 DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.27

Wskazana reforma systemu

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej

KRZYSZTOF WÓJCIK

Artykuł przybliża ustalenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, dokonane w trakcie kontroli wybranych urzędów administracji rządowej i samorządowej[1]*. Odwołując się do regulacji prawnych oraz standardów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), przeanalizowano wpływ różnych pragmatyk służbowych na zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Omówiono różnice dotyczące m.in. zasad naboru, ocen pracowniczych, rozwoju zawodowego, wynagradzania oraz kompetencji organów odpowiedzialnych za kierowanie kadrami. Wyniki kontroli wskazują na znaczne rozproszenie regulacji i brak jednolitych standardów zarządzania personelem w administracji publicznej. W artykule przedstawiono również sformułowany przez NIK wniosek systemowy dotyczący potrzeby reformy systemu zarządzania zasobami ludzkimi, wzmocnienia kompetencji Szefa Służby Cywilnej oraz zwiększenia spójności rozwiązań stosowanych w różnych segmentach administracji publicznej.*

Zasoby ludzkie a efektywność państwa

Zasoby ludzkie są niezbędne do efektywnego działania administracji publicznej na wszystkich poziomach. Zasadnicze etapy ich pozyskiwania – obejmujące rekrutację, planowanie kadrowe oraz rozwój ścieżki zawodowej – od lat stanowią przedmiot analiz zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. W administracji sprawne zarządzanie tymi obszarami pozwala na efektywne i komplementarne realizowanie polityki kadrowej urzędu. Dzięki temu pracownicy są postrzegani jako wartość dodana[2]. Celem „dobrego zarządzania" (ang. *good management*) jest przecież stworzenie administracji reagującej na potrzeby zarówno

[1] Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, nr ewid. 84/2025/P/25/067/LLO.

[2] A. Bitkowska, A. Łukaszczuk-Walter: *Współczesne wyzwania w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – wybrane zagadnienia*, „Journal of Modern Science" nr 52/2023, s. 579-594.

gospodarki, jak i obywateli[3]. Dlatego wiele publikacji podkreśla znaczenie profesjonalnego działu kadr (ang. Human Resources, HR) w sektorze publicznym[4], choć jak dowodzą kontrole NIK przeprowadzone w latach 2022, 2024 i 2025[5], administracja publiczna ma wciąż wiele problemów z prawidłowym stosowaniem ogólnie przyjętych zasad zarządzania pracownikami w niektórych obszarach. Jedną z przyczyn może być opisywana w literaturze i wskazywana w przywołanych badaniach Izby niejednolitość i fragmentacja wymogów odnoszących się do HR.

Fragmentacja reżimów zatrudnienia

Termin administracja publiczna obejmuje zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich oraz wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach lub system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego, jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne[6]. Na administrację publiczną składa się zarówno administracja rządowa (na poziomie centralnym oraz terenowym), samorządowa (gminna, powiatowa oraz wojewódzka), jak też państwowa niepodlegająca rządowi (np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) oraz konstytucyjne organy kontroli i ochrony prawa (np. Rzecznik Praw Obywatelskich). W ujęciu materialnym, administracja publiczna stanowi celową, opartą na przepisach prawa działalność państwa nakierowaną na bezpośrednie współkreowanie i realizację interesu publicznego. W szerszym ujęciu, możemy mówić również o służbie publicznej, która – choć zakotwiczona w Konstytucji RP[7] – nie została dotychczas ujęta w ustawodawstwie zwykłym jako jednolita kategoria normatywna. Ustawodawca do dziś nie stworzył choćby częściowo ujednoliconej regulacji stosunków zatrudnienia w niej, która doprowadziłaby do odejścia od wielu regulacji cząstkowych, obejmujących kilka reżimów prawnych, w szczególności:

---

[3] B. Zolak Poljašević, A.M. Gricnik, S. Šarotar Žižek: *Human Resource Management in Public Administration: The Ongoing Tension Between Reform Requirements and Resistance to Change*, „Administrative Sciences" nr 3/2025, Article 94.

[4] E. Weber: *Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" nr 60/2012, s. 291-301; A. Michna, K. Grygiel, P. Grygiel: *Rekrutacja oraz system motywacyjny pracowników jako element zarządzania zasobami ludzkimi w wybranej jednostce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" nr 78/2015, s. 287-298; OECD, *Workforce Insights from Central Governments: Findings of the 2024 OECD/EU Survey of Public Servants*, OECD Publishing, Paryż 2025.

[5] Informacje o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*, nr ewid. 13/2023/P/22/005/KAP, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim*, nr ewid. 98/2024/P/24/074/LLO oraz *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, op.cit.

[6] Definicja podana za „Leksykonem budżetowym", dostępnym na <www.sejm.gov.pl>.

[7] Pojęcie to wprowadza art. 60 ustawy zasadniczej.

- służby cywilnej;
- pracowników urzędów państwowych;
- pracowników samorządowych;
- Kodeksu pracy oraz regulacji szczegółowych i branżowych (np. pracownicy NIK, prokuratorzy, a nawet pracownicy podmiotów leczniczych, jak w wypadku pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych)[8].

Znajduje to odzwierciedlenie w różnym stopniu sformalizowania procesu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, wśród których w największym stopniu dotyczy to służby cywilnej – obok rozbudowanych przepisów zawartych w ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[9] istnieją też standardy zarządzania zasobami ludzkimi, przyjęte zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej[10]. Wpływa to zarówno na formalny brak możliwości realizacji dyspozycji art. 60 Konstytucji RP, który gwarantuje równy dostęp do służby publicznej wszystkim obywatelom (np. w odniesieniu do pracowników wojewódzkich i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych ustawodawca nie przewidział otwartego i publicznego naboru, analogicznego jak w służbie cywilnej), różne zasady wynagradzania pracowników, a tym samym różne składniki wynagrodzenia, a także jego wysokość, czy wreszcie na aktywność polityczną pracowników zatrudnionych w ramach poszczególnych reżimów prawnych. Należy wskazać, że w przypadku skontrolowanych przez NIK urzędów w 2025 r.[11], jedynie pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków obowiązywały wyartykułowane wprost w przepisach ustawy o służbie cywilnej zasady apolityczności i neutralności politycznej[12]. Warto również podkreślić, że w polskim porządku prawnym nie wskazano wiodącego organu, który pełniłby rolę swoistego koordynatora procesów zarządzania w szeroko pojętej administracji publicznej. Te kompetencje są rozproszone. Zgodnie z Konstytucją RP[13] Rada Ministrów kieruje administracją rządową, a zwierzchnikiem służbowym pracowników tej administracji jest Prezes Rady Ministrów. Szef Służby Cywilnej kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, jednak w wypadku urzędów administracji rządowej, w których nie są zatrudnieni pracownicy korpusu służby cywilnej (np. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), nie ma centralnego organu odpowiedzialnego za „kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi". Rada Służby Publicznej, ustanowiona przy Prezesie Rady Ministrów na mocy ustawy o służbie cywilnej,

[8] D. Sześciło: *Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025, s. 69-76; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*…, op.cit.
[9] Dz.U. z 2026 r. poz. 590.
[10] Zarządzeniem nr 3 z 30.5.2012 w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (ze zm.).
[11] Były to: wojewódzkie urzędy ochrony zabytków, oddziały regionalne Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne oraz urzędy gmin miejsko-wiejskich.
[12] Zasady te nie obowiązywały jednak kierowników tych urzędów, którzy byli objęci regulacjami o pracownikach urzędów państwowych.
[13] Zgodnie z art. 153 ustawy zasadniczej.

Ustalenia kontroli NIK

jest organem opiniodawczo-doradczym wyłącznie w zakresie tej służby, co wprost wynika z art. 19 ust. 2 i 3 ww. ustawy. Z kolei kompetencje przypisane ministrowi właściwemu w sprawach administracji publicznej nie dotyczą procesu zarządzania zasobami ludzkimi jako takiego, tylko kwestii organizacji urzędów, procedur administracyjnych oraz reformy i organizacji struktur administracji publicznej[14].

Ustalone podczas kontroli różnice nie ograniczały się do praktyki działania poszczególnych urzędów, lecz wynikały również bezpośrednio z obowiązujących regulacji prawnych określających odmienne obowiązki i standardy zarządzania zasobami ludzkimi. Z tego względu zasadne jest odniesienie krajowych rozwiązań do szerszych standardów zarządzania zasobami ludzkimi funkcjonujących w administracji publicznej państw Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Wybrane standardy OECD

Zgodnie z „Zasadami administracji publicznej"[15], wskazanymi w rozdziale „Służba publiczna i zarządzanie zasobami ludzkimi", system zatrudnienia równoważy stabilność i elastyczność, zapewnia odpowiedzialność urzędników służby publicznej oraz chroni ich przed nieuzasadnionymi naciskami i niesłusznym zwolnieniem (zasada 8), administracja publiczna przyciąga i rekrutuje kompetentne osoby na podstawie kryteriów merytorycznych i zasady równych szans (zasada 9). Z kolei zasada 11 stanowi, że urzędnicy służby publicznej są zmotywowani, otrzymują sprawiedliwe i konkurencyjne wynagrodzenie oraz korzystają z dobrych warunków pracy.

Tymczasem już pobieżna analiza ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[16] wskazuje, że nie przewiduje ona otwartego i konkurencyjnego naboru, tak jak przepisy ustawy o służbie cywilnej. Co więcej – same przepisy ustawy o służbie cywilnej nie gwarantują ochrony wszystkich pracowników przed nieuzasadnionymi naciskami i niesłusznym zwolnieniem, bowiem od momentu zmiany tej ustawy, dokonanej w 2016 r., na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wciąż można pracownika powołać i odwołać praktycznie z dnia na dzień[17]. Przywołując z kolei dane dotyczące wynagrodzeń, zawarte w najnowszym Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za 2025 rok, czy można mówić o konkurencyjnych wynagrodzeniach np. w wypadku pracowników służby cywilnej zatrudnionych w komendach powiatowych policji, w których przeciętne wynagrodzenie wynosiło 7,5 tys. zł[18] brutto? Jak słusznie

[14] Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 4.9.1997 o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.).
[15] OECD, *The Principles of Public Administration*, OECD/SIGMA, Paris 2023.
[16] Dz.U. z 2025 r. poz. 1459, ze zm.
[17] Warto jednak zastrzec, że zgodnie z art. 53a ust. 6 i 7 ustawy o służbie cywilnej urzędnikowi służby cywilnej i pracownikowi służby cywilnej powołanemu na takie stanowisko dyrektor generalny urzędu (lub kierownik urzędu, w którym nie funkcjonuje takie stanowisko) udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania.
[18] Dane na podstawie *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2025 r.*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2026. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w tym samym roku kształtowało się na poziomie 8,9 tys. zł brutto.

wskazał L. Marcinkowski[19], największym wyzwaniem wydaje się być przestrzeganie standardów OECD przez całą administrację, a nie tylko przez służbę cywilną, dla której została przyjęta podstawowa ustawa, w dużym stopniu (choć jak wskazano powyżej nie w całości) zgodna z tymi zasadami. Sama lektura standardów prowadzi do wniosku, że odchodzą one od zasady formalizmu na rzecz realnych efektów. Wszak nietrudno wskazać, że rekrutacja kompetentnych osób i ich właściwe zmotywowanie konkurencyjnym wynagrodzeniem powinny przyczynić się do wzrostu chociażby kultury organizacyjnej poszczególnych urzędów.

Kontrola NIK

Opisane dotychczas przesłanki stały się motywem podjęcia przez Izbę kontroli w 2025 r., która istotnie poszerzyła zakres poprzednich analiz, skoncentrowanych na urzędach zatrudniających pracowników korpusu służby cywilnej. Koordynowała ją Łódzka Delegatura NIK, a jej celem była ocena prawidłowości i rzetelności zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Badaniem objęto 17 urzędów: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w zakresie realizacji zadań Szefa Służby Cywilnej; cztery wojewódzkie urzędy ochrony zabytków[20] (służba cywilna i pracownicy urzędów państwowych[21]); cztery oddziały regionalne KRUS[22] (pracownicy urzędów państwowych); cztery wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne[23] (pracownicy podmiotów leczniczych); cztery urzędy gmin miejsko-wiejskich[24] (pracownicy samorządowi).

W artykule skoncentrowano się na zagadnieniach dotyczących jednolitości systemów zarządzania zasobami ludzkimi w poszczególnych urzędach, zapewnieniu zasobów ludzkich adekwatnych do wykonywanych zadań, wysokości wynagrodzeń, skuteczności procesu naboru oraz nagradzania i motywowania pracowników. Są to zagadnienia o charakterze systemowym i warto przedstawić je szerzej, szczególnie w świetle sformułowanego wniosku pokontrolnego. Nie skupiono się natomiast na licznych, często też formalnych nieprawidłowościach, których opis można znaleźć w Informacji o wynikach kontroli, udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej NIK[25] oraz w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników poszczególnych jednostek.

Ograniczone kompetencje zarządcze Szefa SC

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie monitorowanie przez Szefa Służby Cywilnej (dalej także Szefa SC) zastosowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach zatrudniających członków

[19] L. Marcinkowski: *Kluczowe wyzwania dla służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025, s. 77-88.
[20] W Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Wrocławiu.
[21] Pracownikami urzędów państwowych byli m.in. wojewódzcy konserwatorzy ochrony zabytków i ich zastępcy oraz kierownicy delegatur.
[22] W Koszalinie, Lublinie, Łodzi i Wrocławiu.
[23] W Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Wrocławiu, dalej: WSSE.
[24] W Kiernozi, Ostrowie Lubelskim, Płotach i Świerzawie.
[25] Dostępnej pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/25/067/LLU/>.

Ustalenia kontroli NIK

korpusu służby cywilnej i podejmowanie działań wspierających kierowników urzędów w ich wdrażaniu (np. przez organizację forum wymiany doświadczeń). Jednocześnie NIK podkreśliła, że w obecnym stanie prawnym Szef SC nie ma możliwości wyegzekwowania ich stosowania przez kierowników jednostek zatrudniających członków korpusu służby cywilnej. Wyniki prowadzonego przez niego monitoringu wskazują na znaczący odsetek urzędów, które nie stosują tych standardów – w tym nawet tych obligatoryjnych, wynikających również wprost z przepisów ustawy o służbie cywilnej (dalej: u.s.c.). Przykładowo, 29% urzędów w 2023 r. nie opracowało programu zarządzania zasobami ludzkimi, a 42% nie wdrożyło indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników. Dlatego zdaniem Izby konieczne jest wzmocnienie instytucji Szefa Służby Cywilnej (w szczególności w zakresie kompetencji zarządczych), na co wskazują również eksperci zajmujący się problematyką służby publicznej[26]. Z całą pewnością kwestią wartą rozważenia powinno być wyodrębnienie zagadnień administracji publicznej (lub nawet szerzej – służby publicznej) jako osobnego działu administracji rządowej – formuła ich przypisania do MSWiA nie sprawdza się. Należy podkreślić, że zwiększenie kompetencji Szefa SC nie służyłoby wyręczeniu z obowiązków dyrektorów generalnych poszczególnych urzędów, lecz raczej nadano by mu kompetencje wzmacniające zwłaszcza nadzór nad procesem równego dostępu do stanowisk w administracji publicznej czy przestrzeganiem standardów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach.

Różne obowiązki w zarządzaniu HR

Wskazane już odrębne reżimy prawne obowiązujące pracowników administracji publicznej w poszczególnych kategoriach skontrolowanych urzędów przełożyły się na znaczne różnice w procesach zarządzania zasobami ludzkimi. Rozbieżności obejmowały w szczególności takie elementy, jak: nawiązywanie stosunku pracy i jego trwałość, konieczność (bądź jej brak) odbycia służby przygotowawczej, dokonywanie ocen okresowych pracowników czy opracowanie indywidualnych programów rozwoju zawodowego. Najbardziej zbliżone do siebie były rozwiązania wynikające z przepisów ustawy o służbie cywilnej i ustawy o pracownikach samorządowych (m.in. w zakresie otwartego i konkurencyjnego naboru, konieczności odbycia służby przygotowawczej czy sporządzania ocen okresowych).

Na początku warto wskazać, że obowiązek przygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi dotyczył jedynie wojewódzkich konserwatorów zabytków. Wynikał on wprost z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej[27], ale także ze standardów zarządzania zasobami

[26] D. Sześciło: *Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025, s. 69-76; J. Kozłowski, R. Sobiech: *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.

[27] Zadanie to spoczywa bezpośrednio na dyrektorze generalnym urzędu, co wynika wprost z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej; w wypadku jednostek, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, zadanie to wykonują kierownicy tych urzędów (art. 25 ust. 9 ustawy).

ludzkimi wprowadzonych w drodze zarządzenia Szefa SC. Zdaniem NIK obowiązek opracowania programu zarządzania zasobami ludzkimi powinien obejmować nie tylko służbę cywilną. Ma on bowiem charakter strategiczny, a jego wprowadzenie przyczyniłoby się do uporządkowania procesu zarządzania pracownikami w urzędach. Przykładowo, dokonując oceny Urzędu Miasta i Gminy w Kiernozi, NIK stwierdziła, że właśnie niesporządzenie przez kolejnych kierowników tej jednostki dokumentu o charakterze systemowym, który ujmowałby wszystkie aspekty zarządzania zasobami ludzkimi, wraz z określeniem poszczególnych procesów i osób odpowiedzialnych za ich przebieg, przyczyniło się do powstania wielu nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze[28].

Identyczna sytuacja dotyczyła obowiązku dokonania opisów stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu. Dotyczył on jedynie urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej (a zatem skontrolowanych wojewódzkich urzędów ochrony zabytków), choć w niektórych pozostałych jednostkach opisy stanowisk pracy były tworzone w ograniczonym zakresie, szczególnie przy formułowaniu ogłoszeń o naborze. W przypadku KRUS, zaplanowano przeprowadzenie ujednolicenych opisów stanowisk pracy i dokonanie ich wartościowania w 2025 r. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę cel opisania i wartościowania stanowisk pracy, a także znaczne zróżnicowanie płac w grupie podobnych stanowisk w poszczególnych urzędach, można rozważyć standaryzację tego obszaru dla całej administracji publicznej. Jest to obecnie szczególnie uzasadnione w świetle przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970 w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania[29].

Spośród zbadanych jednostek, stacje sanitarno-epidemiologiczne były jedynymi, których nie dotyczył ustawowy obowiązek prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów[30]. We wszystkich czterech skontrolowanych WSSE zostały wdrożone procedury wewnętrzne w tym zakresie, co NIK oceniła jako dobrą praktykę. Jednocześnie, zdaniem Izby, zasadne jest wprowadzenie również w tych jednostkach ustawowego obowiązku przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów, co wprost wynika z art. 60 Konstytucji RP, który wskazuje na zapewnienie równego dostępu do służby publicznej.

Inne obowiązki, które nie były w jednakowym stopniu ustandaryzowane w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w skontrolowanych jednostkach, obejmowały:

[28] W jednostce tej NIK stwierdziła łącznie 15 nieprawidłowości, np.: nieprzeprowadzenie naborów, brak służby przygotowawczej, niedokonanie ocen okresowych czy nieprawidłowe przyznanie nagród pracownikom.
[29] Dz.U. WE Nr 132 z 17.5.2023, s. 21-44.
[30] W KRUS, choć obowiązek przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów nie wynikał z przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, został on wprowadzony przepisami ustawy z 20.12.1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2025 r. poz. 1770).

Ustalenia kontroli NIK

• konieczność odbycia służby przygotowawczej zakończonej egzaminem potwierdzającym przygotowanie pracownika do należytego wykonania obowiązków, która dotyczyła wyłącznie osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej bądź na stanowisku urzędniczym w urzędach gmin[31];
• obowiązek przeprowadzenia pierwszej oceny okresowej pracownika (dotyczył wyłącznie pracowników służby cywilnej);
• obowiązek przeprowadzania ocen okresowych pracowników, który został wskazany jedynie w przepisach ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o pracownikach samorządowych[32];
• obowiązek opracowania indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników (tylko służba cywilna).

W ocenie NIK te rozbieżności nie znajdują uzasadnienia. Szczególnie istotnym elementem systemu zarządzania kadrami są oceny pracownicze, które stanowią informację zwrotną dla pracowników[33].

Zróżnicowane systemy zatrudnienia i wynagradzania

Odrębne regulacje skutkowały również niejednolitym systemem nagradzania i premiowania pracowników oraz przyznawaniem innych, dodatkowych składników wynagrodzenia. Zróżnicowania te przekraczały nawet wartość 100% pomiędzy najniższymi a najwyższymi wynagrodzeniami całkowitymi. I tak, w latach 2021 i 2024 średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników poszczególnych urzędów kształtowało się w przedziałach od 3,1 – 5,0 tys. zł/etat w 2021 r. do 4,9 – 9,2 tys. zł/etat w 2024 r.

Natomiast w wypadku wynagrodzeń całkowitych[34] ich wysokość kształtowała się w przedziałach: 4,4 – 10,5 tys. zł/etat w 2021 r. do 7,0 – 14,7 tys. zł/etat w 2024 r.[35]

Z pewnością jedną z zasadniczych przyczyn tak istotnej różnicy w wysokości pensji pomiędzy WSSE a pozostałymi urzędami była coroczna waloryzacja wynagrodzeń dla pracowników wykonujących zawody medyczne oraz tych, których praca pozostawała w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w Państwowej Inspekcji Sanitarnej – mieli oni bowiem zagwarantowany wzrost wynagrodzeń zgodnie z przepisami ustawy z 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach

---

[31] Jednak w wypadku pracowników urzędów państwowych formalnie nadal obowiązuje procedura odbycia rocznej aplikacji administracyjnej w celu teoretycznego i praktycznego przygotowania pracownika, podejmującego po raz pierwszy pracę w urzędzie państwowym, do należytego wykonywania obowiązków urzędnika państwowego.

[32] W wypadku urzędników państwowych mianowanych również obowiązywała konieczność dokonania ich okresowych ocen kwalifikacyjnych, jednak przepisy te nie dotyczyły pracowników KRUS (zgodnie z art. 60 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników).

[33] J. Wiśniewska-Mikosik: *Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2013, t. XIV, z. 9, s. 119-130.

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

[35] Dane dotyczące wynagrodzeń podano wg stanu na 31.12.2021 r. i 2024 r.

Tabela 1. **Przedziały średnich miesięcznych wynagrodzeń w skontrolowanych jednostkach w 2021 r. i 2024 r. (tys. zł/etat)**[1]

Rodzaj jednostki i grupa pracowników	Wynagrodzenie zasadnicze		Wynagrodzenie całkowite	
	2021	2024	2021	2024
Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków – korpus służby cywilnej	3,4–3,9	4,9–7,0	4,4–5,7	7,1–9,4
Oddziały regionalne KRUS	3,1–4,0	5,1–6,4	4,8–5,1	7,7–8,2
Wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne – pracownicy medyczni i związani z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	3,7–5,0	8,3–9,2	6,3–8,5	12,5–14,7
Wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne – pozostali pracownicy	3,8–4,8	6,4–8,2	6,2–10,5	9,5–14,6
Urzędy gmin miejsko-wiejskich – stanowiska urzędnicze	3,6–4,3	5,2–5,8	5,0–5,7	7,0–7,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

[1] Przedziały oznaczają minimalne i maksymalne wartości średnich miesięcznych wynagrodzeń przypadających na etat w skontrolowanych jednostkach danego rodzaju. W przypadku stacji sanitarno-epidemiologicznych dane przedstawiono osobno dla dwóch grup pracowników.

leczniczych[36]. Było to niezależne od ustawowej podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej. Jednocześnie należy zauważyć, że pracownicy wykonujący zawody medyczne byli zatrudniani także w KRUS (np. lekarze – inspektorzy orzecznictwa lekarskiego), jednak nie byli oni objęci tymi regulacjami, ponieważ KRUS nie jest podmiotem leczniczym w rozumieniu przepisów ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[37].

Wysokość wynagrodzeń mogła mieć wpływ na skuteczność naborów, których największą efektywność odnotowano w WSSE: w latach 2021–2024 na 249 przeprowadzonych 208 (83,5%) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów. Najniższą odnotowano w analogicznym okresie w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków (WUOZ), ponieważ tylko 140 z 298 (47%) naborów zakończyło się zatrudnieniem. Warto podkreślić, że w wypadku skontrolowanych urzędów gmin, pomimo niskich zarobków, nabory na wolne stanowiska urzędnicze były skuteczne niemal na tym samym poziomie, jak w WSSE, ponieważ na 41 naborów aż 34 (82,9%) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy można wskazać relatywnie niższe możliwości znalezienia zatrudnienia w małych ośrodkach.

W ocenie NIK powyższe ustalenia wskazują na zasadność przeprowadzenia kompleksowego przeglądu systemu wynagrodzeń w całej administracji publicznej pod

[36] Dz.U. z 2022 r. poz. 2139.
[37] Dz.U. z 2026 r. poz. 156.

kątem transparentności, sprawiedliwości i przestrzegania zasady równej płacy za pracę tej samej wartości.

Zasoby adekwatne do zadań

Pomimo zróżnicowanej skuteczności naborów, z wyjątkiem trzech jednostek (WUOZ w Łodzi i Wrocławiu oraz Placówki Terenowej Oddziału Regionalnego KRUS w Szczecinie), kierownicy pozostałych urzędów zapewnili obsadę stanowisk umożliwiającą wykonanie zadań. W przypadku WUOZ we Wrocławiu niedobór kadr wynikał ze zwiększenia ich zakresu[38], a w WUOZ w Łodzi – braku możliwości obsadzenia posiadanych etatów. Natomiast w Placówce Terenowej KRUS w Szczecinie, wskutek wysokiej fluktuacji pracowników i problemów z obsadzaniem stanowisk pracy, nie zrealizowano w oczekiwanym stopniu niektórych zadań w 2023 r. i 2024 r.[39]

Warto przypomnieć, że już po kontroli „Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim" NIK wskazywała na konieczność zainicjowania działań ukierunkowanych na zapewnienie zasobów adekwatnych do wykonywanych zadań – były one bowiem niewystarczające w jednym z powiatowych inspektoratów weterynarii i dwóch powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego[40].

Fikcyjne nagradzanie i nieprawidłowe dodatki specjalne

Obszar nagradzania i przyznawania dodatków specjalnych był tym, w którym NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości finansowe. Wynikało to zarówno ze specyfiki przepisów (art. 93 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej czy art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych), które przewidywały możliwość przyznania nagrody za „szczególne osiągnięcia", jak też z błędnej interpretacji przepisów w sprawie przyznawania dodatków specjalnych za czynności kontrolne w wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych. Finansowe rezultaty kontroli dotyczące nagradzania pracowników obejmowały nieprawidłowości w zakresie braku wskazania podstawy przyznania nagrody (szczególnych osiągnięć, o których mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych) w przypadku nagród przyznanych w Urzędzie Miasta i Gminy Kiernozia oraz w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim na łączną kwotę 272 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w praktyce nagrody były przyznawane niemal wszystkim pracownikom skontrolowanych jednostek. Jednocześnie kierownicy za szczególne osiągnięcia uznawali również m.in. sumienne i rzetelne wykonywanie zadań.

---

[38] Nastąpiło to w związku z wypowiedzeniem przez Prezydenta Wrocławia „Porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków", zawartego 5.9.2011 pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a Prezydentem Wrocławia.

[39] Skuteczność naborów prowadzonych przez Oddział Regionalny KRUS w Koszalinie była najniższa spośród wszystkich czterech skontrolowanych jednostek – na 127 przeprowadzonych naborów tylko 52 (41%) zakończyły się zatrudnieniem kandydatów.

[40] Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim*…, op.cit.

Dlatego, zdaniem NIK, zasadne wydaje się odejście od fikcyjnego nagradzania za szczególne osiągnięcia na rzecz wprowadzenia obowiązku wyznaczenia i komunikowania pracownikom przez kierownika jednostki jasnych zasad i kryteriów nagradzania pracowników. W wypadku skontrolowanych urzędów najbliższe temu rozwiązanie funkcjonowało w wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych – choć w jednostkach tych pracownicy nie otrzymywali nagród, lecz premie, zarówno o charakterze stałym, jak i uznaniowym. To kierownik jednostki – w porozumieniu ze związkami zawodowymi – ustalał w drodze wewnętrznych regulacji zasady przyznawania premii.

Znaczące nieprawidłowości finansowe obejmowały również przyznanie dodatków specjalnych pracownikom we wszystkich czterech wojewódzkich stacjach, w kwocie blisko 600 tys. zł, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu przyznawania pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonującym czynności kontrolne dodatku specjalnego do wynagrodzenia oraz wysokości tego dodatku[41]. Przyznano je m.in. za opiniowanie decyzji i postanowień administracyjnych oraz świadczenie pomocy prawnej przez radców prawnych, rozpatrywanie skarg i interwencji w związku z epidemią COVID-19, za utrzymanie laboratorium w ruchu i logistykę, bądź pozyskiwanie materiałów do badań, dezynfekcji i ochrony dla pracowników wojewódzkich stacji. Nieprawidłowości w zakresie dodatków specjalnych, choć na mniejszą skalę, NIK stwierdziła również w Urzędzie Miasta i Gminy w Kiernozi, w którym przyznano je 32 pracownikom na łączną kwotę 39,6 tys. zł, jednak bez wskazania warunków określonych w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że w oddziałach regionalnych KRUS w I poł. 2024 r. podwyższono pracownikom wynagrodzenia, przyznając im dodatki specjalne, choć było to sprzeczne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek[42]. Prezes KRUS podjął taką decyzję w następstwie niedokonania przez Radę Ministrów nowelizacji rozporządzenia, która winna była uwzględnić ustawową 20% podwyżkę wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej w 2024 r.[43] Dodatek ten został ostatecznie przypisany do składników wynagrodzenia w obowiązującej tabeli zaszeregowań, po nowelizacji rozporządzenia z 2 lutego 2010 r.[44]

[41] Dz.U. z 2021 r. poz. 2243.
[42] Dz.U. z 2023 r. poz. 467, ze zm.
[43] Z uwagi na obowiązek wynikający z art. 8 ust. 1 ustawy z 23.12.1999 o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1356), nakazujący podwyższenia wynagrodzeń dla pracowników w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od 1 stycznia danego roku.
[44] Zmiana rozporządzenia została opublikowana 2.5.2024 w Dz.U. poz. 681.

Ustalenia kontroli NIK

Te przykłady wskazują na celowość uproszczenia systemu wynagrodzeń w administracji publicznej. Redukcja dodatkowych składników płacowych jest kluczowa nie tylko z perspektywy przejrzystości budżetowej, ale też zasady równego traktowania oraz niedyskryminacji w zatrudnieniu. Obecna struktura składników wynagrodzenia (m.in. nagrody za „szczególne osiągnięcia", dodatki zadaniowe w służbie cywilnej, dodatki specjalne poza służbą cywilną) w połączeniu z niewłaściwą interpretacją przepisów w zakresie ich przyznawania bądź – jak w przypadku KRUS w 2024 r. – wręcz koniecznością przyznania dodatków specjalnych w celu zagwarantowania ustawowych podwyżek wynagrodzeń, sprawia również trudności w stosowaniu przepisów samym kierownikom poszczególnych urzędów.

Podsumowanie

Opierając się na ustaleniach kontroli, NIK skierowała wniosek do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w celu kompleksowej reformy systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, ukierunkowanej na:

- włączenie wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej do służby cywilnej;
- zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do skali i zakresu wykonywanych zadań;
- zapewnienie jednakowych zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej i samorządowej;
- wzmocnienie kompetencji zarządczych Szefa Służby Cywilnej;
- zapewnienie równego dostępu obywatelom do wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej, z uwzględnieniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej;
- ujednolicenie i uproszczenie zasad wynagradzania pracowników w celu zwiększenia ich transparentności i przestrzegania zasady równej płacy za pracę tej samej wartości.

Ze stanowiska do Informacji o wynikach kontroli, które przedstawiła Szefowa Służby Cywilnej wynika, że w jej opinii taka reforma wymaga pogłębionej dyskusji nad ewentualnymi zmianami. Wsparła ideę unifikacji całej administracji pod rządami jednej ustawy (choć ze względów konstytucyjnych – z wyróżnionymi pragmatykami) i tym samym ujednolicenia chociażby zasad zarządzania ludźmi. W jej ocenie takie podejście do całej administracji publicznej pozwoliłoby sprawniej zarządzać państwem, a także oferować równe warunki zatrudnienia osobom, które swoją drogę zawodową związały ze służbą publiczną.

KRZYSZTOF WÓJCIK
główny specjalista k.p.
w Łódzkiej Delegaturze NIK w Łodzi,
doktorant na Uniwersytecie Łódzkim
ORCID: 0009-0004-0892-4002

Słowa kluczowe: zarządzanie zasobami ludzkimi, administracja publiczna, służba cywilna, służba publiczna, OECD, polityka kadrowa, wynagrodzenia, nabór pracowników

Bibliografia:

1. Bitkowska A., Łukaszczuk-Walter A.: *Współczesne wyzwania w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – wybrane zagadnienia*, „Journal of Modern Science" 2023, t. 3(52).
2. Kozłowski J., Sobiech R.: *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
3. Marcinkowski L.: *Kluczowe wyzwania dla służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025, s. 77-88.
4. Michna A., Grygiel K., Grygiel P.: *Rekrutacja oraz system motywacyjny pracowników jako element zarządzania zasobami ludzkimi w wybranej jednostce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" nr 78/2015, s. 287-298.
5. OECD, *The Principles of Public Administration*, OECD/SIGMA, Paris 2023.
6. OECD, *Workforce Insights from Central Governments: Findings of the 2024 OECD/EU Survey of Public Servants*, OECD Publishing, Paris 2025.
7. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2025 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2026.
8. Sześciło D.: *Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2025.
9. Weber E.: *Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" nr 60/2012.
10. Wiśniewska-Mikosik J.: *Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2013, t. XIV, z. 9.
11. Zolak-Poljašević B., Gricnik A.M., Šarotar Žižek S.: *Human Resource Management in Public Administration: The Ongoing Tension Between Reform Requirements and Resistance to Change*, „Administrative Sciences" 2025, vol. 15(3), Article 94.

ABSTRACT

Human Resources Management in Public Administration – Need for a Systemic Reform

Human resources are essential for effective functioning of public administration at all levels. The key stages of workforce management, including recruitment, workforce planning and career development, have long been the subject to an analysis in the private and public sectors alike. In public administration, effective management of these areas allows for coherent and complementary implementation of an organisation's personnel policy. As a result, employees are recognised as an added value. The aim of good management is, after all, to establish public administration that responds to the needs of both the economy and citizens. Accordingly, numerous publications emphasise the importance of a professional human resources (HR) department in the public sector. However, as demonstrated by the audits conducted by NIK in 2022, 2024 and 2025, the public administration continues to face numerous challenges in appropriate application of generally accepted principles of employee management

in many areas. A possible reason is the lack of uniformity and fragmentation of HR-related requirements, as discussed in the literature and identified during the NIK audits referred to above.

Krzysztof Wójcik, senior public audit expert, Regional Branch of NIK in Łódź; PhD candidate at the University of Łódź, ORCID: 0009-0004-0892-4002

Key words: human resources management, public administration, civil service, public service, OECD, personnel policy, remuneration, employee recruitment