodnień WLB udostępnionych pracownikom Inspektoratu:

- możliwości przyścia do pracy z dzieckiem (dział 3, poz. III.1 formularza), którą dopuszczono wśród narzędzi WLB w Programie ZZL na lata 2020–2022;
- dopłat do kart sportowych lub dofinansowań do zajęć sportowo-rekreacyjnych, a także dopłat do biletów na imprezy kulturalne (dział 3, poz. V.1 i 4 formularza), ustanowione jako wsparcie w rozdziale 3 § 1 pkt 1 ppkt 3 i 4 Regulaminu ZFŚS.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że ww. udogodnień nie ujęto w sprawozdaniu, ponieważ nie cieszyły się one zainteresowaniem wśród pracowników i nie były przez nich wykorzystywane, a sporządzając dokument wskazano narzędzia, które faktycznie były przydatne dla pracowników. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że zgodnie ze stanowiskiem Departamentu Służby Cywilnej, w przedmiotowym sprawozdaniu należało wykazywać rozwiązania WLB, które urzędy oferują swoim pracownikom, a nie te, z których oni faktycznie korzystali.

Bariery i trudności w zarządzaniu zasobami ludzkimi okiem kierowników urzędów

Kierownicy skontrolowanych jednostek wskazali szereg zasadniczych trudności i barier uniemożliwiających skuteczne zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Bariery te obejmowały w szczególności:

- brak możliwości zapewnienia pracownikom warunków płacowych konkurencyjnych względem przedsiębiorstw sektora prywatnego,
- brak możliwości zapewnienia finansowych i pozafinansowych rozwiązań zachęcających absolwentów szkół i uczelni wyższych do rozpoczęcia kariery w s.c.,
- wysoki stopień formalizacji wszystkich procesów zarządzania, a tym samym brak czasu na pogodzenie realizacji procesów zarządzania zasobami ludzkimi z innymi zadaniami wykonywanymi na rzecz podmiotów zewnętrznych,
- ograniczone środki finansowe niepozwalające na utrzymanie właściwej intensywności szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego,
- rezygnacja z pracy doświadczonych i kompetentnych pracowników w związku z brakiem wystarczających środków na wynagrodzenia,
- ograniczone środki finansowe przy jednoczesnym wzroście poziomu wynagrodzenia minimalnego, co powoduje spłaszczenie struktury wynagrodzeń,
- zbyt sformalizowana procedura naboru, zwłaszcza dla absolwentów rozpoczynających karierę zawodową.

Przykłady

W opinii **Powiatowego Lekarza Weterynarii w Łodzi** liczba pracowników, a szczególnie lekarzy weterynarii nadal pozostawała zbyt mała w stosunku do ilości zadań inspektoratu. Zarobki oferowane lekarzom weterynarii za pracę w PIW były od wielu lat niższe w porównaniu z osiąganymi przez lekarzy weterynarii wykonujących zadania zlecone przez PIW np. badanie mięsa czy kontrolę zwierząt w obrocie. Większość lekarzy wybierała lepiej płatne zajęcia w dużych zakładach mięsnych, w tym ubojniach i przetwórnictwach. Nastąpiła poprawa w zatrudnieniu pracowników PIW bez tytułu lekarza weterynarii, jednak osoby te nie były uprawnione do wykonywania wielu czynności inspekcji weterynaryjnej, jak badanie mięsa,

pobieranie niektórych prób do badań, certyfikacja świadectw zdrowia, dochodzenia epizootyczne lub kontrole dobrostanu zwierząt.

Odnosząc się do trudności i barier w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, **Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi** wskazał przede wszystkim na trwające od wielu lat niedofinansowanie jednostki. Przyznawane dotacje z budżetu państwa nie zabezpieczały w pełni potrzeb finansowych PINB. Zbudowanie i utrzymanie optymalnej struktury zatrudnienia i skuteczne zarządzanie nią w takich warunkach było bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe. Zatrudniane osoby winny spełniać wiele warunków, w tym posiadać odpowiedni poziom wiedzy fachowej, uprawnienia budowlane, doświadczenie zawodowe oraz doświadczenie w administracji publicznej. Powinny one również wykazywać się odpowiednimi cechami charakteru, takimi jak praworządność, uczciwość i rzetelność. Wszystkie osoby spełniające powyższe warunki mają prawo oczekiwać i oczekują adekwatnego wynagrodzenia. Niestety Inspektorat często nie mógł ich spełnić i z tego powodu tracił szanse nie tylko na zatrudnienie, ale również utrzymanie wartościowych pracowników. Kolejnym następstwem niedofinansowania jest brak realnej polityki szkoleniowej. Planowane na ten cel środki były najczęściej zbyt niskie i nieadekwatne do aktualnych potrzeb. Brak możliwości zapewnienia pracownikom warunków konkurujących z rynkiem prywatnym nie przyczyniał się do postrzegania pracy w Inspektoracie – zarówno przez jego pracowników, jak i kandydatów do pracy – jako atrakcyjnej, społecznie ważnej i przynoszącej satysfakcję zarówno w aspekcie finansowym, jak i zawodowym.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy kierownicy urzędów prawidłowo i rzetelnie zarządzali zasobami ludzkimi w kierowanych przez nich jednostkach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej?
Kryteria kontroli Zakres podmiotowy Okres objęty kontrolą	Legalność i rzetelność. Biuro ds. Substancji Chemicznych w Łodzi, Kuratorium Oświaty w Łodzi, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Łodzi, Urząd Statystyczny w Łodzi, Powiatowe Inspektoraty Weterynarii w Łodzi i Kutnie, Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Łodzi i Tomaszowie Mazowieckim.
Terminy przeprowadzenia kontroli	Lata 2020–2023 8 stycznia 2024 r. – 20 maja 2024 r.
Pozostałe informacje	Kontrola P/24/074 <i>Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim</i> została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziła ją analiza przedkontrolna prowadzona dla zidentyfikowanego obszaru dotyczącego tej tematyki. Jednostki do kontroli zostały wybrane na podstawie analizy ryzyka, w którym wykorzystano m.in. ustalenia kontroli NIK P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej, sprawozdania Szefa Służby Cywilnej, dane na portalu nabory.gov.pl.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano łącznie 10 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny badanej działalności oraz sformułowano łącznie 25 wniosków pokontrolnych, z czego 10 zrealizowano, 14 pozostawało w trakcie realizacji, jeden wniosek nie został zrealizowany. Wnioski dotyczyły m.in.: – dokonania aktualizacji i uzupełnienia programu zarządzania zasobem ludzkim o elementy wymagane zarządzeniem Nr 6 Szefa Służby Cywilnej, – ustalenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla każdego członka korpusu służby cywilnej, – sporządzenia opisów wszystkich stanowisk pracy oraz poddanie ich wartościowaniu, – dokonania aktualizacji opisów stanowisk pracy, – powołania rzecznika dyscyplinarnego oraz komisji dyscyplinarnej (lub przystąpienia do wspólnej komisji dyscyplinarnej). Do żadnego wystąpienia pokontrolnego nie zostały złożone zastrzeżenia przez kierowników jednostek kontrolowanych.
Wykaz jednostek kontrolowanych	

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Biuro ds. Substancji Chemicznych w Łodzi	Anna Lewandowska
2.		Kuratorium Oświaty w Łodzi	Janusz Brzozowski
3.		Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi	Piotr Było

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
4.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi	Agnieszka Hermel
5.		Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Łodzi	Marek Zalega
6.		Urząd Statystyczny w Łodzi	Piotr Ryszard Cmela
7.		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Kutnie	Marta Cibor
8.		Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Łodzi	Alicja Gumińska
9.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi	Bohdan Wielanek
10.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Mazowieckim	Grzegorz Kwaśniak

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Biuro ds. Substancji Chemicznych w Łodzi	W formie opisowej	Zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do zadań, wartościowanie stanowisk, terminowo sporządzone oceny okresowe, nagradzanie pracowników	Zatrudnienie głównego księgowego poza korpusem s.c., brak zgodności pomiędzy ogłoszeniami o naborach a opisami stanowisk pracy, przypadki nieokreślenia form i metod rozwoju zawodowego pracowników
2.	Kuratorium Oświaty w Łodzi	Negatywna	Prowadzenie naborów na stanowiska w s.c., realizacja służby przygotowawczej dla pracowników podejmujących po raz pierwszy zatrudnienie w s.c.; stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę	Program zsz nie zawierał wszystkich wymaganych elementów, niesporządzenie opisów stanowisk pracy i niedokonanie wartościowania stanowisk, brak indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla pracowników
3.	Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi	W formie opisowej	Zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do zadań, sporządzenie opisów stanowisk pracy i ich zwartościowanie, dokonanie ocen okresowych pracowników oraz ich awansowanie	Niedokonanie aktualizacji programu zsz, przypadki braku zgodności pomiędzy ogłoszeniami o naborach a opisami stanowisk pracy, przypadki braku indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników
4.	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi	W formie opisowej	Zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do zadań, opisanie i zwartościowanie wszystkich stanowisk pracy, przeprowadzenie ocen okresowych pracowników	Przypadki braku zgodności pomiędzy ogłoszeniami o naborach a opisami stanowisk pracy
5.	Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Łodzi	W formie opisowej	Zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do zadań, prawidłowo sporządzone programy zsz, opisanie i zwartościowanie wszystkich stanowisk w s.c., oceny okresowe pracowników realizacja szkoleń pracowników	Nieterminowa aktualizacja programów zsz, niedokonanie aktualizacji opisów stanowisk pracy, nieprawidłowe prowadzenie naborów
6.	Urząd Statystyczny w Łodzi	W formie opisowej	Zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do zadań, opracowanie i aktualizacja programu zsz, realizacja służby przygotowawczej, prawidłowy system ocen okresowych pracowników, realizacja indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników	Niedokonanie aktualizacji opisów stanowisk pracy, niekorzystanie z opisów stanowisk pracy w trakcie prowadzonych naborów
7.	Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Kutnie	Negatywna	Zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do zadań; stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę	Nieopracowanie programu zsz, nierzetelne opisy stanowisk pracy, niedokonanie wartościowania stanowisk pracy, nieprawidłowo prowadzone nabory, nieopracowanie planów szkoleń oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników
8.	Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Łodzi	W formie opisowej	Prowadzenie naborów i służby przygotowawczej, nagradzanie i awansowanie pracowników	Brak aktualizacji programu zsz, niesporządzenie indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników, nieterminowanie dokonanie opisów stanowisk pracy i ich wartościowania
9.	Powiatowy Inspektorat	Negatywna	Nagradzanie i awansowanie pracowników;	Niedokonanie aktualizacji programu zsz, brak opisów

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
	Nadzoru Budowlanego w Łodzi		stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę	stanowisk pracy i ich wartościowania, nieprawidłowo prowadzone nabory, nieterminowe prowadzenie ocen pracowników, brak planów szkoleń oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników, niepowołanie rzecznika dyscypliny
10.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Mazowieckim	Negatywna	Działania kierownika jednostki w trakcie kontroli NIK w celu usunięcia nieprawidłowości; stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę.	Nieopracowanie programu zzł, brak opisów stanowisk pracy i ich wartościowania, nieprawidłowo prowadzone nabory, nieterminowe prowadzenie ocen pracowników, brak planów szkoleń oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników, niepowołanie rzecznika dyscypliny

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

Korpus służby cywilnej

Korpus służby cywilnej, zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tworzą m.in. pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, z wyłączeniem terenowych organów wykonawczych Ministra Obrony Narodowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy. Stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione.

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.).

Centralnym organem właściwym w sprawach służby cywilnej jest Szef Służby Cywilnej, podlegający bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej).

W celu ujednolicenia działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i podniesienia jakości zarządzania w administracji rządowej wydane zostało Zarządzenie Szefa Służby Cywilnej Nr 6 z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej⁵⁷. 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 powyższe należy traktować jako akt prawa wewnętrznego, który wiąże dyrektorów generalnych/kierowników wszystkich urzędów zatrudniających członków korpusu s.c. 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 ustawy o służbie cywilnej). Stanowisko dyrektora generalnego urzędu tworzy się m.in. w urzędzie centralnego organu administracji rządowej. Dyrektor generalny urzędu podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu (art. 25 ust. 1 i 3 ustawy o służbie cywilnej). Zadania przewidziane w ustawie dla dyrektora generalnego urzędu w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, wykonują kierownicy tych urzędów (art. 25. ust. 4 pkt 2 oraz ust. 9 u.s.c.).

Dyrektor generalny urzędu m.in. dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną, w szczególności przez:

- przygotowywanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie,
- dokonywanie czynności wynikających z nawiązania i trwania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej oraz czynności związanych z ustaniem stosunku pracy,

⁵⁷ Przed wejściem w życie tego Zarządzenia obowiązywało Zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej Nr 3 z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

- organizowanie naboru na wolne stanowiska urzędnicze,
- dysponowanie funduszem nagród, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (art. 25 ust. 4 pkt 2 u.s.c.).

Nabór do służby cywilnej

Nabór do służby cywilnej – zgodnie z art. 6 ustawy o służbie cywilnej – jest otwarty i konkurencyjny, a każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy. Wymagania wobec osób zatrudnionych w służbie cywilnej określone zostały w art. 4 ustawy o służbie cywilnej i należą do nich co do zasady posiadanie obywatelstwa polskiego (z wyjątkami określonymi w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej); korzystanie z pełni praw publicznych; nieskazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; posiadanie kwalifikacji wymaganych na dane stanowisko pracy oraz nieposzlakowana opinia.

Nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej organizuje dyrektor generalny urzędu (art. 26 ust. 1 u.s.c.). Ma on obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP Urzędu oraz w BIP KPRM (art. 28 ust. 1 u.s.c.). W ustawie określono elementy ogłoszenia oraz minimalne terminy składania dokumentów (art. 28 ust. 1–3 ustawy o służbie cywilnej).

Z przeprowadzonego naboru powinien zostać sporządzony protokół, którego elementy również zostały określone przepisami ustawy (art. 30 ustawy o służbie cywilnej).

Po przeprowadzonym naborze dyrektor generalny urzędu zobowiązany jest do upowszechnienia informacji o wyniku naboru przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w BIP Urzędu i w BIP KPRM (art. 31 ustawy o służbie cywilnej).

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

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

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

Służba przygotowawcza

Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej zobowiązane są do odbycia służby przygotowawczej, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, dyrektor generalny urzędu określa jej zakres i czas trwania na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony. Służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż cztery miesiące i kończy się egzaminem nie później niż z upływem ośmiu miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika. Zakres, sposób przeprowadzenia oraz warunki zaliczenia egzaminu określa dyrektor generalny urzędu (art. 36 ust. 1-5 ustawy o służbie cywilnej). Z mocy ustawy z obowiązku odbywania służby przygotowawczej zwolnieni są

absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach (art. 36 ust. 6 i 6a ustawy o służbie cywilnej).

Dyrektor generalny urzędu, na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, może zwolnić z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych. Zwolnienie to nie zwalnia z egzaminu przeprowadzanego na zakończenie tej służby (art. 36 ust. 7 i 8 ustawy o służbie cywilnej).

Pierwsza ocena w służbie cywilnej

Osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę na okres 12 miesięcy podlega tzw. pierwszej ocenie w służbie cywilnej (art. 37 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej). Ocena ta powinna być dokonana nie wcześniej niż po upływie ośmiu miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa.

W przypadku przyznania oceny pozytywnej kierownik komórki organizacyjnej, w której zatrudniony jest oceniany pracownik, wnioskuje do dyrektora generalnego urzędu o zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony, zaś w przypadku oceny negatywnej – o niezawieranie takiej umowy albo o rozwiązanie umowy o pracę na czas określony (art. 38 ust. 1–3 ustawy o służbie cywilnej).

Szczegółowe warunki i sposób dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej⁵⁸. Zarządzenie to należy również traktować jako akt prawa wewnętrznego, który wiąże kierowników jednostek zatrudniających członków korpusu s.c.

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej

Wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są m.in. stanowiska: kierującego departamentem lub komórką równorzędną w urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i jego zastępcy (art. 52 pkt 1 – 3b ustawy o służbie cywilnej).

Powołanie jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁵⁹. Urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, dyrektor generalny urzędu, w którym jest on zatrudniony, udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania. Po zakończeniu urlopu bezpłatnego dyrektor generalny urzędu wyznacza urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi (art. 53a ust. 5–6 i 9 ustawy o służbie cywilnej).

Obowiązki członka korpusu służby cywilnej

Obowiązki członka korpusu służby cywilnej określone zostały w Rozdziale 6 ustawy o służbie cywilnej.

W art. 76–80 ustawy o służbie cywilnej określony został katalog nakazów i zakazów, których naruszenie może skutkować pociągnięciem członka korpusu służby cywilnej do odpowiedzialności dyscyplinarnej zgodnie z przepisami rozdziału 9 ustawy o służbie cywilnej. Dookreślenie obowiązków zawiera Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz

⁵⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1144.

⁵⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.

w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej⁶⁰. Zawarte w nim przepisy służą w szczególności jako dyrektywy interpretacyjne, a ich naruszenie nie stanowi samoistnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Rzecznika dyscyplinarnego oraz komisję dyscyplinarną urzędu powołuje dyrektor generalny urzędu spośród członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie (art. 117 ust 1 i art. 124 ustawy o służbie cywilnej).

Dyrektorzy generalni urzędów mogą w drodze porozumienia powołać wspólną komisję dyscyplinarną dla kierowanych przez nich urzędów, porozumienie może przewidywać powołanie wspólnego rzecznika dyscyplinarnego (art. 117 ust 2 i art. 124 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej).

Sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego określony został w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej⁶¹.

Ocena członków korpusu służby cywilnej

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

W razie uzyskania negatywnej oceny okresowej członek korpusu służby cywilnej podlega ponownej ocenie po upływie sześciu miesięcy od dnia zapoznania się z oceną (art. 81 ustawy o służbie cywilnej).

Warunki i sposób przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej⁶².

Stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej podlegają opisowi i wartościowaniu (art. 84 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej). Zasady dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy określone zostały zarządzeniem Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej⁶³ – zatem jest to kolejny akt prawa wewnętrznego, który obowiązuje kontrolowane jednostki zatrudniające członków korpusu s.c.

Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej

Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej w sferze wynagrodzeń, czasu pracy i dodatkowych świadczeń określone zostały w Rozdziale 7 ustawy o służbie cywilnej.

Wykaz stanowisk urzędniczych, z podziałem na grupy stanowisk, kwalifikacje zawodowe pracowników wymagane do wykonywania pracy na stanowiskach urzędniczych, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych, mnożniki do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby

⁶⁰ M.P. Nr 93 poz. 953

⁶¹ Dz. U. Nr 60 poz. 493.

⁶² Dz. U. z 2016 r. poz. 470.

⁶³ M.P. Nr 5 poz. 61, ze zm.

cywilnej, stopnie służbowe urzędników służby cywilnej i mnożnik dodatku służby cywilnej dla każdego stopnia służbowego, mnożniki do ustalania dodatku funkcyjnego dla osób zajmujących wyższe stanowisko w służbie cywilnej, warunki przyznawania i wypłacania dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej oraz warunki ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania określone zostały w rozporządzeniu 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 cywilnej⁶⁴.

Szkolenia i rozwój w służbie cywilnej

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

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

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

Szczegółowe zasady organizowania szkoleń zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁶⁵.

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 o służbie cywilnej).

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.

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Zgodnie ze sprawozdaniem Szefa Służby Cywilnej za 2023 r., w jej skład wchodziło 119 591 zatrudnionych⁶⁶ w 1 741 urzędach. Kobiety stanowiły 73 % zatrudnionych a osoby z niepełnosprawnością 6 %. Przeciętne wynagrodzenie brutto⁶⁷ w służbie cywilnej wyniosło 9 353 zł.

Przeciętne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej wzrosło w 2023 r. o 15,7 % w stosunku do roku wcześniejszego. W przeciwieństwie do 2022 r.,

⁶⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2024, ze zm.

⁶⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 960.

⁶⁶ Przeciętne zatrudnienie w etatach.

⁶⁷ Przeciętne całkowite wynagrodzenie brutto wyliczono, dzieląc sumę wydatków na wszystkie składniki wynagrodzenia przez przeciętne zatrudnienie w etatach, przez 12 miesięcy.

dynamika wzrostu wynagrodzeń w służbie cywilnej była już wyższa niż w gospodarce narodowej (12,8 %). Ze względu jednak na wysoką inflację, która średniorocznie, dla gospodarstw domowych pracowników, wyniosła 11,3 %, przeciętne wynagrodzenie w służbie cywilnej wzrosło realnie o 4 %. W 2023 r. fundusz wynagrodzeń dla służby cywilnej został zwiększony o 1,5 mld zł (13,2 % względem roku 2022). Warto dodać, że w znowelizowanej ustawie budżetowej nastąpił dodatkowy wzrost funduszu wynagrodzeń – poprzez utworzenie dodatkowego funduszu motywacyjnego w jednostkach państwowej sfery budżetowej. W ramach tego funduszu pracownicy mogli otrzymać jednorazowo, specjalne dodatki motywacyjne, co niewątpliwie wpłynęło na istotny (choć jednorazowy) wzrost wynagrodzeń w 2023 r. Z kolei w 2024 r. nastąpił istotny – 20 % wzrost kwoty bazowej w służbie cywilnej do 2628,54 zł, a minimalny mnożnik wzrósł do 1,8, co oznacza wzrost najniższego wynagrodzenia zasadniczego do poziomu 4 731 zł i jest tylko nieco o ponad 400 zł większe od kwoty minimalnego wynagrodzenia (4 300 zł) obowiązującej od 1 lipca 2024 r.

W związku z powyższym wzrostem wynagrodzeń w s.c., udział urzędów z przeciętnym wynagrodzeniem poniżej wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniósł 46,3 % i spadł w stosunku do 2022 r. (53,9 %). W powiatowej administracji zespolonej udział urzędów z takim wynagrodzeniem spadł z 78,5 % do 68,8 %. Jednak, jak wskazał Szef Służby Cywilnej, sytuacja płacowa w tych jednostkach nadal jest trudna i wymaga wzmocnienia. Wg Sprawozdania za 2023 r., wynagrodzenie poniżej wynagrodzenia w gospodarce narodowej mogło otrzymywać około 26 tys. członków korpusu służby cywilnej (około 22 % ogólnego zatrudnienia w służbie cywilnej).

Warto dodać, że wzrost kwoty bazowej dla służby cywilnej w 2024 r. został zaplanowany w ustawie budżetowej aż o 20 %. Powinno to zapewnić realny wzrost wynagrodzeń w 2024 r. wobec prognozowanej inflacji na poziomie 6,6 %. Jednocześnie minimalny mnożnik kwoty bazowej, który służy do ustalania wynagrodzenia zasadniczego w służbie cywilnej wzrósł do 1,8. Oznacza to, że minimalne wynagrodzenie zasadnicze w służbie cywilnej w 2024 r. kształtuje się na poziomie 4 731,37 zł brutto i będzie wyższe o 10 % (tj. o 431,37 zł brutto) od docelowej płacy minimalnej na 2024 r., która wyniesie 4 300 zł brutto⁶⁸.

W 2023 r. urzędy przeprowadziły o ponad 15 % mniej naborów niż rok wcześniej. Jednak niemal połowa naborów (47,5 %) zakończyła się nieobsadzeniem stanowiska. Liczba chętnych ubiegających się o stanowisko pracy w służbie cywilnej wzrosła z 5 do 7 osób w porównaniu do roku poprzedniego.

Aktualnie w służbie cywilnej kładziony jest nacisk na promowanie rozwiązań z zakresu work-life balance, które dotyczą godzenia pracy zawodowej z życiem prywatnym w urzędach. Jak wielokrotnie wskazywał Szef Służby Cywilnej, narzędzia te mogą skutecznie motywować pracowników oraz podnosić poziom ich efektywności i zadowolenia z pracy. Dzięki nim służba cywilna może być postrzegana jako bardziej przyjazne i atrakcyjne miejsce pracy, również dla osób ze szczególnymi potrzebami. W 2022 r. odsetek urzędów, które stosują co najmniej 5 pozakodeksowych (nieobowiązkowych) narzędzi z zakresu work-life balance wynosił 56 %⁶⁹. Rok później wskaźnik ten spadł do 52 %, co wynikało jednak z faktu, że 7 kwietnia 2023 r. w Kodeksie pracy pojawiły się przepisy regulujące pracę zdalną. W związku z tym praca zdalna przestała być wliczana do rozwiązań pozakodeksowych, które stosują urzędy. Warto dodać, że w 2023 r. zorganizowano II edycję „Konkursu Szefa Służby Cywilnej na najlepsze praktyki work-life balance w służbie cywilnej”. Wzięły w nim udział 23 urzędy, które zgłosiły 34 praktyki.

⁶⁸ Od 1 lipca 2024 r.

⁶⁹ Najczęściej stosowane były w urzędach: dofinansowanie do wypoczynku pracowników, czyli tzw. wczasy pod gruszą (93 % urzędów), grupowe ubezpieczenie na życie (84 %), możliwość wyjścia (za odpracowaniem) w celu załatwienia ważnej sprawy (81 %).

W 2023 r. w szkoleniach w służbie cywilnej uczestniczyło 398,3 tys. osób (o 5 % mniej niż w roku poprzednim). Wydatki na szkolenia członków korpusu służby cywilnej wyniosły ogółem 67,7 mln zł, tj. wzrosły o 44,3 % w porównaniu z 2022 r. Na przeszkolenie 1 osoby przeznaczono średnio ok. 632 zł (wzrost z 470 zł w stosunku do 2022 r.). Jak wskazał Szef Służby Cywilnej w Sprawozdaniu za 2023 r., wydatki szkoleniowe na osobę wzrosły przy jednoczesnym spadku liczby uczestników szkoleń, co odzwierciedla istotny wzrost kosztów szkoleń względem poprzedniego roku – wynikający m.in. z inflacji. Wystąpiło jednak znaczne zróżnicowanie pomiędzy różnymi kategoriami urzędów – w przypadku urzędów centralnych średnia na osobę wynosiła 1 573 zł, podczas gdy w administracji terenowej było to już tylko 335 zł, a w samych urzędach powiatowej administracji zespolonej – 72 zł na osobę.

O ile przeciętne zatrudnienie w służbie cywilnej spadło w 2022 r. względem 2021 r. o 572 etaty (tj. 0,5 %) do poziomu 117 488 etatów⁷⁰, to w roku 2023 wzrosło do 119 591 etatów (o 1,8 %)⁷¹. W 2023 r. fluktuacja w służbie cywilnej wyniosła 7,9 % i był to wskaźnik niższy od notowanego w poprzednich latach. Ogółem w 2022 r. z urzędów odeszło 9 584 osób. Największy wzrost fluktuacji w stosunku do 2022 r. został odnotowany w placówkach zagranicznych (o 16,1 p. proc. do poziomu 18,7 %), co wynikało zasadniczo ze specyfiki pracy w tych placówkach (terminowe, 4-letnie okresy rotacji). Niewielki wzrost odnotowano w pozostałej administracji niezespólonej (o 0,2 p. proc. do poziomu 7,8 %). W stosunku do 2022 r. fluktuacja utrzymała się na takim samym poziomie w powiatowej administracji zespolonej (8,4 %).

Praca w służbie cywilnej nie przyciąga w szczególności młodych pracowników: liczba najmłodszych członków korpusu służby cywilnej, tj. osób w wieku do 29 lat, zmniejszyła się w porównaniu z rokiem 2022 – do poziomu 8096 osób (spadek o 623 osoby). Udział tych osób (6,5 % w 2023 r.) systematycznie spada. Jednocześnie o 3 152 osoby (7,9 %) wzrosła liczba osób w wieku od 50 lat (7,9 %), a ich udział w zatrudnieniu w s.c. wzrósł z 32,7 % do 34,5 %. Niezmiennie udział zatrudnienia osób młodych w służbie cywilnej jest znacznie niższy niż na rynku pracy (przykładowo w sektorze prywatnym wskaźnik ten wynosił 17,1 % w 2023 r., a w całej gospodarce narodowej – 15,2 %⁷²).

W 2023 r. udział urzędów z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem całkowitym poniżej gospodarki narodowej (7155 zł brutto) wyniósł 46,3 % (806 urzędów). Na statystyki te wpływały w szczególności urzędy wchodzące w skład administracji zespolonej szczebla powiatowego, gdzie średnie płace były niższe niż w gospodarce narodowej w 68,8 % urzędów tej kategorii urzędu. Wśród takich jednostek wyróżniały się wszystkie komendy powiatowe/miejskie Policji, w których przeciętne wynagrodzenie całkowite członków korpusu s.c. było niższe niż w gospodarce narodowej (342 urzędy, 42,4 % ogółu urzędów z wynagrodzeniem poniżej gospodarki narodowej). Inne urzędy na tym szczeblu to komendy powiatowe i miejskie Państwowej Straży Pożarnej (280 jednostek, tj. 34,7 % ogółu urzędów z wynagrodzeniem poniżej gospodarki narodowej) oraz powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego (103 jednostek, tj. 12,8 % ogółu urzędów z wynagrodzeniem poniżej gospodarki narodowej). Wszystkie wskazane powyżej jednostki stanowiły aż 90 % wszystkich urzędów z wynagrodzeniami poniżej gospodarki narodowej.

Jakkolwiek ogólna liczba naborów w 2023 r. spadła o 15,3 % względem roku 2022 r., a spadek zanotowano w każdej grupie urzędów⁷³, to jednak spadł również odsetek naborów 47,5 % naborów (w 2021 r. – 53,2 %), które

⁷⁰ Był to już trzeci rok z rzędu spadku zatrudnienia. Wynikał on przede wszystkim z likwidacji wojskowych komend uzupełnień oraz wojewódzkich sztabów wojskowych (należących do pozostałej administracji niezespólonej), w wyniku czego zatrudnieni w tych jednostkach członkowie korpusu służby cywilnej zmienili status zatrudnienia, wychodząc poza służbę cywilną.

⁷¹ Wzrost miał miejsce w niemal wszystkich kategoriach urzędów, a nieznaczny spadek odnotowano jedynie w placówkach zagranicznych: o 9 etatów (0,7 %).

⁷² Dane GUS: Aktywność ekonomiczna ludności Polski - 3 kwartał 2022 r.

⁷³ Wzrost o 1,2 % nastąpił w wojewódzkiej administracji zespolonej.

zakończyły się nieobsadzeniem stanowiska. W Ponad 1/3 przypadków (35,5 %) przyczyną był brak ofert kandydatów, na drugim miejscu (31,5 %) – niewyłonienie przez komisję ds. naborów najlepszych kandydatów.

Największym zainteresowaniem cieszyły się oferty zatrudnienia w Krajowej Administracji Skarbowej (średnio 18 kandydatów/jeden nabór), najmniejsze wzbudzały oferty pracy w pozostałej administracji niezespólonej (średnio trzech kandydatów/jeden nabór).

Braki kadrowe w urzędach przekładają się na konieczność pracy w godzinach nadliczbowych. W 2023 r. przepracowano ich ponad 742 tys. (wobec 738 tys. w 2022 r.). W godzinach nadliczbowych pracowało więcej członków korpusu służby cywilnej – ponad 39 tys. (w 2022 r. było ich 38 tys.). W samej wojewódzkiej administracji zespolonej wypracowano ponad 105 tys. godzin nadliczbowych.

W służbie cywilnej od lat utrzymuje się wysoki odsetek pozytywnych ocen okresowych. W 2023 r. sporządzono 54 823 oceny okresowe, z czego tylko minimalny odsetek stanowiły oceny negatywne (164, czyli 0,3 %). Najwięcej przyznawanych ocen okresowych to oceny na poziomie oczekiwań (50,8 %). Z kolei liczba przyznanych ocen okresowych na dwóch najwyższych poziomach utrzymywała się na stałym poziomie – łącznie stanowiły one 48,9 % przyznanych ocen.

W 2022 r. przeprowadzono w urzędach badanie *Diagnoza poziomu kultury uczciwości w służbie cywilnej*. Wyniki tego badania wskazują, że 85,5 % respondentów potwierdziło znajomość zasad służby cywilnej i etyki korpusu służby cywilnej, 70 % respondentów w badaniu ankietowym wyraziło pozytywne opinie na temat zachowania i postaw ich przełożonych, świadczących o kierowaniu się zasadami etyki i służby cywilnej w reprezentowanej organizacji, przy czym m.in.:

- 81 % członków korpusu służby cywilnej stwierdziło, że kadra kierownicza z szacunkiem traktuje pracowników,
- 74 % respondentów uważa, że ich bezpośredni przełożeni przestrzegają standardów etycznych przy podejmowaniu decyzji,
- 72 % badanych twierdzi, że może liczyć na wsparcie ze strony kierownictwa w sytuacjach trudnych,
- 52 % badanych potwierdziło, że w ich organizacji zwraca się odpowiednią uwagę na przestrzeganie (a więc również naruszanie) zasad służby cywilnej i zasad etyki przy decyzjach dotyczących nagród (np. kwartalnych).

Z drugiej strony w wielu urzędach, szczególnie powiatowego szczebla nie są przestrzegane podstawowe obowiązki wynikające z przepisów o służbie cywilnej i zarządzeń Szefa Służby Cywilnej. Wskazują na to chociażby ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w 2022 r. P/22/005 *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*. Przykładowo, kontrola WINB w Olsztynie wykazała, że Wojewódzki Inspektor w niewystarczającym zakresie realizował zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Opracował on wprawdzie program zarządzania zasobami ludzkimi, jednak dokument ten zawierał nieaktualne dane m.in. w zakresie: diagnozy, priorytetów, celów rocznych i harmonogramu działań na co najmniej trzy lata. W WINB, niezgodnie z wymogami u.s.c. i wewnętrznymi uregulowaniami, podejmowano też działania w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej, ponieważ m.in.:

- nie dokumentowano: określenia zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej, sporządzenia opinii przez bezpośredniego przełożonego do przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków; przeprowadzenia egzaminu ze służby przygotowawczej oraz wydania zaświadczenia o zdaniu egzaminu kończącego tę służbę,
- nieterminowo i nierzetelnie dokonywano ocen okresowych pracowników.

Z kolei w PINB w Szczytnie w ogóle nie opracowano programu zarządzania zasobami ludzkimi oraz nie skierowano dwóch pracowników, zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej, do odbycia służby przygotowawczej.

Wskazywane przez Powiatowego Inspektora potrzeby szkoleniowe nie były określone wg indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, ponieważ w urzędzie tym nie opracowano takich programów, a szkolenia nie były organizowane.

Powyższe przykłady wskazują, że zarządzanie zasobami ludzkimi na poziomie urzędów administracji wojewódzkiej i powiatowej jest dalekie od stanu pożądanego, wynikającego z podstawowych przepisów, jak również ze standardów i dobrych praktyk.

Tymczasem w marcu 2020 r. Szef Służby Cywilnej wprowadził nowe standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej⁷⁴, obejmujące m.in. narzędzia work-life balance (np. ruchomy czas pracy, praca zdalna, pokoje dla rodzica z dzieckiem, itp.), kulturę uczciwości (tworzenie funkcji doradcy do spraw etyki, opracowywanie odpowiednich procedur), dodatki zadaniowe (określenie zasad ich przyznawania, aby urzędy wykorzystywały je jako narzędzie, które zmotywuje pracowników w sytuacji, kiedy przez określony czas wykonują oni dodatkowe zadania). Również w 2020 r. wprowadzono⁷⁵ nowe standardy obsadzania stanowisk, na których kieruje się pracownikami – m.in. sprawdzenie kompetencji kierowniczych odpowiednimi narzędziami (testy psychologiczne i umiejętności czy testy behawioralne).

Wśród zasadniczych problemów, z którymi boryka się służba cywilna, eksperci wskazują w szczególności na⁷⁶:

- znaczące ograniczenie autonomii s.c. zakłócające równowagę pomiędzy zasadą neutralności politycznej a zasadą lojalności wobec demokratycznie wybranego rządu i traktowanie s.c. jako własności polityków – systemu łupów przypadających partiom rządzącym,
- traktowanie s.c. jako przede wszystkim instrumentu kontroli polityki kadrowej, a nie jako narzędzia profesjonalnego zarządzania państwem i rozwoju jego zasobów ludzkich,
- fragmentaryczność, rozpraszanie kompetencji i regulacji wynikające z wielości rodzajów administracji publicznej (państwowa, rządowa samorządowa),
- rozmyte zwierzchnictwo nad s.c., będące pochodną kompetencji w obszarze zarządzania i rozwoju administracji rządowej,
- dominacji modelu urzędnika skoncentrowanego na proceduralnym aspekcie funkcjonowania urzędu, co przekłada się na niewielkie zainteresowanie pracą w s.c. profesjonalistów z innych dziedzin.

Stwierdzone przez NIK, w ramach już przytoczonej kontroli P/22/005, nieprawidłowości wskazują jednak na potrzebę podjęcia przez Radę Ministrów i Szefa S.C. systemowych działań dotyczących funkcjonowania służby cywilnej, m.in. z uwagi na to, że ze służby cywilnej odchodzą najbardziej doświadczone osoby (m.in. spada udział urzędników mianowanych w korpusie s.c.), spada skuteczność naborów i liczba kandydatów na wolne stanowiska, utrzymuje się wysoki wskaźnik rotacji, zwłaszcza na wyższych stanowiskach w s.c., a do wykonywania zadań urzędniczych zatrudniani są pracownicy „eksperci” poza korpusem s.c., przez co zwiększa się korpus urzędniczy funkcjonujący w urzędach obok służby cywilnej (osoby zatrudniane na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Warto dodać, że Szef Służby Cywilnej nie przygotował i nie przedstawił Radzie Ministrów kluczowego dokumentu dla s.c. jakim jest projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, co było niezgodne z art. 15 ust. 2 u.s.c. Oznaczało to brak określenia dla s.c. celów strategicznych, systemu realizacji i ram finansowych. Jak wskazał nowy Szef Służby Cywilnej (powołany pod koniec 2023 r.) we wstępie do Sprawozdania z działalności za 2023 r., na liście zadań jest praca właśnie nad tym dokumentem. Jednocześnie w Sprawozdaniu przytoczono wyniki badania

⁷⁴ Zarządzeniem nr 6 z 12 marca 2020 r.

⁷⁵ Zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej nr 7 z 16 grudnia 2020 r.

⁷⁶ Za Kozłowski J., Sobiech R. *Służba cywilna dziś i jutro*, Fundacja im. Stefana Batorego, 2020.

zatrudnienia osób na stanowiskach niemnożnikowych⁷⁷ w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej. Wyniki tego badania pokazały, że zatrudnienie na takich stanowiskach na 31 grudnia 2023 r. wyniosło 24,7 tys. etatów. Stanowiło to 20,3 % zatrudnienia korpusu służby cywilnej⁷⁸. Na stanowiskach „ekspertów”, na które uwagę zwróciła NIK, zatrudnienie wyniosło 1,5 tys. etatów (głównie w ministerstwach z KPRM, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich), co stanowiło 1,2 % zatrudnienia w całej służbie cywilnej. Zaniepokojenie budził fakt, że w niektórych kategoriach urzędów zatrudnienie na tych stanowiskach stanowiło do 5 % zatrudniania członków korpusu służby cywilnej. Jak wskazano w Sprawozdaniu, *merytoryczne zadania, które te osoby wykonywały powinny być realizowane przez członków korpusu służby cywilnej. Jest to bowiem grupa pracownicza konstytucyjnie ustanowiona do wykonywania zadań państwa. Nie powinno zatem dochodzić do sytuacji, w której zadania i obowiązki urzędnicze są powierzane osobom spoza korpusu służby cywilnej. Może to prowadzić do ograniczania roli korpusu służby cywilnej w zawodowym, rzetelnym, bezstronnym i politycznie neutralnym wykonywaniu zadań państwa.*

⁷⁷ Tj. poza służbą cywilną, na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

⁷⁸ Były to głównie stanowiska o charakterze pomocniczym, technicznym czy robotniczym.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409)
3. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1917)
4. Ustawa z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.)
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 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.)
6. 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. poz. 2024, ze zm.)
7. 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)
8. 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)
9. 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)
10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 60 poz. 493)
11. 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.)
12. Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93 poz. 953)
13. Zarządzenie Szefa Służby Cywilnej Nr 3 z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej
14. Zarządzenie Szefa Służby Cywilnej Nr 6 z 12 marca 2020 r. w sprawie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

6.4. 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. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
8. Szef Służby Cywilnej
9. Minister Finansów
10. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Minister Rozwoju i Technologii
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Minister Zdrowia
14. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
15. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
16. Główny Inspektor Farmaceutyczny
17. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
18. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
19. Główny Lekarz Weterynarii
20. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
21. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
22. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej
23. Wojewoda Łódzki



Szef Służby Cywilnej

Anita Noskowska-Piątkowska

DSC.WKO.1780.1.2024
Warszawa, 16 października 2024 r.

Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię na temat **informacji o wynikach kontroli P/24/074 Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim**².

W pierwszej kolejności chciałbym odnieść się do wniosków, których jestem adresatką³.

1. Podjęcie działań w kierunku doprowadzenia do zmian legislacyjnych w celu:

a) ujednolicenia podejścia do włączania stanowisk kierowniczych do korpusu służby cywilnej w jednostkach szczebla wojewódzkiego i powiatowego;

Podzielam pogląd, że trzeba ujednolicić podejście do kwestii przynależności do korpusu służby cywilnej stanowisk kierowniczych w urzędach szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Jest to złożony, wieloetapowy proces, który powinien przebiegać w ścisłej współpracy z organami nadzorującymi poziomu centralnego. Prowadzimy prace koncepcyjne nad nową ustawą o służbie cywilnej. Jeden z obszarów planowanej zmiany/uporządkowania dotyczy stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej.

b) wprowadzenia fakultatywnej możliwości ustalenia w urzędach zatrudniających poniżej 50 osób dla każdego członka korpusu s.c. indywidualnego programu rozwoju zawodowego w miejsce dotychczasowego obowiązku jego sporządzenia;

Uważam, że każdy członek korpusu powinien mieć możliwość rozwoju, niezależnie od tego, czy pracuje w dużym ministerstwie, czy małym urzędzie administracji powiatowej.

¹ 1 Dz. U. z 2022 r., poz. 623

² Przekazaną w piśmie z 2.10.2024 r. nr LLO.430.2.2024

³ na stronie nr 21

Ustawa o służbie cywilnej wymaga, aby dla każdego członka korpusu służby cywilnej (z wyjątkiem osób, które zajmują wyższe stanowiska) przygotowywać IPRZ. Pozostawia jednak kierującym urzędami pewien zakres dowolności w opracowaniu samej metodologii IPRZ. Zwłaszcza, że Prezes Rady Ministrów nie skorzystał z ustawowej delegacji⁴ i kwestię sposobu realizacji tego obowiązku oraz swobodę decyzyjną w tym zakresie pozostawił kierującym urzędami. Uważam, że to dobrze.

Urzędy nie pozostały jednak bez wsparcia w tym zakresie. W Departamencie Służby Cywilnej, we współpracy z reprezentantami urzędów, opracowaliśmy, przetestowaliśmy podczas pilotażu, a następnie upowszechniliśmy dla wszystkich urzędów metodologię tworzenia IPRZ członków korpusu służby cywilnej. Dane z kontroli pokazują, że kompleksowość i obszerna formuła nie do końca sprawdzają się w najmniejszych, terenowych urzędach. Jest dowodem na to, że to narzędzie również wymaga modyfikacji.

Nie uważam jednak, że propozycja wprowadzenia fakultatywnej możliwości ustalenia IPRZ dla pracowników małych jednostek jest właściwym rozwiązaniem. Ponadto, aby móc wprowadzić takie rozwiązanie, potrzebna jest zmiana ustawy o służbie cywilnej.

Dlatego wspólnie z zespołem DSC opracujemy i upowszechnimy krótką i prostszą wersję wzoru IPRZ, dostosowaną do potrzeb i możliwości małych urzędów.

c) zmiany przepisu art. 93 ust. 1 u.s.c., statuującego przyznawanie nagród członkom korpusu s.c. za szczególne osiągnięcia na rzecz wprowadzenia obowiązku wyznaczenia i komunikowania pracownikom przez kierownika jednostki jasnych kryteriów nagradzania pracowników, wraz z koniecznością sporządzenia pisemnego uzasadnienia przyznania nagrody.

Nagrody, o których mowa w art. 93 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej mają charakter uznaniowy, a ich przyznanie zależy od szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej. Dysponentem funduszu nagród jest dyrektor generalny urzędu (kierownik urzędu), zatem to on/ona kształtuje i stosuje politykę nagradzania.

Z monitoringu, który przeprowadziłam, wynika, że w 73% urzędów w korpusie służby cywilnej określone zostały zasady i kryteria przyznawania nagród. Jest to fakultatywny standard zarządzania zasobami ludzkimi - urzędy mogą, ale nie muszą go wdrożyć.

Mimo tego znakomita większość z nich stosuje to rozwiązanie.

⁴ zgodnie z art. 108 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej (dalej: uosc), Prezes Rady Ministrów może określić, w drodze zarządzenia, szczegółowy sposób ustalania IPRZ członka korpusu służby cywilnej.

Jeśli wprowadzimy nakaz ustawowy, aby określać zasady i kryteria nagradzania, nagrody nadal powinny pozostać uznaniowym składnikiem wynagrodzenia członka korpusu służby cywilnej, przyznawanym za szczególne w osiągnięcia pracy. Popieram proponowany kierunek zmiany przepisu, poprzez jego rozszerzenie o aspekt ustalania i komunikowania jasnych zasad w tym obszarze.

Prowadzę stały monitoring funkcjonowania funduszu nagród w służbie cywilnej. Jednocześnie zamierzam przeprowadzić konsultacje i dyskusję na ten temat z przedstawicielami urzędów. Będę dodatkowo upowszechniać dobre praktyki w tym obszarze wśród dyrektorów generalnych i kierowników urzędów.

2. Zainicjowanie działań ukierunkowanych na zapewnienie zasobów w s.c. adekwatnych do zadań nałożonych na urzędy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej, zwłaszcza w procesie planowania budżetów rocznych jednostek, które powinno być oparte na standaryzacji zadań oraz rzetelnym i udokumentowanym zebraniu danych o wykonaniu i prognozach wykonania zadań jednostek s.c.;

Problem zbyt niskiego finansowania urzędów administracji terenowej wpływa na prawie każdy obszar funkcjonowania służby cywilnej w tych jednostkach – trudność z zapewnieniem wystarczającej obsady kadrowej i kadr odpowiedniej jakości, niewystarczające środki na motywowanie finansowe, brak środków na szkolenia.

Zabiegam, aby zwiększyć wynagrodzenia w służbie cywilnej przy każdej możliwej okazji. W szczególności zwracam uwagę na niedostateczny poziom finansowania administracji terenowej. Natomiast nie posiadam kompetencji ustawowych, by standaryzować i „wyceniać” zadania powiatowej administracji zespolonej, czy też standaryzować proces planowania budżetu tych jednostek. Za realizację tego typu działań, w mojej opinii, odpowiedzialne są właściwe organy, którym podlegają poszczególne jednostki oraz Minister Finansów.

Minister Finansów kształtuje zasady i formułuje wytyczne do planowania budżetu, w tym w zakresie budżetów jednostek sektora finansów publicznych. W mojej opinii to Minister Finansów mógłby być adresatem tego wniosku. Jako szefowa służby cywilnej mogę wspierać działania nad standaryzacją tego procesu i chętnie się w takie działania zaangażuję, ale inicjatywa w ich podjęciu pozostanie po stronie Ministra nadzorującego dany urząd lub grupę urzędów.

3. Podjęcie kompleksowego przeglądu i analizy poziomu płac pracowników korpusu s.c., zatrudnionych w terenowej administracji rządowej szczebla wojewódzkiego

i powiatowego oraz przygotowanie ich regulacji dostosowującej poziomy wynagrodzeń zasadniczych i całkowitych w urzędach, w których pracownicy wykonują zbliżone lub identyczne czynności (z wykorzystaniem danych z wartościowania stanowisk).

Trudna sytuacja płacowa w służbie cywilnej, w szczególności w administracji terenowej, jest znana. Stale monitoruję poziom wynagrodzeń w urzędach i publikuję informacje na ten temat w sprawozdaniach rocznych. W 2024 roku przeprowadziłam także dodatkowe, pogłębione badanie wynagrodzeń na poszczególnych stanowiskach w służbie cywilnej. Jego wyniki również potwierdziły niską konkurencyjność wynagrodzeń oraz zróżnicowanie poziomu płac pomiędzy urzędami w administracji terenowej.

Na etapie planowania budżetu na 2025 r. kilkakrotnie przedstawiałam Radzie Ministrów swoje stanowisko, w którym prosiłam aby zwiększyć finansowanie wynagrodzeń w służbie cywilnej. Nadal zamierzam aktywnie zabiegać o wzrost płac w służbie cywilnej.

Wspólnie z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji skierowałam wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie sytuacji wynagrodzeniowej pracowników urzędów administracji terenowej, w tym w szczególności jednostek Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej oraz pracowników urzędów wojewódzkich. Postulowaliśmy, aby zwiększyć poziom płac w służbie cywilnej tak, aby odpowiadał on kwalifikacjom wymaganych od jej pracowników oraz złożoności powierzonych zadań.

Nadal zamierzam aktywnie zabiegać o poprawę obszaru płac w służbie cywilnej. Do współpracy w tym obszarze zaprosiłam ekspertki i ekspertów z obszaru finansów publicznych i systemów wynagrodzeń. Wspólnie przeanalizujemy system wynagrodzeń w służbie cywilnej oraz przedstawimy kierunki pożądanych zmian.

4. Podjęcie działań popularyzujących wykorzystanie narzędzi work-life balance w urzędach, skierowanych w szczególności do jednostek na szczeblu powiatowym.

Promocja rozwiązań, które dotyczą godzenia pracy zawodowej z życiem prywatnym (WLB) w urzędach, jest od kilku lat jednym z priorytetów szefa służby cywilnej:

- w standardach zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej jest osobna część pn. „Narzędzia work-life balance”,
- przeprowadziliśmy szkolenia centralne dot. tej tematyki w 2019, 2021 i 2022,
- rozmawiamy na ten temat podczas spotkań z dyrektorami generalnymi urzędów oraz z przedstawicielami urzędów (np. Forum HR-owców),

- przeformułowaliśmy formularz ogłoszenia o naborze do służby cywilnej, w którym m.in. wyodrębniliśmy miejsce, gdzie urzędy mogą poinformować o stosowanych narzędziach WLB,
- od 2021 r. dodatkowym działaniem motywacyjno-promocyjnym jest konkurs Szefa Służby Cywilnej na najlepsze praktyki work-life balance w służbie cywilnej. Zapraszamy do niego wszystkie urzędy, duże i małe, również te z terenowej administracji rządowej,
- urzędy w ramach sprawozdania o stanie służby cywilnej przekazują informację o tym, jakie narzędzia WLB u nich funkcjonują. W ten sposób zbieramy informacje, ale też inspirujemy do stosowania nowych narzędzi WLB. Monitorujemy też wskaźnik urzędów, które stosują pozakodeksowe (nieobowiązkowe) narzędzia WLB,
- w Serwisie Służby Cywilnej mamy zakładkę „Work-life Balance”, a od kilku dni zakładkę na temat zdrowia psychicznego, w których przede wszystkim upowszechniamy dobre praktyki i rozwiązania, jakie funkcjonują w urzędach oraz pokazujemy korzyści, jakie te narzędzia przynoszą.

Działania, które realizujemy w zakresie WLB, kierujemy do wszystkich urzędów administracji rządowej, również do jednostek szczebla terenowego. Wachlarz działań w obszarze WLB jest szeroki, aby każdy z urzędów mógł wybrać takie rozwiązania, które będą dostosowane do jego specyficznych warunków funkcjonowania i budżetu na ten cel. O ich wyborze każdorazowo decyduje kierownik jednostki.

Chciałabym również odnieść się do dwóch innych zagadnień, które kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli poruszyli w informacji pokontrolnej.

A. Rozwój zawodowy, planowanie i realizacja szkoleń.

Urzędy administracji terenowej, szczególnie te niewielkie, mają ograniczone środki na szkolenia. Wynika to bardziej ze zbyt niskiego finansowania jednostek administracji terenowej niż z regulacji określających system planowania i organizacji szkoleń w służbie cywilnej. Zmiany systemowe w obszarze planowania szkoleń, bez zapewnienia wystarczającego poziomu finansowania, nie rozwiążą problemów, z jakimi mierzą się urzędy.

Jako Szefowa Służby Cywilnej promuję bezpłatne i niskokosztowe metody podnoszenia kwalifikacji, takie jak kursy e-learningowe, webinaria, samokształcenie, udział w grupach roboczych, czy zespołach projektowych. Dzięki temu, że w tym roku zaproponowaliśmy pilotażowo (bezkosztowe dla urzędów) webinaria z 3 tematów, wzrosła liczba przeszkolonych osób aż o 4 tys. Pokazuje to, jak potrzebna jest to forma rozwoju zawodowego. Będziemy ją kontynuować.

Ponadto pracownicy urzędów mogą uczestniczyć w organizowanych przeze mnie bezpłatnych szkoleniach centralnych w służbie cywilnej. Mogą również korzystać ze wsparcia innych urzędów w ramach Systemu dzielenia się wiedzą w służbie cywilnej. Do końca roku trwa pilotaż systemu szkoleń prowadzonych przez trenerów wewnętrznych w wybranych urzędach. Testujemy możliwe rozwiązania, aby wybrać te, które będą najlepszą odpowiedzią na potrzeby urzędów. Na podstawie wniosków z pilotażu opracujemy zasady realizacji szkoleń wspólnych/między urzędami.

W ramach działań już zrealizowanych w związku z procesem dzielenia się wiedzą, trenerzy wewnętrzni KPRM przeprowadzili webinaria dla członków korpusu służby cywilnej z urzędów w całym kraju. Dotyczyły one etyki, dostępności i badania kompetencji miękkich. W systemie e-learningowym służby cywilnej na bieżąco publikujemy nowe i aktualizujemy obecne kursy. Udostępniamy już 78 kursów, skorzystało z nich już prawie 90 tys. użytkowników systemu. W najbliższym czasie opracujemy dokument, w którym opiszemy zasady dzielenia się wiedzą między urzędami.

Dzięki systemowi dzielenia się wiedzą:

- podniesiemy profesjonalizm kadr,
- wesprzemy urzędy w rozwoju zawodowym członków korpusu służby cywilnej,
- zaoferujemy szkolenia i inne formy edukacyjne urzędom, szczególnie tym z poziomu wojewódzkiego i powiatowego, które odczuwają deficyt takich działań,
- będziemy motywować trenerów służby cywilnej, aby dalej się rozwijali i wspierali urzędniczek i urzędników w całym kraju,
- ujednolicimy podejście w zakresie tematyki prowadzonych szkoleń,
- zapewnimy szkolenia z tematów, których brakuje na rynku zewnętrznym.

B. Nabory w służbie cywilnej

Nieprawidłowości stwierdzone przez Izbę w zakresie naboru do służby cywilnej są mi znane co do rodzaju, ponieważ co jakiś czas docierają do mnie sygnały na ten temat.

Problemy z naborami często wynikają nie tyle z przepisów samej ustawy o służbie cywilnej, ile z wewnętrznych regulacji i przyjętych w konkretnym urzędzie rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych, stosowanych narzędzi selekcji czy sposobu formułowania wymagań na stanowisko.

Między innymi z tych skieruję do wszystkich urzędów objętych przepisami ustawy o służbie cywilnej zalecenia na temat tego, jak poprawnie i skutecznie, a przy tym nowocześnie, prowadzić nabory.

Brak chętnych do pracy w służbie cywilnej powoduje, że duża liczba naborów kończy się nieobsadzeniem stanowiska. W skali całej służby cywilnej na przestrzeni kilku ostatnich lat niemalże połowa naborów kończy się w ten sposób, z czego ponad 15% właśnie dlatego, że nie było chętnych. W tym temacie realizujemy plan działań, które z jednej strony mają skutkować większym zainteresowaniem pracą w służbie cywilnej, z drugiej ułatwią proces aplikacji.

Dlatego uruchomimy system rekrutacje.gov.pl. Umożliwi on obsługę całego procesu naboru. Szczególnie istotne jest to, że kandydaci do pracy w służbie cywilnej będą mogli szybko i bezpiecznie złożyć swoje aplikacje do pracy, które następnie komórki kadrowe urzędów będą procedować elektronicznie. Zaplanowaliśmy również szeroką komunikację nt. startu systemu. Informacje prześlemy m.in. do urzędów pracy, uczelnianych biur karier oraz do organizacji zajmujących się promocją zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Nowy sposób aplikowania będziemy promować w Internecie, w tym w mediach społecznościowych.

Równolegle promujemy służbę cywilną, aby dotrzeć do jak najszerszego grona osób potencjalnie zainteresowanych pracą w służbie cywilnej. Prowadzimy działania komunikacyjne w Internecie ze szczególnym uwzględnieniem mediów społecznościowych. Spotykamy się z osobami, które dopiero wchodzi na rynek pracy np. podczas bezpośrednich spotkań ze studentami. Zaoferowałam również współpracę rektorom kilkudziesięciu polskich uczelni. Dzięki temu studenci już na etapie nauki będą mieli możliwość realizacji swojej kariery zawodowej w administracji rządowej.

Dziękuję za to, że Pan Prezes umożliwił mi odniesienie się do propozycji i wniosków Izby. Natomiast uważam, że do części z nich powinny odnieść się również inne organy administracji rządowej.

Z wyrazami szacunku

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



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLO.430.2.2024

Warszawa, 2024-10-22

**Opinia do stanowiska Szefowej Służby Cywilnej w sprawie informacji o wynikach kontroli
P/24/074 Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie
łódzkim**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Szefowej Służby Cywilnej, zawartego w piśmie z dnia 16 października 2024 r., znak: DSC.WKO.1780.1.2024.

Z satysfakcją przyjmuję deklarację Pani Minister w zakresie ujednolicenia przynależności stanowisk kierowniczych w urzędach szczebla wojewódzkiego i powiatowego do korpusu służby cywilnej. Wyrażam przekonanie, że zmiany ustawy o służbie cywilnej, nad którymi prace obecnie Pani prowadzi, usuną wszelkie rozbieżności w tym zakresie.

Odnosząc się do propozycji Pani Minister dotyczącej uproszczenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego i dostosowania ich do potrzeb i możliwości małych urzędów, pragnę zauważyć, że bez zapewnienia faktycznych możliwości rozwoju zawodowego pracowników (szczególnie w niewielkich, lecz wyspecjalizowanych urzędach), może ona nie wpłynąć na realizację takich programów.

Podzielam stanowisko Pani Minister, że realizacja wniosku NIK o zainicjowanie działań zmierzających do zapewnienia w służbie cywilnej zasobów adekwatnych do zadań nałożonych na poszczególne urzędy, wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej, nie będzie możliwa bez udziału Ministra Finansów, szefów urzędów centralnych nadzorujących poszczególne inspekcje oraz wojewodów będących dysponentami środków dla budżetów skontrolowanych jednostek. Wyrażam jednocześnie przekonanie, że działania niezbędne do realizacji tego wniosku mogłyby zostać podjęte z inicjatywy Pani Minister, jako osoby odpowiedzialnej za proces zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Dziękuję również Pani Minister za deklarację wsparcia i zaangażowania się w takie działania.

Z zadowoleniem przyjmuję deklarację Pani Minister dotyczącą zaplanowanych działań analitycznych w zakresie płac w służbie cywilnej, a także – w ich następstwie – kierunków zmian.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

Wyrażam przekonanie, że doprowadzą one do realizacji wniosku NIK i w konsekwencji ujednolicenia płac w urzędach, których pracownicy wykonują zbliżone lub identyczne zadania.

W pełni popieram pozostałe działania wskazane przez Panią Minister w zakresie popularyzacji narzędzi work-life balance, rozwoju zawodowego pracowników oraz cyfryzacji i upowszechnienia naborów. Z pewnością będą one zachętą dla młodych ludzi do związania swojej przyszłości ze służbą cywilną.

Wiceprezes NIK

Michał Jędrzejczyk w zastępstwie za Marian

Banaś

/podpisano elektronicznie/



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.430.2.2024

Łódź, 16 grudnia 2024 r.

Errata do Informacji o wynikach kontroli P/24/074 „Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim”, dokonana zgodnie z art. 35 c ust. 1-3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Pozycje 3 i 4 w tabeli na str. 52 otrzymują brzmienie:

3.	Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi	W formie opisowej	Zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do zadań, sporządzenie opisów stanowisk pracy i ich zwartościowanie, dokonanie ocen okresowych pracowników oraz ich awansowanie	Niedokonanie aktualizacji programu zzl, przypadki braku zgodności pomiędzy ogłoszeniami o naborach a opisami stanowisk pracy, przypadki braku indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników
4.	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi	W formie opisowej	Zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do zadań, opisanie i zwartościowanie wszystkich stanowisk pracy, przeprowadzenie ocen okresowych pracowników	Przypadki braku zgodności pomiędzy ogłoszeniami o naborach a opisami stanowisk pracy

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.