

Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej



Spis treści

PODSUMOWANIE DIAGNOZY SŁUŻBY CYWILNEJ	3
SŁUŻBA CYWILNA NA TLE KRAJÓW UE I OECD	6
CZŁONKOWIE KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ	7
ZATRUDNIENIE W KORPUSIE SŁUŻBY CYWILNEJ	7
ZATRUDNIENIE W PODZIALE NA KATEGORIE URZĘDÓW I GRUPY STANOWISK	7
ZATRUDNIENIE OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI	9
ZATRUDNIENIE URZĘDNIKÓW SŁUŻBY CYWILNEJ	12
FLUKTUACJA ZATRUDNIENIA W SŁUŻBIE CYWILNEJ	12
ZMIANY DEMOGRAFICZNE	13
ORGANIZACJA ZARZĄDZANIA LUDŹMI W SŁUŻBIE CYWILNEJ	14
POZYCJA USTROJOWA SZEFA SŁUŻBY CYWILNEJ	14
SYSTEM ZARZĄDZANIA LUDŹMI W SŁUŻBIE CYWILNEJ	14
STANDARDY ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI	15
PROGRAM ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W URZĘDZIE	16
NABÓR DO SŁUŻBY CYWILNEJ	17
STANOWISKA NIEBĘDĄCE STANOWISKAMI WYŻSZYMI W SŁUŻBIE CYWILNEJ	17
KADRA KIEROWNICZA W SŁUŻBIE CYWILNEJ	18
PODSTAWOWE DANE DOTYCZĄCE STANOWISK WYŻSZYCH W SŁUŻBIE CYWILNEJ	18
SYSTEM WYNAGRADZANIA I MECHANIZMY MOTYWACJI W SŁUŻBIE CYWILNEJ	20
POZIOM I MECHANIZM KSZTAŁTOWANIA WYNAGRODZEŃ W SŁUŻBIE CYWILNEJ	20
WYNAGRODZENIA W SŁUŻBIE CYWILNEJ	22
POZAPŁACOWE MECHANIZMY MOTYWACJI	25
NARZĘDZIA WORK-LIFE BALANCE	26
SYSTEM OCEN, SZKOLEŃ I ROZWOJU ZAWODOWEGO	28
SZKOLENIA I PROGRAMY ROZWOJOWE	28
E-LEARNING	30
PIERWSZA OCENA W SŁUŻBIE CYWILNEJ	31
OCENA OKRESOWA W SŁUŻBIE CYWILNEJ	31
OPISY I WARTOŚCIOWANIE STANOWISK PRACY	32
MIANOWANIE W SŁUŻBIE CYWILNEJ	33
CZAS PRACY	39
WIZERUNEK SŁUŻBY CYWILNEJ	42
POSTAWY, ETYKA I ETYCZNE PRZYWÓDZTWO	45

Podsumowanie diagnozy służby cywilnej

Służba cywilna to grupa zawodowa ok. 120,6 tys. profesjonalnych, zaangażowanych pracowników urzędów administracji rządowej. Realizuje różnorodne zadania, które są kluczowe dla stabilności i sprawności państwa. W obecnym kształcie przepisów szef służby cywilnej pełni rolę, w której nie ma możliwości bezpośredniego, zarządczego oddziaływania. Przeciętne wynagrodzenie w służbie cywilnej jest wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, jednak w urzędach administracji terenowej często jest od niego niższe. Sposób, w jaki obsadza się wyższe stanowiska w służbie cywilnej, nie jest konkurencyjny i otwarty. Osoba, która zajmuje wyższe stanowisko w służbie cywilnej, może być odwołana w dowolnym momencie. Brak jest przejrzystej ścieżki awansu stanowiskowo-płacowego dla członków korpusu. W połączeniu z istotnymi ograniczeniami wynikającymi z bycia członkiem korpusu, nie stanowi to zachęty dla najlepiej wykwalifikowanych kandydatów i pracowników. Kluczowymi wartościami korpusu służby cywilnej są profesjonalizm, rzetelność, bezstronność i neutralność polityczna.

Silne strony korpusu służby cywilnej:

1. stabilność zatrudnienia,
2. profesjonalizm - w tym wysokie kwalifikacje członków korpusu, etos zawodowy, neutralność polityczna, służba na rzecz dobra wspólnego oraz zaangażowanie członków korpusu,
3. szacunek dla wykonywanej pracy w służbie cywilnej obecnych członków korpusu,
4. elastyczność i zdolność adaptacji do nowych warunków otoczenia (np. funkcjonowanie ksc w okresie pandemii COVID),
5. otwartość na osoby z niepełnosprawnościami (zarówno klientów jak i pracowników),¹
6. atrakcyjność form zatrudnienia.

Słabe strony korpusu służby cywilnej:

1. struktura demograficzna (luka pokoleniowa), starzenie się członków korpusu,
2. niewielkie uprawnienia szefa służby cywilnej – brak formalnych uprawnień zarządczych,
3. duża różnorodność i brak standaryzacji zadań w niektórych grupach urzędów, co utrudnia spójne zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
4. niskie wynagrodzenia – szczególnie w urzędach administracji terenowej,
5. niewystarczające środki na szkolenia – szczególnie organizowane przez szefa służby cywilnej oraz na poziomie terenowym,
6. niska elastyczność w zarządzaniu funduszem wynagrodzeń w urzędach.

Szanse korpusu służby cywilnej:

1. trendy – młode pokolenie bardziej ceni atrakcyjność zadań niż wysokość wynagrodzeń,
2. realizacja ważnych zadań,
3. dostępność wyspecjalizowanych technik informatycznych - np. sztucznej inteligencji,
4. powszechnie wyznawane i wdrażane wartości przez członków ksc (m.in.: profesjonalizm, bezstronność, neutralność polityczna),
5. atrakcyjność pracy w służbie cywilnej w odbiorze społecznym.

¹ W 2024 wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w służbie cywilnej osiągnął 6% i jest to najwyższa wartość od lat.

Zagrożenia korpusu służby cywilnej:

1. brak porozumienia w środowiskach politycznych w kwestii roli służby cywilnej oraz jej pożądanego modelu,
2. możliwość powoływania na wyższe stanowiska bez otwartej i konkurencyjnej procedury naboru, a także odwołania w każdej chwili, niewystarczające kompetencje kierownicze,
3. niska rozpoznawalność służby cywilnej w społeczeństwie oraz w kręgach, które mają wpływ na służbę cywilną (otoczenie bliższe i dalsze),
4. niedostateczne finansowanie służby cywilnej.

Korpus służby cywilnej – stabilny liczebnie i coraz starszy

Liczebność członków korpusu służby cywilnej utrzymuje się od dekady na względnie stałym poziomie (średnio 119 tys. w okresie 2014 – 2024), z czego średnio 7,6 tys. to mianowani urzędnicy służby cywilnej. Członkowie korpusu pracują w ok. 1,7 tys. urzędów w całej Polsce. Większość z nich - około 73% to kobiety. Poziom fluktuacji wzrósł z 6,2% w 2014 r. do 11,1% w 2017 r., po czym obniżył się do poziomu 6,4% w 2024 r. Korpus służby cywilnej, tak jak i inne segmenty rynku pracy, dotyczą zmiany demograficzne. W 2024 r. osoby powyżej 50 roku życia stanowiły 36,0% korpusu (w 2014 r. – ok. 32,3%), a poniżej 30 roku – 6,0% (w 2014 r. – 10,4%). 6% zatrudnionych w korpusie służby cywilnej to osoby z niepełnosprawnościami.

Szef służby cywilnej – w pozycji „doradcy”

Szef służby cywilnej, zgodnie z ustawą o służbie cywilnej jest centralnym organem właściwym w sprawach służby cywilnej. Jego oddziaływanie na proces zarządzania ludźmi (rozumiane jako planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrola) jest w praktyce ograniczone do zalecania rozwiązań i wprowadzania standardów, organizowania szkoleń centralnych lub prowadzenia działań promocyjnych i rozwojowych.

Nieprzejrzysty i niekonkurencyjny sposób obsadzania wyższych stanowisk

Od 2016 zniesiono obowiązek wyłaniania kandydatów na wyższe stanowiska w otwartej procedurze konkursowej. Obecnie obsadzanie tych stanowisk następuje na zasadzie arbitralnej decyzji właściwego podmiotu, a zatrudnienie jest oparte na niestabilnej podstawie prawnej, czyli powołaniu. Jednocześnie nie ma już ustawowego wymogu dotyczącego doświadczenia, czy stażu pracy dla osób, które mogą zajmować tego rodzaju stanowiska, zaś ocena kompetencji kierowniczych powoływanych osób nie zawsze jest rzetelna i obiektywna.

Nieatrakcyjne wynagrodzenia i dysproporcje w ich wysokości

Wynagrodzenie w służbie cywilnej w latach 2014-2024 rośnie w zbliżonym tempie do wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Przeciętne wynagrodzenie w służbie cywilnej w 2024 r. (11,3 tys. zł brutto) jest wprawdzie wyższe o około 3 tys. zł niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (8,2 tys. zł brutto), występuje jednak znacząca dysproporcja pomiędzy wynagrodzeniami w ministerstwach (14,5 tys. zł brutto) a pozostałymi urzędami, szczególnie powiatową administracją zespoloną (7,5 tys. zł brutto). Różnice w wynagrodzeniach występują nie tylko pomiędzy grupami urzędów, ale również w ramach poszczególnych grup urzędów (np. pomiędzy urzędami centralnymi czy ministerstwami). Należy zauważyć, że członkowie korpusu to prawie wyłącznie osoby z wykształceniem wyższym. Porównując te dane do realiów rynku pracy, należy stwierdzić, że służba cywilna nie zawsze oferuje zachęcające wynagrodzenia – zarówno dla osób rozpoczynających karierę zawodową, jak i tych, którzy są już zatrudnieni – na przykład w sektorze prywatnym, organizacjach pozarządowych etc. Jeśli dodatkowo weźmiemy pod uwagę ograniczenia, które wiążą się z zatrudnieniem w korpusie służby

cywilnej, należy stwierdzić, że praca w niektórych obszarach służby cywilnej może być uznana za mało atrakcyjną.

Narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi nie sprawdzają się w praktyce, zbyt mały budżet rozwojowy

Organizacja zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej jest zdecentralizowana. We wszystkich urzędach – zgodnie z obowiązującymi przepisami – stosuje się takie same narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi: opisy stanowisk, oceny pracownicze, indywidualne programy rozwoju zawodowego, wartościowanie stanowisk pracy. To spójny i jednolity system narzędzi zsl. Jednak w części urzędów sposób, w jaki się je stosuje, nie przynosi korzyści pracodawcy ani pracownikom. Mimo że szef służby cywilnej oraz poszczególne urzędy organizują szkolenia dla członków korpusu sc, budżet na te działania rozwojowe pracowników, biorąc pod uwagę liczebność korpusu, jest niewystarczający. Sytuacja taka dotyczy szkoleń na poziomie centralnym oraz wydatków na szkolenia w urzędach terenowych.

Służba cywilna nie jest rozpoznawalna

Badani najczęściej kojarzą służbę cywilną z urzędami i urzędnikami (22 proc.), służbami mundurowymi (16 proc.) oraz administracją rządową (12 proc.). Kontakt z urzędem administracji rządowej w tym roku deklaruje niespełna 46 proc. badanych. Służba cywilna w Polsce jest oceniana przeważnie pozytywnie (45 proc.), jednak należy zwrócić uwagę, że negatywnie ocenia ją 31 proc. ankietowanych. Zdaniem co czwartego respondenta funkcjonowanie służby cywilnej uległo poprawie w ciągu ostatnich kilku lat. Z kolei 36 proc. badanych uważa, że działa ona tak samo jak wcześniej. Członkowie korpusu służby cywilnej najczęściej są oceniani jako kulturalni i życzliwi dla interesantów (58 proc.) oraz znający się na swojej pracy i kompetentni oraz profesjonalni (56 proc.). Jednocześnie 47 proc. badanych uważa, że urzędnicy załatwiają sprawy, gdy ma się znajomości i protekcję. Wartościami, które zdaniem respondentów najbardziej spełniają członkowie korpusu służby cywilnej, jest godność (57 proc.), profesjonalizm (52 proc.) oraz rzetelność (50 proc.). Niepokoić może fakt, że najrzadziej wskazywaną cechą - mimo jej obecności w Konstytucji RP - była neutralność polityczna (35 proc.).²

² Badanie opinii nt. służby cywilnej w Polsce. Badanie ogólnopolskie na zlecenie KPRM, grudzień 2024.

Służba cywilna na tle krajów UE i OECD

Porównywanie służby cywilnej w różnych krajach Unii Europejskiej i OECD nastręcza pewne trudności. Wynika to z różnic w strukturze, liczebności i funkcjonowaniu administracji publicznej w poszczególnych państwach, ale także z różnej specyfiki poszczególnych systemów. Jednak porównując dostępne dane krajowe (ujęte m.in. w sprawozdaniach szefa służby cywilnej) oraz te zawarte w raportach i dokumentach międzynarodowych³, można zauważyć, że większość administracji państw członkowskich UE oraz OECD mierzy się z podobnymi wyzwaniami w związku ze zmianami demograficznymi, pozyskiwaniem i zatrzymaniem wykwalifikowanych pracowników, rozwojem kompetencji oraz zapewnieniem skuteczności działania i odbudową zaufania obywateli.

Wspólne wyzwania:

- 1. Starzenie się kadr i zarządzanie międzypokoleniowe.**
Starzejąca się kadra wymaga strategii sukcesji, elastycznych form zatrudnienia oraz programów mentoringowych, aby zapewnić ciągłość i efektywność działania administracji publicznej.
- 2. Problemy z rekrutacją i zatrzymywaniem talentów (szczególnie w obszarach IT, cyfryzacji i zarządzania projektami) oraz zainteresowanie młodego pokolenia** – wchodzącego na rynek pracy – pracą w służbie cywilnej.
Tylko 14% obywateli UE uważa administrację za atrakcyjnego pracodawcę. Przyczyną są m.in. nieatrakcyjne warunki pracy w sektorze publicznym oraz przestarzałe procedury naboru.
- 3. Globalne wyzwania i kryzysy.**
Służba cywilna musi być gotowa do działania w niestabilnym środowisku, charakteryzującym się permanentną niepewnością i ciągłymi, szybkimi zmianami, odporna na kryzysy zewnętrzne i wewnętrzne. Musi być także odporna na wpływy hybrydowe i dezinformację.
- 4. Potrzeba rozwoju kompetencji pracowników.**
Cyfryzacja, zmiany klimatyczne i nowe wyzwania społeczne wymagają inwestycji w szkolenia oraz rozwój kompetencji przyszłości – m.in. w umiejętności cyfrowe, przywództwo, współpracę w zespole, odporność psychiczną i elastyczność.
- 5. Budowanie zaufania obywateli.**
Tylko 45% obywateli państw OECD ufa swoim urzędnikom. Aż 43% sądzi, że możliwe jest przyspieszenie usług w zamian za łapówkę.
- 6. Niewystarczająca reakcja na potrzeby obywateli.**
Mimo ogólnego zadowolenia z usług publicznych, tylko 39% obywateli uważa, że administracja uwzględnia skargi i sugestie. To pokazuje potrzebę większego otwarcia się na głos obywateli i elastyczności w świadczeniu dostępnych i dostosowanych do różnorodnych potrzeb obywateli usług.
- 7. Dobrostan pracowników i równowaga między życiem zawodowym a prywatnym oraz kwestie związane z cyfryzacją.**
Te aspekty stają się coraz bardziej istotne dla efektywności sektora publicznego oraz atrakcyjności służby cywilnej jako pracodawcy – zwłaszcza wśród młodego pokolenia (tzw. zetki), które wychowały się w czasach powszechnego dostępu do Internetu i są przyzwyczajone do zdalnej komunikacji oraz oczekują możliwości pracy w trybie zdalnym/hybrydowym.

³ EUPAN – Generations in Public Administration (2024); EUPAN Strategy Paper 2025-2028; OECD – OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results; 2025 Flagship Technical Support Project; OECD – Tackling Policy Challenges Through Public Sector Innovation (2022).

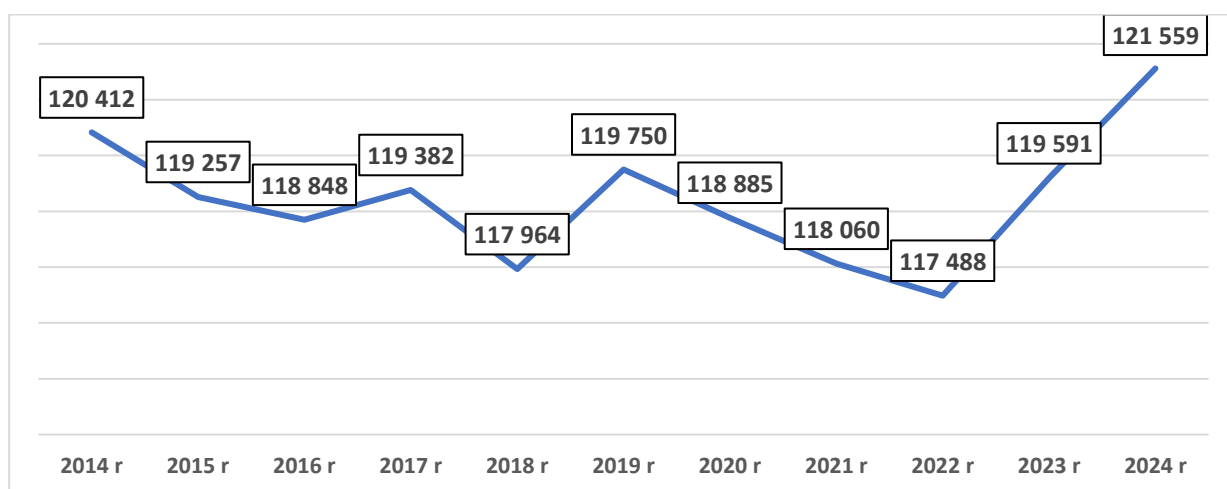
Członkowie korpusu służby cywilnej

Zatrudnienie w korpusie służby cywilnej

W latach 2014-2024 poziom zatrudnienia w korpusie służby cywilnej zmieniał się nieznacznie, przyjmując wartości z przedziału ok. 117 tys. – 122 tys. etatów.

Łącznie zatrudnienie wzrosło w tym okresie o 1% (ok. 1,1 tys. etatów). W 2024 r. przeciętne zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej wyniosło ok. 121,6 tys. etatów. Wzrost wynikał m.in. z realizacją nowych zadań związanych z prezydencją Polski w Radzie UE oraz zadań wprowadzonych ustawą o świadczeniu wspierającym.

Zatrudnienie przeciętne w latach 2014-2024 (w etatach)



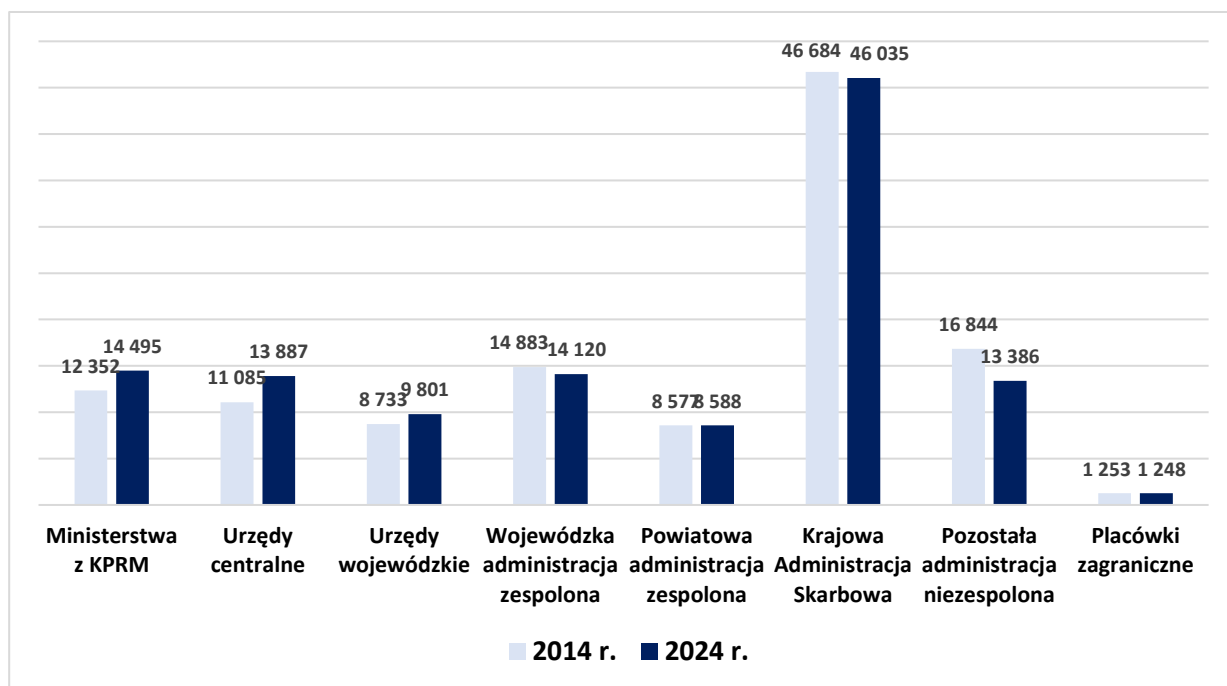
Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Zatrudnienie w podziale na kategorie urzędów i grupy stanowisk

Członkowie korpusu służby cywilnej pracują w ponad 1 740 urzędach (m.in. w ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, urzędach administracji niezespółonej, urzędach administracji zespolonej). Najliczniejszą grupę niezmiennie tworzą pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej (w 2024 r. – 38%).

Pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej, z którymi często kontaktują się obywatele, w istotny sposób kształtują społeczny wizerunek, a tym samym zaufania obywateli do służby cywilnej i całej administracji.

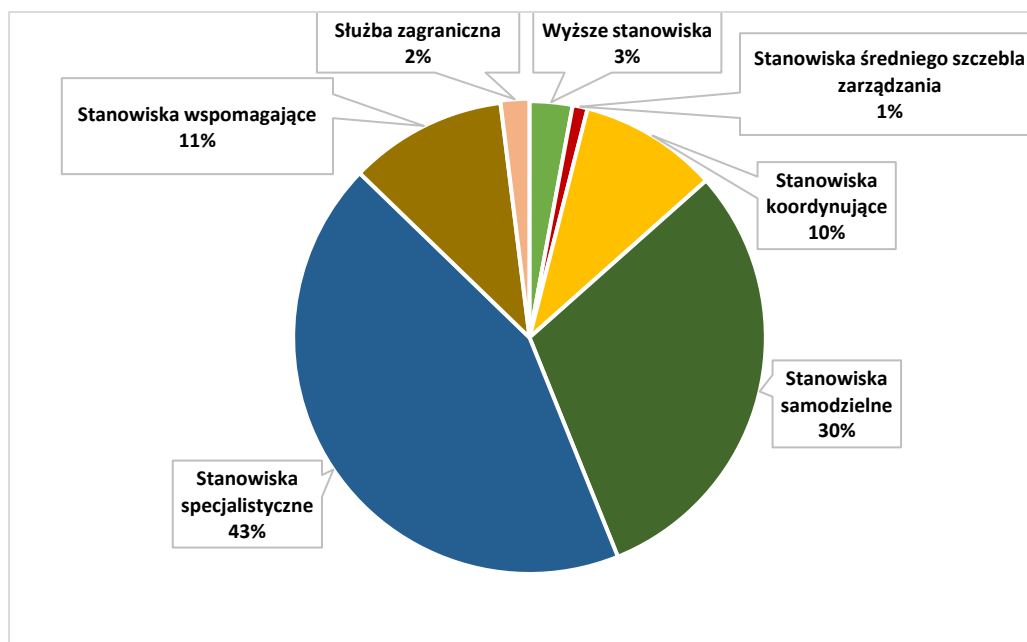
Zatrudnienie przeciętne według kategorii urzędów w latach 2014-2024 (w etatach)



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W 2024 r. najwięcej członków korpusu służby cywilnej pracowało, podobnie jak w latach poprzednich, na stanowiskach specjalistycznych – 43% ogółu korpusu (w 2014 – ok. 48%). Najmniej liczną grupą były stanowiska średniego szczebla zarządzania - 1% ogółu korpusu (w 2014 – 1,5%).

Zatrudnienie przeciętne w służbie cywilnej według grup stanowisk w 2024 r. (w %)



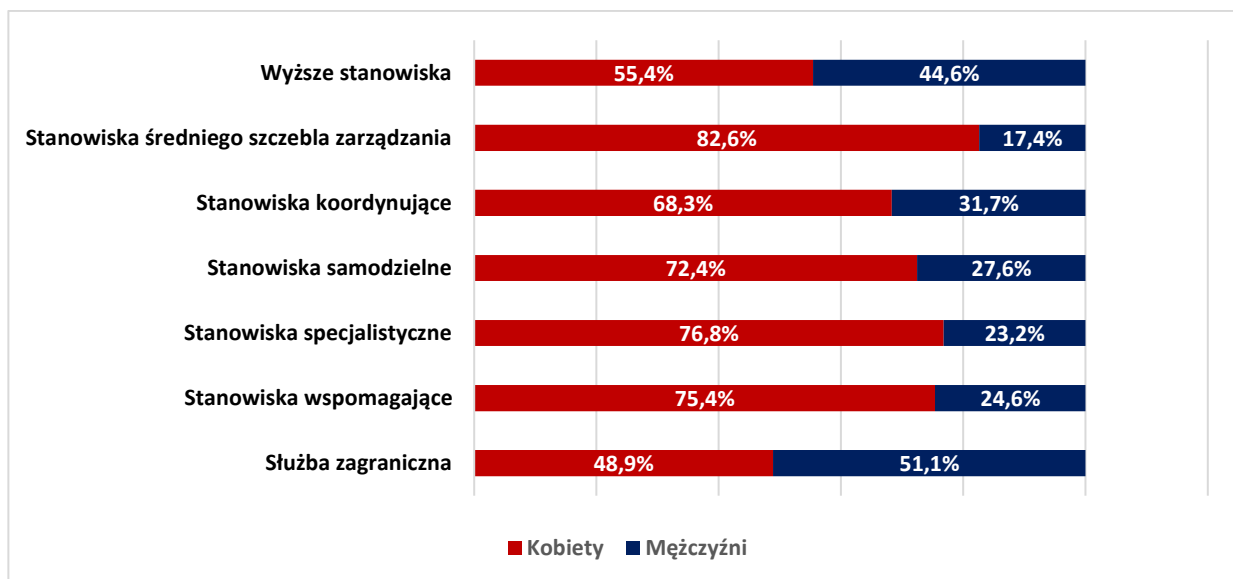
Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Zatrudnienie w podziale na płeć i grupy stanowisk

Kobiety stanowią większość korpusu służby cywilnej. W 2024 r. ich udział wynosił 73,0% (w 2014 – 69,8%). Zwiększył się odsetek kobiet na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. W 2024 r. wyniósł on 55,4% (w 2014 – 49,1%). Wyróżnia to polską służbę cywilną wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej, gdzie w większości udział kobiet na wyższych stanowiskach nie przekracza 50%⁴.

Duży wpływ na wysoki odsetek kobiet wśród członków korpusu służby cywilnej może mieć postrzeganie służby cywilnej jako pracodawcy, który umożliwia godzenie życia zawodowego z życiem prywatnym i daje gwarancję stabilności zatrudnienia. Badania wskazują, że czynniki te są uważane za jedno z najważniejszych motywatorów do pracy w administracjach krajów członkowskich UE⁵.

Zatrudnienie według płci i grup stanowisk w 2024 r.



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami

Liczba osób z niepełnosprawnościami w Polsce zwiększa się w szybkim tempie. W 2021 r. liczba osób z niepełnosprawnościami liczyła:

- 5 447,5 tys.,
- 14,3% ogólnej populacji.

W 2011 r. liczba osób z niepełnosprawnościami liczyła:

- 4697,0 tys.,
- 12,12% populacji.

⁴ Gender Equality in the Civil Service, EUPAN, 2024, str. 8.

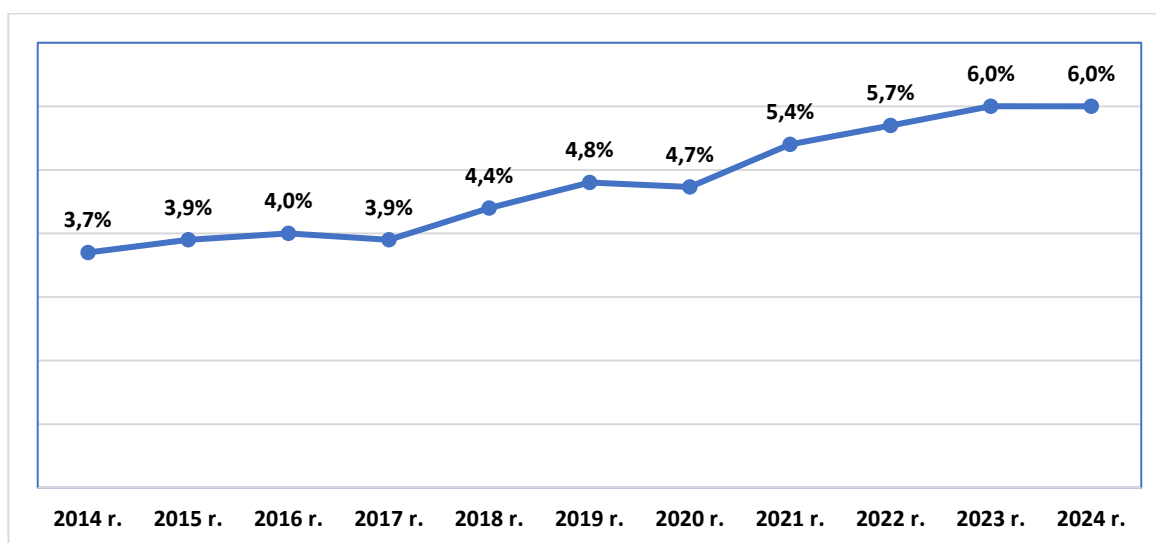
⁵ Public Employee Motivation in EU Central and Federal Public Administrations, 2021, str. 24.

W porównaniu z rokiem 2011 liczba osób z niepełnosprawnościami zwiększyła się o 750,5 tys., czyli 16,0%.

Z ogólnych danych widać, że jest to trend zwiększający się. Tendencja ta ma też odzwierciedlenie w zatrudnieniu w służbie cywilnej.

Na koniec 2024 r. w służbie cywilnej pracowały 7 600 osoby z niepełnosprawnościami. Udział zatrudnienia tej grupy w zatrudnieniu ogółem zwiększył się w stosunku do 2014 o 2,3 p.p., do poziomu 6,0% zatrudnienia ogółem korpusu służby cywilnej. Najwyższy udział osób z niepełnosprawnościami odnotowano w 2024 r. w Krajowej Administracji Skarbowej i powiatowej administracji zespolonej (7,4%).

Udział zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w latach 2014-2024



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Od 26 listopada 2011⁶ zamieszczamy w ogłoszeniach o naborze informacje dotyczące wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w urzędzie i konieczności złożenia przez kandydata z niepełnosprawnością dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność, jeśli chce on skorzystać z pierwszeństwa w zatrudnieniu. Osoby z niepełnosprawnościami otrzymały ustawowe prawo pierwszeństwa w zatrudnieniu w służbie cywilnej w tych urzędach, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia o naborze, jest niższy niż 6%, pod warunkiem, że osoba z niepełnosprawnością uczestnicząca w naborze znajdzie się w gronie nie więcej niż pięciu najlepszych wyłonionych kandydatów.

26 czerwca 2023 w Dzienniku Ustaw RP opublikowano nowelizację przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 o służbie cywilnej⁷, która zawiera m.in. przepisy w zakresie uelastycznienia i uproszczenia naboru do służby cywilnej oraz wprowadzenia e-rekrutacji. Przewidują one m.in., że dokumenty elektroniczne będą podstawową formą aplikowania o stanowisko pracy w służbie cywilnej.

Zgodnie z przepisami ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami urzędy mają być dostępne dla wszystkich obywateli – klientów i osób, które w nich pracują. Ustawa zawiera

⁶ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1183)

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 409.

wymagania minimalne w zakresie dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej oraz zobowiązuje urzędy do usuwania istniejących barier i zapobiegania powstawania nowych.

W 2021 podmioty publiczne po raz pierwszy złożyły raporty o stanie zapewniania dostępności. Dało to szeroki obraz dostępności w całym kraju. Zgodnie z danymi z raportów, organy władzy i administracji rządowej odnotowują nieco niższy od średniej krajowej poziom dostępności architektonicznej, wyższy poziom dostępności informacyjno-komunikacyjnej i równy średniej krajowej poziom dostępności cyfrowej⁸.

Dla urzędów zatem nadal barierą jest dostępność architektoniczna – wiele budynków, w których mieszczą się urzędy, jest częściowo dostosowana. Tylko 38% osób z niepełnosprawnością narządu pozytywnie ocenia dostosowanie urzędów⁹.

Barriere architektoniczne mogą utrudniać lub uniemożliwiać osobom ze szczególnymi potrzebami udział w procesach rekrutacyjnych oraz świadczenie pracy w urzędzie. Problemem pozostaje zapewnienie pełnej dostępności architektonicznej czy cyfrowej, przede wszystkim z uwagi na niewystarczające środki finansowe, które urzędy mogą przeznaczyć na ten cel¹⁰. Urzędy deklarują też, że w wielu przypadkach ich działania, związane z zapewnianiem dostępności są intuicyjne i niepoparte praktyką, z uwagi na brak doświadczeń.

Oprócz osób z orzeczonymi niepełnosprawnościami, wzrasta także liczba osób ze szczególnymi potrzebami, z uwagi również na starzejące się społeczeństwo. Od 2006 r. obserwuje się stały wzrost udziału osób starszych w populacji Polski. W 2005 r. udział ten wyniósł 17,2%, a w 2022 r. ukształtował się na poziomie 25,9%. Według prognozy demograficznej w perspektywie do roku 2060 populacja Polski będzie stawała się coraz starsza¹¹.

Wzrasta także świadomość na temat neuroroznorodności (osób w spektrum autyzmu, ADHD, z dysleksją). W Polsce nie funkcjonuje spójny mechanizm pozwalający na uzyskanie pełnych danych o osobach neuroatypowych, natomiast według światowych danych, co piąta osoba jest neuroatypowa¹². Kwestia świadomości i wsparcia osób neuroatypowych jest jednak coraz częściej podejmowana przez instytucje publiczne (m.in. NIK¹³), zespoły parlamentarne (jak Parlamentarny Zespół ds. Autyzmu). Również na uczelniach coraz więcej jest neuroatypowych studentów, którzy wejść na rynek pracy¹⁴.

Należałoby wzmocnić ofertę pracy, motywując osoby ze szczególnymi potrzebami do pracy w urzędach służby cywilnej. Proces zatrudnienia osób i stworzenia odpowiednich warunków osobom ze szczególnymi potrzebami wymaga odpowiedniego zaangażowania pracodawców i przygotowania

⁸ [Raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmioty publiczne w Polsce według stanu na 1 stycznia 2021 r.;](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/106495/Raport_z_badania.pdf)

https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/106495/Raport_z_badania.pdf

⁹ Dane ze [Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2023;](https://niepelnosprawni.gov.pl/p,170,strategia-na-rzecz-osob-z-niepelnosprawnosciami-2021-2030)

<https://niepelnosprawni.gov.pl/p,170,strategia-na-rzecz-osob-z-niepelnosprawnosciami-2021-2030>

¹⁰ [Raport systemowy – podsumowanie przeglądu procedur zatrudnieniowych w projekcie Procedury bez barier](https://www.gov.pl/attachment/78e06b15-3632-422d-8500-3178607c7618)

<https://www.gov.pl/attachment/78e06b15-3632-422d-8500-3178607c7618>

¹¹ Sytuacja osób starszych w Polsce w 2022 r., GUS.

¹² Neuroroznorodni w biurze. Skanska i Workplace.

¹³ Informacja o wynikach kontroli „Wsparcie osób z autyzmem i zespołem Aspergera

W przygotowaniu do samodzielnego funkcjonowania

¹⁴ Raport Neuroroznorodność na polskich uczelniach. Doświadczenia osób studiujących: w spektrum autyzmu, z ADHD i z dysleksją. Ewa Pisula Mateusz Płatos Anna Banasiak Dorota Danielewicz Tomasz Gosztyła Dorota Podgórska-Jachnik Anna Pyszkowska Aleksandra Rumińska Barbara Winczura. Kraków 2024.

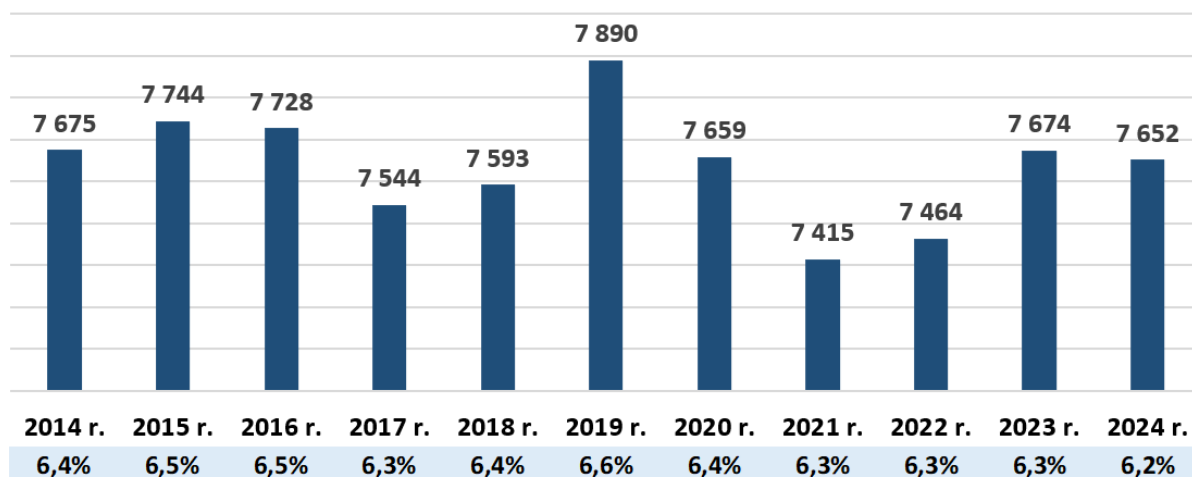
pracowników urzędów. Dlatego zrealizowaliśmy szkolenia w latach 2021-2023 dla koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności oraz osób zaangażowanych w proces rekrutacji w urzędach mające na celu przekazanie im wiedzy, która pozwoli skutecznie wspierać osoby z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu. Szkolenia kontynuujemy w formie webinarów dot. różnych aspektów dostępności (dostępność architektoniczna, informacyjno-komunikacyjna, w zatrudnieniu, dostępne zamówienia publiczne).

W 2024 r. Szef Służby Cywilnej wydał Zalecenia w zakresie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami¹⁵, które mają pomóc członkom korpusu służby cywilnej w budowaniu dostępnego środowiska pracy i wzmocnić działania nastawione na wspieranie osób z niepełnosprawnościami na poszczególnych etapach zatrudnienia.

Zatrudnienie urzędników służby cywilnej

Na koniec 2024 r. w służbie cywilnej było zatrudnionych 7 652¹⁶ urzędników służby cywilnej¹⁷. W porównaniu do 2023 r. było ich o 22 mniej. Udział urzędników służby cywilnej w korpusie utrzymuje się od dekady na zbliżonym poziomie (6,2% - 6,6%).

Zatrudnienie urzędników służby cywilnej w latach 2014 - 2024 r. (w etatach)



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Fluktuacja zatrudnienia w służbie cywilnej

Ogółem w 2024 r. z urzędów odeszło 9 891 osób¹⁸. Fluktuacja zatrudnienia wyniosła 6,4%. Jest to najniższy wskaźnik od 2017 r. (11,1%), ale wyższy od tego, który zanotowano w 2014 r. (6,2%). Obserwowana jest powolna tendencja spadkowa.

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/zalecenie-szeffa-sluzby-cywilnej-w-zakresie-zatrudnienia-osob-z-niepelnosprawnościami-w-sluzbie-cywilnej>

¹⁶ w etatach, stan na 31 grudnia 2024 r.

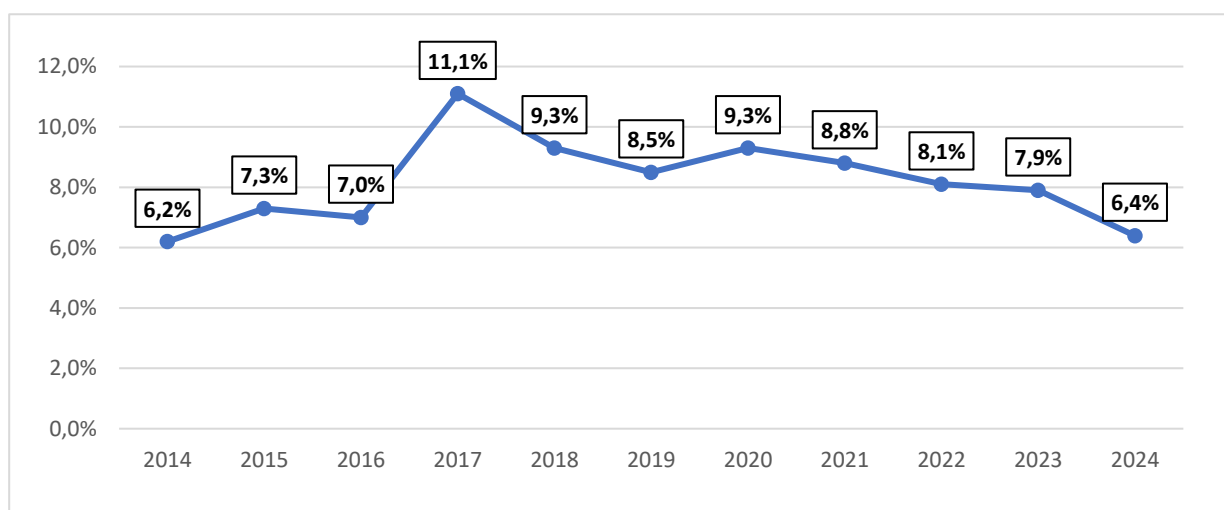
¹⁷ w tym również urzędnicy, którzy otrzymali urlop bezpłatny w związku z powołaniem na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

¹⁸ wskaźnik obejmuje każdy przypadek odejścia osoby z urzędu, w tym również do innego urzędu w ramach służby cywilnej, a także sytuacji, w której członek korpusu służby cywilnej zmienia status zatrudnienia na inny poza służbą cywilną.

Dla części osób odejście z urzędu nie wiązało się z odejściem ze służby cywilnej, gdyż podejmowały one pracę w innych urzędach.

Odnotowany poziom fluktuacji zatrudnienia, mieszczący się między 5 a 10%, można uznać za bezpieczny. Fluktuacja pracowników na tym poziomie jest nieodzownym elementem rozwoju danej instytucji i sprzyja pozyskiwaniu nowych pracowników, posiadających potrzebne kompetencje. Nie powinna ona jednocześnie stanowić zagrożenia dla realizacji przez urzędy statutowych zadań. Niemniej w niektórych kategoriach urzędów odnotowano w ostatnich latach poziom fluktuacji, który przewyższał średnią dla danej kategorii urzędu, np. w niektórych urzędach centralnych. W takich przypadkach może to wpływać niekorzystnie na poziom realizacji zadań w danym urzędzie.

Wskaźnik fluktuacji (odejść) w latach 2014-2024



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Zmiany demograficzne

Korpus służby cywilnej, tak jak i inne segmenty rynku pracy, dotyczą zmiany demograficzne. W 2014 r. osoby od 51 roku życia stanowiły 32,3%, w 2024 r. 36,0%¹⁹. Odpowiada to ogólnemu kierunkowi zmian w strukturze demograficznej Polski. Jednocześnie maleje udział w korpusie służby cywilnej osób młodych. W 2014 osoby do 30 roku życia stanowiły 10,4%, w 2024 zmalał do 6,0%²⁰.

Za 10 lat wiek emerytalny zaczną osiągać dość liczne w służbie cywilnej roczniki, które reprezentują wyż demograficzny z lat 70-80. Będzie to wiązać się ze znacznie wyższym wskaźnikiem odejść ze służby cywilnej, którego nie będą w stanie uzupełnić nowe roczniki.

Perspektywa odejścia na emeryturę znacznego odsetka członków korpusu służby cywilnej w ciągu nadchodzących lat stanowi duże wyzwanie dla służby cywilnej. Problem ten dotyczy także administracji innych krajów Unii Europejskiej²¹.

¹⁹ W 2024 r. dotyczy osób od 50 lat.

²⁰ W 2024 r. dotyczy osób do 29 lat

²¹ Ageing and talent management in European Public Administrations, OECD, 2021, str. 11-13.

Organizacja zarządzania ludźmi w służbie cywilnej

Pozycja ustrojowa szefa służby cywilnej

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej jest szef służby cywilnej, który jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Szef Służby Cywilnej podlega również bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.

Szef Służby Cywilnej nie pełni funkcji władczych, regulacyjnych ani kontrolnych wobec żadnej sfery życia publicznego – w odróżnieniu od typowych organów administracji, właściwych np. w sprawach zdrowia publicznego, ochrony środowiska, podatków, bezpieczeństwa publicznego itp. Obszar jego działania dotyczy wyłącznie wewnętrznych spraw korpusu służby cywilnej.

Do ustawowych zadań Szefa Służby Cywilnej należy:

- czuwanie nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej;
- kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
- gromadzenie informacji o korpusie służby cywilnej;
- przygotowywanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej;
- monitorowanie i nadzorowanie wykorzystania środków finansowych na wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej;
- planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej;
- upowszechnianie informacji o służbie cywilnej;
- zapewnienie warunków upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy;
- prowadzenie działań promujących służbę cywilną;
- prowadzenie współpracy międzynarodowej w sprawach dotyczących służby cywilnej.

Corocznie, w terminie do 31 marca, Szef Służby Cywilnej składa Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie o stanie służby cywilnej oraz o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni, które Prezes Rady Ministrów w ciągu trzech miesięcy przyjmuje albo odrzuca. Swoje ustawowe zadania Szef Służby Cywilnej realizuje przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów.

Zmiany wprowadzone do pierwotnej wersji ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej spowodowały, że pozycja ustrojowa szefa służby cywilnej została osłabiona. Aby zwiększyć pozycję i rolę Szefa Służby Cywilnej należy wprowadzić odpowiednie modyfikacje na poziomie ustawowym poprzez poszerzenie jego uprawnień i kompetencji ustawowych, które będą miały wpływ na skuteczniejsze wykonywanie przez niego zadań.

System zarządzania ludźmi w służbie cywilnej

Zarządzanie ludźmi w służbie cywilnej jest zdecentralizowane. Realizacja polityki personalnej i zarządzanie ludźmi należy do zadań dyrektorów generalnych i kierowników urzędów.

Na poziomie centralnym kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej należy do zadań szefa służby cywilnej, jednak jego zakres działania jest ograniczony. Instrumentami, które zapewniają szefowi służby cywilnej podstawę do wdrażania spójnej polityki zarządzania ludźmi są:

strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, programy zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach oraz standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej a także rezerwa budżetowa na modernizację służby cywilnej, które są przyznawane na podstawie przyjętej strategii zarządzania zasobami ludzkimi.

Standardy zarządzania zasobami ludzkimi

Standardy zarządzania zasobami ludzkimi wypełniają obszary, których nie regulują przepisy ustawy o służbie cywilnej. Wprowadzają one obligatoryjne wytyczne i fakultatywne zalecenia. Ich rolą jest przede wszystkim:

- podnieść jakość zarządzania w urzędach,
- uspołnić narzędzia i procedury zarządzania,
- upowszechniać w służbie cywilnej nowe rozwiązania zarządcze (np. wywiad z osobami opuszczającymi korpus służby cywilnej, coaching, ocena zintegrowana),
- budować wizerunek służby cywilnej jako atrakcyjnego i nowoczesnego pracodawcy.

Szef służby cywilnej ustala standardy zarządzania zasobami ludzkimi w drodze zarządzenia. Pierwsze standardy wydał w 2012. W 2018 szef służby cywilnej dokonał ewaluacji standardów, z której wynikało, że 40% urzędów oczekiwało zmian w dokumencie²². Ponadto szef służby cywilnej w standardach chciał mocniej promować work-life balance i działania, które zwiększają dostępność w służbie cywilnej. Nowy dokument był też odpowiedzią na nowe wyzwania dla służby cywilnej, takie jak przyciągnięcie nowych i utrzymanie doświadczonych pracowników oraz rozwój nowych trendów w dziedzinie zarządzania ludźmi.

Obecnie obowiązuje zarządzenie Nr 6 szefa służby cywilnej z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi, które szef służby cywilnej znowelizował zarządzeniem Nr 7 szefa służby cywilnej z 16 grudnia 2020 r. W nowym dokumencie m.in.:

- dodał nowy obszar (narzędzia work-life balance) i nowe tematy standardów,
- podał więcej przykładów, jak można wdrożyć niektóre rozwiązania,
- zmienił formę dokumentu, m.in. wprowadził podział na kategorie tematyczne w obrębie każdego obszaru,
- uprościł język.

Obowiązkowe standardy powinny być wdrożone i stosowane przez wszystkie urzędy, w których funkcjonuje służba cywilna. Dla urzędów, które zatrudniają do 50 członków korpusu służby cywilnej, są przewidziane ułatwienia we wdrażaniu standardów, które dotyczą:

- zakresu tematycznego programu zarządzania zasobami ludzkimi (może być inny niż ustalony w standardach zarządzania zasobami ludzkimi),
- zasad opracowywania i realizacji indywidualnych programów rozwoju zawodowego (przygotowanie tego dokumentu nie jest obowiązkowe),
- rocznego planu szkoleń pracowników (przygotowanie tego dokumentu nie jest obowiązkowe).

²² Ewaluacja standardów zarządzania zasobami ludzkimi – podsumowanie, DSC KPRM, Warszawa 2018.

Standardy fakultatywne nie muszą być wdrażane, ale mogą przynieść wiele korzyści urzędom. Można je w dowolny sposób dostosowywać do potrzeb, możliwości i specyfiki urzędów.

Program zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie

Ustawa o służbie cywilnej nakłada na dyrektora generalnego/kierownika urzędu obowiązek²³ przygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi. W urzędach, które zatrudniają powyżej 50 członków korpusu służby cywilnej, program zarządzania zasobami ludzkimi powinien zawierać następujące elementy:

- diagnozę procesów kadrowych w urzędzie,
- priorytety w zakresie zarządzania ludźmi,
- obszary zarządzania ludźmi:
 - organizacja zarządzania ludźmi,
 - nabór i wprowadzenie do pracy,
 - motywowanie,
 - narzędzia work-life balance,
 - rozwój i szkolenia,
 - rozwiązywanie stosunku pracy,
 - cele roczne i harmonogram działań na co najmniej 3 lata,
 - monitoring i ewaluację działań.

Urzędy, które zatrudniają do 50 członków korpusu służby cywilnej, dostosowują program zarządzania zasobami ludzkimi do własnych potrzeb i możliwości. Oznacza to, że nie musi on zawierać wyżej wymienionych elementów. Wszystkie urzędy aktualizują program zarządzania zasobami ludzkimi co najmniej raz na trzy lata.

Program zarządzania zasobami ludzkimi wdrożyło 71% urzędów²⁴. Występują różnice jego wdrożenia pomiędzy poszczególnymi grupami urzędów.

ministerstwa z KPRM	78%
urzędy centralne	91%
urzędy wojewódzkie	100%
Krajowa Administracja Skarbowa	100%
wojewódzka administracja zespolona	87%
powiatowa administracja zespolona	66%
pozostała administracja niezespolona	72%

²³ Art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o służbie cywilnej.

²⁴ Raport. Monitoring standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2023, DSC KPRM, Warszawa 2024.

Różnice we wdrożeniu programu w urzędach:

Urzędy powyżej 50 członków korpusu	90%
Urzędy do 50 członków korpusu	67%

Nabór do służby cywilnej

W 2024 r., w porównaniu do roku 2023, urzędy przeprowadziły o ponad 24% mniej naborów. Mniej też niż w 2023 r., bo 41% naborów, zakończyło się nieobsadzeniem stanowiska. Wzrosła natomiast średnia liczba chętnych, którzy ubiegali się o stanowisko pracy w służbie cywilnej – z 7 do 12. O ponad 22% w porównaniu do 2023 r. zmniejszyła się liczba ogłoszeń o naborach na stanowiska pracy dostępne dla cudzoziemców. Nadal – pomimo specjalnych rozwiązań ustawowych – utrzymuje się niewielkie zainteresowanie cudzoziemców zatrudnieniem w służbie cywilnej.

Stanowiska niebędące stanowiskami wyższymi w służbie cywilnej

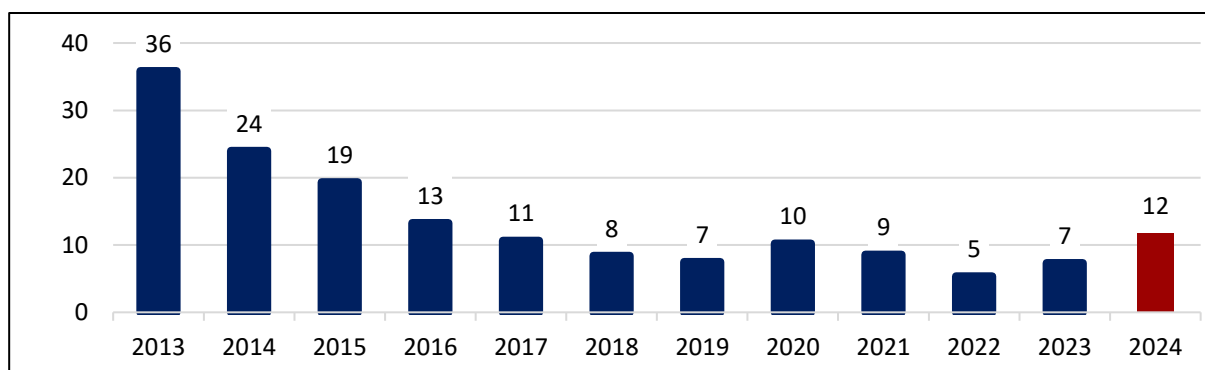
Kandydaci na stanowiska, które nie są stanowiskami wyższymi w służbie cywilnej są wyłaniani w otwartym i konkurencyjnym naborze. Otwartość naboru oznacza powszechność, jawność i równość w ubieganiu się o zatrudnienie. Ogłoszenia i wynik naboru są publicznie dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu i w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu. Konkurencyjność oznacza nabór w drodze konkursu, w wyniku przeprowadzenia którego powinna zostać zatrudniona osoba, która spośród wszystkich zgłoszonych kandydatów daje najwyższe gwarancje wykonywania zadań w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Szczegóły naboru nie są określone w ustawie, lecz pozostawione do uregulowania przez poszczególne urzędy. Standardy w tym zakresie wytyczają zapisy standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

W latach 2013-2022 można było zaobserwować spadek średniej liczby kandydatów. W 2023 r. ta liczba wzrosła z 5 do 7²⁵, a w 2024 r. – do 12. W latach 2018-2024 na blisko 16% naborów nie wpłynęła żadna oferta²⁶. Głównie dlatego 40-50% naborów kończyło się nieobsadzeniem stanowiska. W kontekście zmian demograficznych, którym podlega korpus służby cywilnej, należy z jednej strony dążyć do uproszczenia i uelastycznienia procesu naboru, z drugiej - kierować atrakcyjne oferty pracy do szerokiego grona odbiorców: ludzi młodych, doświadczonych pracowników i osób z sektora prywatnego.

Średnia liczba kandydatów w naborach na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w latach 2013-2024

²⁵ Liczba kandydatów równa się ogólnej liczbie ofert nadesłanych w odpowiedzi na ogłoszenia, przed ich formalną weryfikacją.

²⁶ Dane na podstawie [sprawozdania szefa służby cywilnej o stanie realizacji służby cywilnej i o realizacji tych zadań w 2024 r.](https://www.gov.pl/attachment/449b5341-24a7-45a5-a693-9272709ffb4d) <https://www.gov.pl/attachment/449b5341-24a7-45a5-a693-9272709ffb4d> i wyliczeń Departamentu Służby Cywilnej na podstawie danych ze sprawozdań dyrektorów generalnych urzędów.



Kadra kierownicza w służbie cywilnej

Do 22 stycznia 2016 roku kandydaci na wyższe stanowiska wyłaniani byli w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, bardzo zbliżonego do tego, jaki odbywa na pozostałe stanowiska w służbie cywilnej. Stanowiska zastępców dyrektora departamentu można było obsadzić w drodze awansu wewnętrznego. Objęcie wyższego stanowiska nie wiązało się ze zmianą podstawy stosunku pracy, więc osoba, która je objęła, była nadal pracownikiem albo urzędnikiem służby cywilnej.

Od 23 stycznia 2016 roku²⁷ zniesiono obowiązek wyłaniania kandydatów na wyższe stanowiska w otwartej procedurze konkursowej. Objęcie stanowiska obecnie następuje w drodze powołania, które kreuje odrębny stosunek pracy (na podstawie powołania w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy). Powołanie nie musi być poprzedzone konkursem. W praktyce organizuje się go wyjątkowo rzadko. Obowiązujące rozwiązania prawne zakwestionowały kluczowe dla służby cywilnej wartości:

- otwartość i konkurencyjność dostępu,
- gotowość do związania swojej drogi zawodowej ze służbą cywilną,
- bezstronność i neutralność polityczną.

Nowe przepisy wyłączyły osoby powołane na wyższe stanowiska z systemu ocen okresowych, co przy jednoczesnej rezygnacji z ustawowych minimalnych wymogów dotyczących doświadczenia zawodowego systemowo mogło osłabić profesjonalizm służby cywilnej.

Podstawowe dane dotyczące stanowisk wyższych w służbie cywilnej²⁸

Liczba wyższych stanowisk zmieniała się na przestrzeni lat: od ponad 2000 w 2016 do blisko 3 800 na koniec roku 2024. Zmiany te były m.in. efektem zmian prawnych, włączających do katalogu wyższych stanowisk:

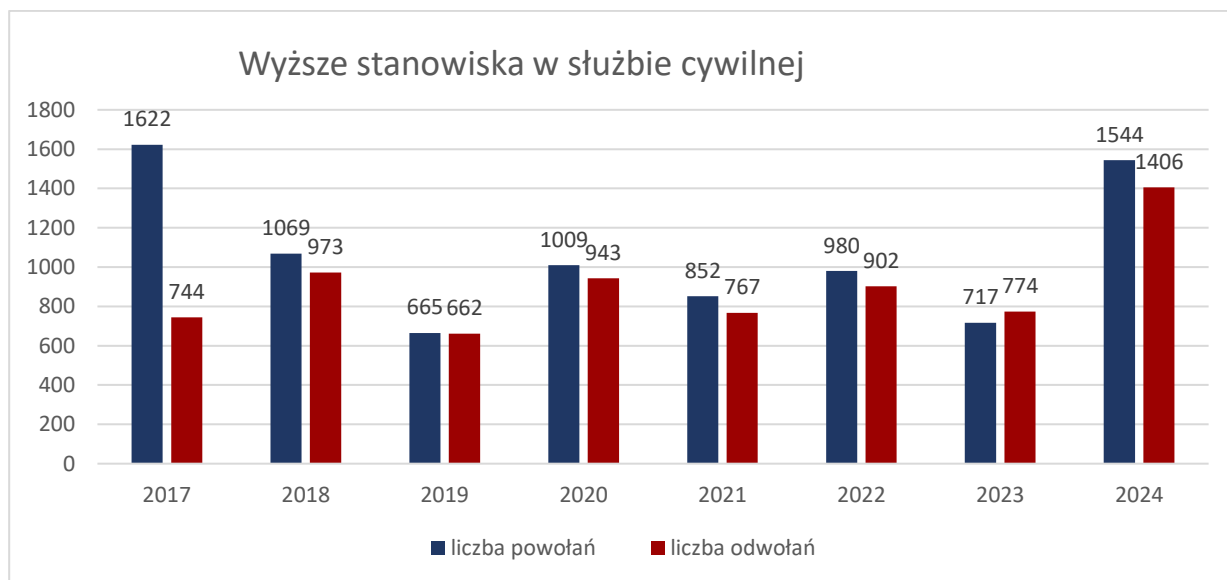
- stanowiska powiatowych lekarzy weterynarii i ich zastępców (2016 r.),
- najwyższe stanowiska kierownicze w Krajowej Administracji Skarbowej (2017 r.),

²⁷ W wyniku nowelizacji ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34).

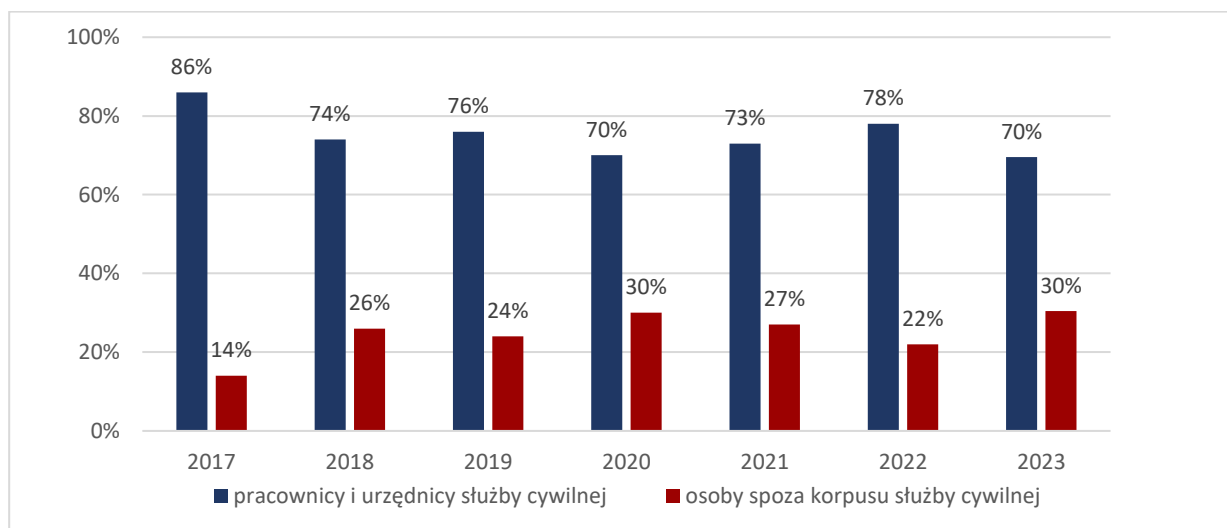
²⁸ Sprawozdania szefa służby cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w latach 2016-2023.

- wojewódzkich inspektorów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i ich zastępców (2020 r.).

W ostatnich latach występowały częste zmiany w obsadzie wyższych stanowisk. Ilustruje je poniższy wykres.



W tym okresie większość osób powoływanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wywodziła się ze służby cywilnej. Jednak odsetek osób spoza służby cywilnej wynosił ponad 20%, co ilustruje poniższy wykres.



Blisko 62% osób, które na koniec 2024 r. zajmowały wyższe stanowiska, było pracownikami służby cywilnej, a kolejnych 20% było urzędnikami tej służby. Około 18% pochodziło spoza służby cywilnej.

Na stanowiskach średniego szczebla zarządzania oraz stanowiskach koordynujących w służbie cywilnej w 2023 r. było zatrudnionych odpowiednio – 1190 osób i 11 476 (w tym naczelnicy wydziałów).²⁹ Nie istnieją ustandaryzowane programy szkoleniowe i programy rozwojowe, które zapewniałyby jednolity

²⁹ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2023 r.

standard kompetencji kierowniczych dla wyższych stanowisk, średniego szczebla zarządzania oraz stanowisk koordynujących. Wg ankiety „Twoja moja nasza służba cywilna” przeprowadzonej w 2024 r. przez Szefa Służby Cywilnej na pytanie „Co proponujesz zmieniać, aby służba cywilna działała lepiej na rzecz obywateli i obywateli?” 15% ankietowych wskazało obszar „przywództwo i zarządzanie”.

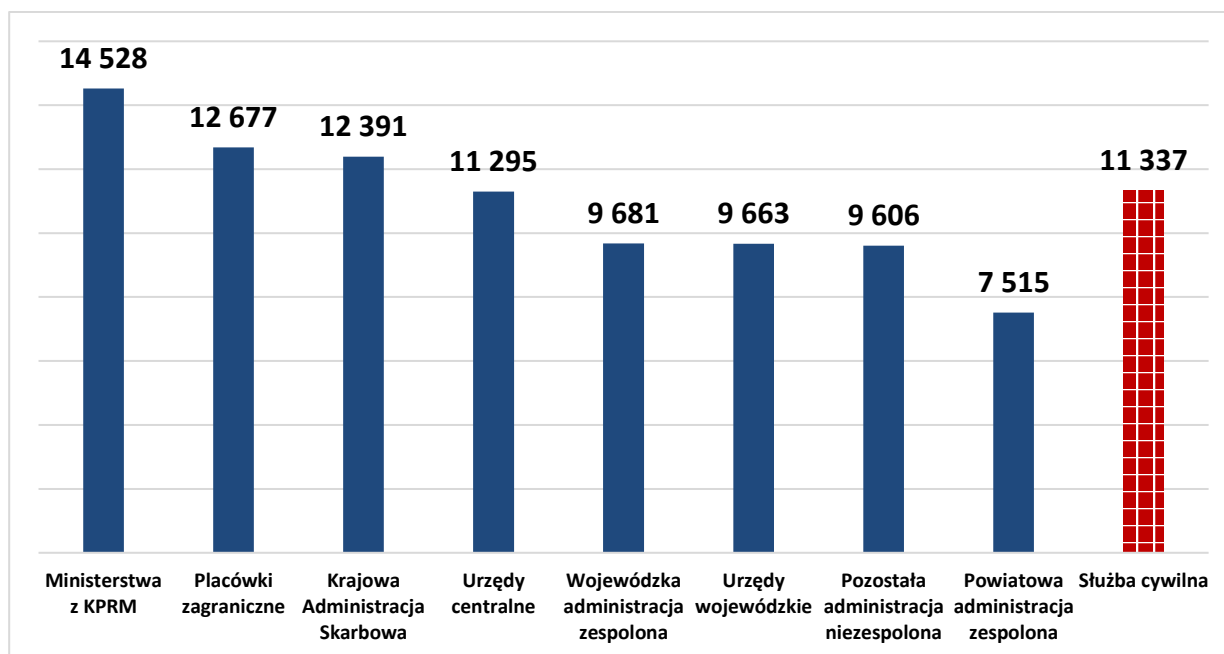
System wynagradzania i mechanizmy motywacji w służbie cywilnej

Poziom i mechanizm kształtowania wynagrodzeń w służbie cywilnej

Przeciętne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej w 2024 r. wyniosło 11 337 zł brutto. Nominalny wzrost wynagrodzeń w służbie cywilnej (21,2%) był wyższy niż w gospodarce narodowej (13,6%).

Waloryzacja wynagrodzeń w służbie cywilnej, w której obowiązuje system mnożnikowy, następuje automatycznie, w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Wskaźnik ten określa corocznie ustawa budżetowa. Waloryzowane są kwoty bazowe, co w połączeniu z systemem mnożnikowym, oddziałuje na wysokość wynagrodzeń indywidualnych. Z jednej strony ogranicza to uznaniową decyzję w zakresie podziału środków przeznaczonych na podwyższenie wynagrodzeń, z drugiej strony zmniejsza elastyczność urzędów w zarządzaniu funduszem wynagrodzeń. Jednocześnie waloryzacja wynagrodzeń wyłącznie kwotą bazową sprawia że nominalna kwota podwyżki jest wyższa w przypadku osób lepiej zarabiających. System mnożnikowy w obecnym kształcie jest oceniany jako dość sztywny i trudny w motywacyjnym zarządzaniu poziomem wynagrodzeń³⁰.

Przeciętne wynagrodzenie w służbie cywilnej wg kategorii urzędów w 2024 r.³¹



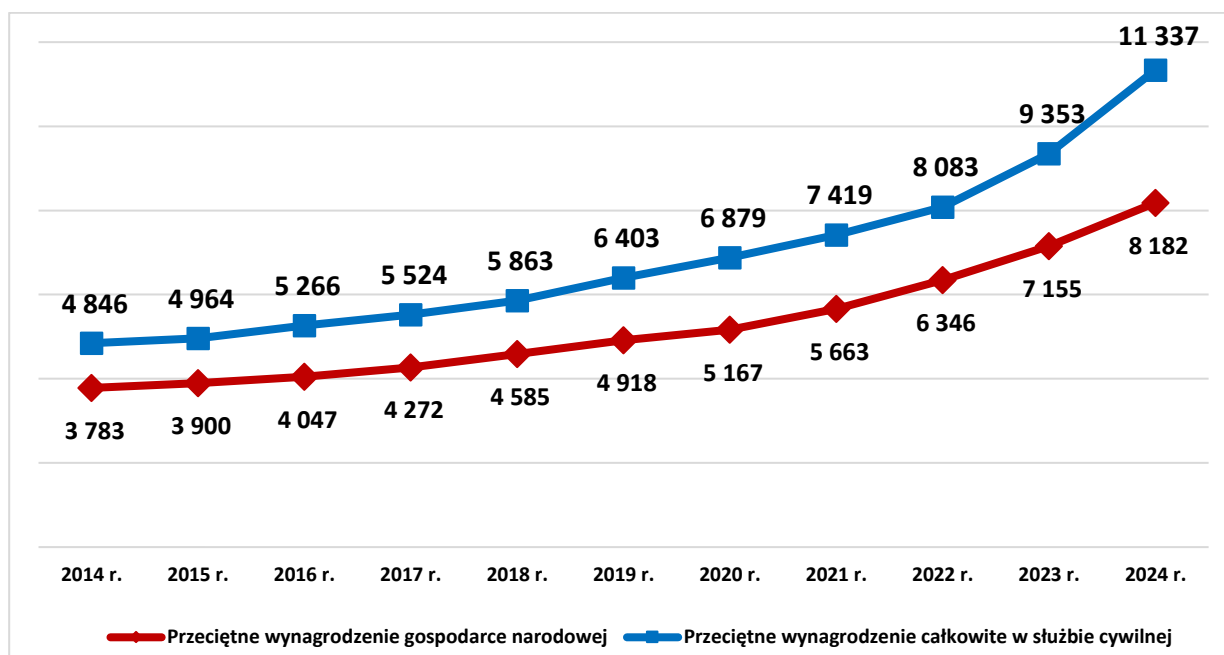
³⁰ Raport z przeglądu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – II etap, Ministerstwo Finansów 2020, str. 255.

³¹ Na podstawie informacji przekazanych w sprawozdaniach dyrektorów generalnych z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej oraz na podstawie wstępnych danych pochodzących ze sprawozdań Ministra Finansów o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2024 r.

Obecny system wynagradzania nie przewiduje jednoznacznego powiązania wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w służbie cywilnej ze wskaźnikami gospodarczymi. Rozwiązanie tego typu wprowadzono w niektórych krajach Unii Europejskiej, np. Austrii, Belgii, Łotwie³². Jest ono również stosowane w odniesieniu do niektórych grup zawodowych w Polsce, np. sędziów, prokuratorów. Pojawiają się sugestie, aby podobne mechanizmy zostały wprowadzone w polskiej służbie cywilnej³³. Niemniej kraje, które wybrały np. automatyczną indeksację wynagrodzenia o wskaźnik inflacji, wycofuje się z takiego rozwiązania³⁴. Choć eksperci generalnie odradzają automatyczną indeksację wynagrodzeń, to wskaźniki makroekonomiczne, w tym inflacja i wzrost PKB, często wpływają na negocjacje i decyzje dotyczące wynagrodzeń³⁵. Możliwe jest, aby corocznie wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w służbie cywilnej był bezpośrednio powiązany ze wskaźnikami gospodarczymi takimi jak prognozowana inflacja czy dynamika wynagrodzenia w gospodarce narodowej, która wynika z prognozowanej wysokości tego wynagrodzenia na dany rok. Wartości tych wskaźników, w tym prognozy przyjmuje Rada Ministrów na etapie planowania budżetu na dany rok.

Wynagrodzenie w służbie cywilnej w latach 2014 – 2024 rosło w zbliżonym tempie jak wynagrodzenie w gospodarce narodowej.

Przeciętne wynagrodzenie w służbie cywilnej i przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej³⁶ w latach 2014-2024



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Główny Urząd Statystyczny

³² Salary systems in public administration, and their reforms, OECD, 2024 r., str. 142.

³³ np. OSR ex-post ustawy o służbie cywilnej, 2015; założenia i projekt ustawy o służbie publicznej autorstwa Fundacji KSAP Alumni, 2023 r.

³⁴ Salary systems in public administration, and their reforms, OECD, 2024 r., str. 142.

³⁵ Salary systems in public administration, and their reforms, OECD, 2024 r., str. 10.

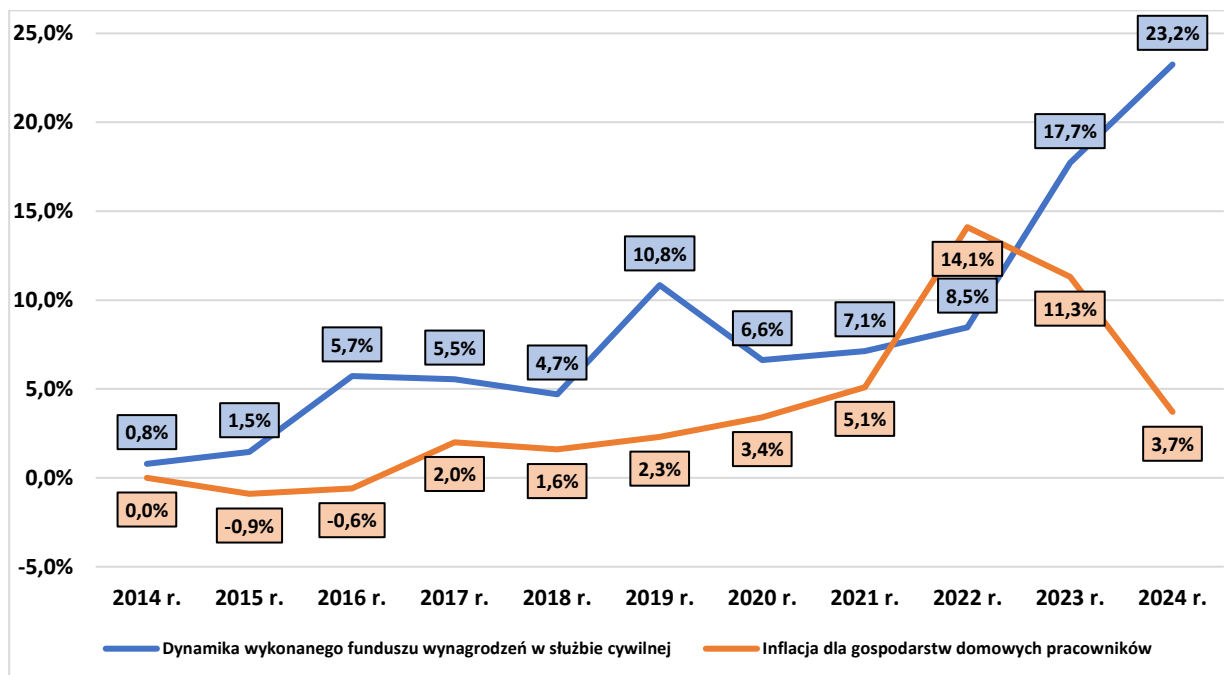
³⁶ Dla każdego roku na podstawie wstępnych danych z lutego.

Jednocześnie w tym okresie dynamika wynagrodzenia w służbie cywilnej w każdym roku, poza 2022 r., przewyższała wskaźnik inflacji.

Wynagrodzenia w służbie cywilnej rosły zatem w związku z:

- planowaniem większego funduszu wynagrodzeń,
- uruchamianiem środków z rezerw celowych,
 - programami modernizacyjnymi i programami sektorowymi,
 - dodatkowymi środkami, które uruchamiano w ciągu roku w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej.

Inflacja i dynamika wykonanego funduszu wynagrodzeń w służbie cywilnej w latach 2014-2024



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Główny Urząd Statystyczny.

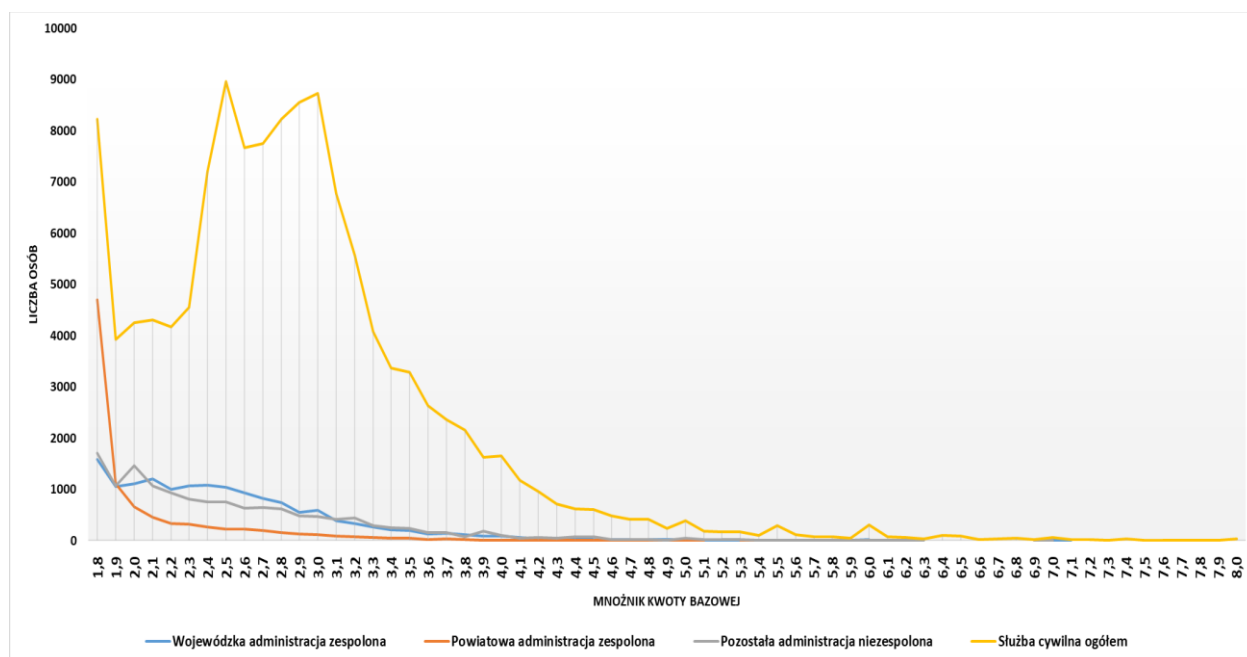
Wynagrodzenia w służbie cywilnej

Splaszczanie wynagrodzeń

Splaszczanie wynagrodzeń to zjawisko, w którym wynagrodzenia pracowników zbliżają się do siebie bez względu na staż pracy, doświadczenie czy zajmowane stanowiska. W niektórych grupach urzędów przybiera ono znaczne rozmiary. Dotyczy to głównie administracji terenowej, w szczególności powiatowych i miejskich komend Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej, które stanowią 39% urzędów w służbie cywilnej. W jednostkach tych znaczny odsetek osób otrzymuje najniższe dopuszczalne wynagrodzenie zasadnicze, a różnice w wynagrodzeniach pomiędzy poszczególnymi grupami stanowisk są nieznaczne.

Na poniższym wykresie zaprezentowano dane na temat rozkładu liczby osób z poszczególnymi mnożnikami wynagrodzenia zasadniczego dla całej służby cywilnej oraz poszczególnych kategorii administracji terenowej. Wspomniane zjawisko splaszczania wynagrodzeń jest szczególnie widoczne w kategorii powiatowej administracji zespolonej.

Zatrudnienie w służbie cywilnej według wysokości mnożników wynagrodzenia zasadniczego (stan na 30 kwietnia 2024 r.)



Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Spłaszczenie wynagrodzeń może być wynikiem niedofinansowania niektórych grup urzędów i niewielkiej elastyczności funduszy płac. Wynika to z konieczności pokrycia skutków dynamicznego wzrostu płacy minimalnej czy obligatoryjnych składników wynagrodzeń, takich jak nagrody jubileuszowe, czy odprawy emerytalne. W takich warunkach dyrektorzy generalni urzędów nie dysponują dodatkowymi środkami finansowymi na prowadzenie polityki kadrowo-płacowej, która mogłaby ograniczyć niekorzystne zjawisko spłaszczenia wynagrodzeń.

Rozwarstwienie wynagrodzeń

Niezależnie od problemu spłaszczenia wynagrodzeń, występuje również problem zróżnicowania wynagrodzeń pomiędzy poszczególnymi typami urzędów jak również w ramach urzędów tego samego typu (rozwarstwienie wynagrodzeń). Dotyczy to w szczególności urzędów administracji terenowej.

Rozwarstwienie wynagrodzeń prowadzi do zjawiska konkurowania o pracowników w ramach samej służby cywilnej. Urzędy z wyższym poziomem wynagrodzenia przejmują pracowników o kluczowych kompetencjach, którzy są zatrudnieni w urzędach z niższym poziomem płac.

W urzędach centralnych różnica pomiędzy najniżej a najwyżej wynagradzanym urzędem wynosi aż 5,7 zł brutto a także w ministerstwach z KPRM – 3,9 tys. brutto. Spore różnice, od 2 do 4 tys. zł, występują w ramach administracji wojewódzkiej pomiędzy tymi samymi typami urzędów.

Najniższe różnice występują w komendach powiatowych i miejskich Policji (ok. 600 zł brutto). Ma to związek ze znacznym spłaszczeniem wynagrodzeń w tym typie jednostek (wynagradzaniem dużej liczby pracowników na poziomie najniższego dopuszczalnego mnożnika kwoty bazowej).

Zróżnicowanie wynagrodzeń w urzędach administracji zespolonej ma charakter systemowy. Urzędy te są finansowane z budżetów poszczególnych wojewodów. Brak jest spójności na poziomie krajowym w tym zakresie.

Różnica w poziomie wynagrodzeń całkowitych pomiędzy urzędami tego samego typu w 2024 r.

Typ urzędu	Różnica w przeciętnym wynagrodzeniu całkowitym (w zł brutto)
Urzędy centralne	5 703
Wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne	4 642
Wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego	4 140
Ministerstwa z KPRM	3 873
Archiwa państwowe	3 681
Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej	3 521
Wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego	2 750
Wojewódzkie urzędy ochrony zabytków	2 700
Wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej art. rolno-spożywczych	2 477
Wojewódzkie inspektoraty weterynarii	2 426
Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej	2 416
Regionalne dyrekcje ochrony środowiska	2 049
Wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa	2 035
Graniczne inspektoraty weterynarii	2 013
Urzędy wojewódzkie	1 899
Okręgowe urzędy miar	1 808
Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego	1 766
Komendy wojewódzkie Policji	1 666
Oddziały Straży Granicznej	1 658
Urzędy żeglugi śródlądowej	1 601
Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska	1 563
Kuratoria oświaty	1 545
Krajowa Administracja Skarbowa	1 486
Powiatowe inspektoraty weterynarii	1 483
Urzędy morskie	1 362
Komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej	1 306
Urzędy statystyczne	1 246
Komendy powiatowe (miejskie) Policji	566

*W przypadku urzędów administracji powiatowej, uwzględniono przeciętną wysokość wynagrodzenia całkowitego dla danego typu urzędu w ramach województwa.

Źródło: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Możliwości awansu stanowiskowo-płacowego

W służbie cywilnej brakuje przejrzystej ścieżki awansu stanowiskowo-płacowego. Pozytywna ocena okresowa pracowników służby cywilnej nie jest automatycznie powiązana ze wzrostem wynagrodzenia. Tym samym awans płacowy nie zawsze jest zależny od wyników pracy, złożoności i odpowiedzialności zadań, zaangażowania czy kompetencji pracowników. Może to zniechęcać do dalszego rozwoju, osiągania lepszych wyników, a w konsekwencji do kontynuacji pracy w służbie cywilnej.

Określony przepisami zakres mnożników, które służą do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, jest przypisany do danej grupy stanowisk we wszystkich urzędach. Jest on zbyt szeroki, a dodatkowo zakresy mnożników w ramach grup stanowisk zachodzą na siebie. Przykładem są zakresy mnożników dla stanowisk samodzielnych (1,8-6,0) oraz stanowisk koordynujących i średniego szczebla zarządzania (1,8-7,0). Może to sprzyjać powstawaniu nieuzasadnionych różnic w wysokości wynagrodzenia zasadniczego pomiędzy stanowiskami. W szczególności może mieć to miejsce w przypadku, gdy w urzędzie nie funkcjonuje polityka kadrowo-płacowa, która jest ukierunkowana na racjonalne zróżnicowanie wynagrodzeń

pomiędzy grupami stanowisk. Nieuzasadnione różnice w wynagrodzeniach mogą zaburzać hierarchię stanowisk i demotywować pracowników do rozwoju i awansowania w ramach urzędu.

Pozapłacowe mechanizmy motywacji

Wynagrodzenie jest jednym z najważniejszych czynników, który motywuje do pracy. Badania³⁷ dowodzą, że oprócz atrakcyjnego wynagrodzenia i benefitów, na które wskazuje 73% respondentów, ważna jest także:

- przyjazna atmosfera w pracy (64%),
- stabilność zatrudnienia (62%),
- możliwość rozwoju kariery (58%);
- możliwość udziału w szkoleniach i dobra reputacja pracodawcy (po 44%).

Wybór czynników, które motywują do pracy, zależy też od wieku ankietowanych. Dla pokolenia Z ważniejsza od wynagrodzenia jest atmosfera w pracy. Wysoko jest ona także ceniona przez pokolenie Y. Z kolei pokolenie X nieco wyżej ceni stabilność zatrudnienia. Jednak i dla niego przyjazna atmosfera jest w trójkę najważniejszych cech dobrego pracodawcy.

Znaczenie motywacji pozafinansowej rośnie w przypadku pracy w administracji publicznej. W świetle międzynarodowych badań³⁸ najsilniejszym motywatorem do pracy w centralnej i federalnej administracji krajów UE jest równowaga między życiem zawodowym a prywatnym. Na kolejnych miejscach wymieniano: stabilność zatrudnienia, delegowanie zadań i elastyczny czas pracy. Czynniki te były istotne dla ponad 80% respondentów. Wynagrodzenie znalazło się poza pierwszą dziesiątką motywatorów.

Badacze podkreślają, że oczekiwane warunki zatrudnienia w sektorze publicznym, takie jak stabilność zatrudnienia, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym, większa przewidywalność i mniejszy stres mogą mieć wpływ na długoterminowe wybory pracowników dotyczące pracy w tym sektorze³⁹.

Badacze wskazują także, że pracowników sektora publicznego można zaliczyć do tzw. „pracowników wiedzy”⁴⁰, dla których zachęty pozafinansowe, np. możliwości uczenia się i rozwoju, ambitne zadania zawodowe są ważne i mogą ich skutecznie motywować⁴¹.

Aby zatrudnienie w administracji publicznej, w tym w służbie cywilnej było atrakcyjne i konkurencyjne niezbędne jest zatem całościowe podejście, które połączy zachęty finansowe z korzyściami pozafinansowymi.

³⁷ Employer Brand Research 2023.

³⁸ Public Employee Motivation in EU Central and Federal Public Administrations, 2021, str. 24.

³⁹ Salary systems in public administration and their reforms, OECD, 2024 r., str. 58.

⁴⁰ Termin „pracownik wiedzy” został po raz pierwszy użyty przez Petera Druckera do opisanego pracownika, który dodaje wartość poprzez przetwarzanie istniejących informacji w celu stworzenia nowych informacji, które można wykorzystać do definiowania i rozwiązywania problemów. Zdefiniował on pracowników wiedzy jako ludzi, którym płaci się za zdolność myślenia, w przeciwieństwie do ludzi, którzy zarabiają za swoje umiejętności manualne. Innym odniesieniem jest „Wiek maszyn duchowych” Raya Kurzweila, który zdefiniował pracowników wiedzy jako tych, którzy pracują przede wszystkim z informacjami, zarówno po to, aby je tworzyć, jak i rozpowszechniać. Pracownicy wiedzy to osoby, które przede wszystkim wykorzystują swoją wiedzę, umiejętności i doświadczenie do wykonywania zadań zawodowych. Zwykle pracują na stanowiskach takich jak menedżerowie, konsultanci, inżynierowie, analitycy i specjaliści IT. Często są odpowiedzialni za tworzenie, analizowanie lub wykorzystywanie informacji do podejmowania decyzji, rozwiązywania problemów lub tworzenia nowych produktów lub usług.

⁴¹ Salary systems in public administration and their reforms, OECD, 2024 r., str. 58.

Tego typu podejście do prezentują Zasady Administracji Publicznej, które opracowała OECD⁴². Zasada 11a zaleca, aby administracja publiczna, która chce przyciągnąć, motywować i zatrzymać pracowników i zespoły posiadające wymagane umiejętności i kompetencje, oferowała konkurencyjny pakiet świadczeń finansowych i pozafinansowych. Należą do nich w szczególności wynagrodzenie i inne świadczenia, możliwości rozwoju i kariery, stabilność zatrudnienia oraz włączające, przyjazne środowisko pracy.

Narzędzia work-life balance

Od kilku lat Szef Służby Cywilnej promuje rozwiązania, które pozwalają godzić pracę zawodową z życiem prywatnym (dalej: WLB). Pozwalają one wzmacniać motywację, efektywność i zadowolenie pracowników z pracy. Dzięki nim służba cywilna staje się bardziej przyjaznym i atrakcyjnym miejscem pracy, również dla osób ze szczególnymi potrzebami.

W 2020 r. w nowych standardach zarządzania zasobami ludzkimi po raz pierwszy pojawiła się tematyka WLB. Od 2019 r. w Serwisie Służby Cywilnej działa zakładka „Work-life Balance”, w której opisano czym jest WLB, jakie są korzyści ze stosowania takich rozwiązań oraz zamieszczono katalog narzędzi WLB wraz z przykładami dobrych praktyk z urzędów⁴³. W latach 2019 - 2020 przeprowadzono szkolenia centralne z tej tematyki⁴⁴ i przygotowano zalecenia prowadzenia w urzędach szkoleń w tym zakresie.

Jednym z najważniejszych wydarzeń promujących WLB była organizacja dwóch edycji konkursu szefa służby cywilnej na najlepsze praktyki work-life balance w służbie cywilnej⁴⁵. Konkursowe praktyki były bardzo różnorodne tematycznie. Znalazły się wśród nich zarówno rozwiązania powszechnie stosowane i popularne wśród pracowników, które usprawniają i ulepszają dotychczasowe sposoby działania, jak i pomysły bardzo innowacyjne i oryginalne. Finałowe praktyki zostały udostępnione w Serwisie Służby Cywilnej.

Od 2019 monitorowana jest liczba urzędów, które stosują co najmniej pięć pozakodeksowych (nieobowiązkowych) narzędzi WLB. Wskaźnik ten pomaga ocenić skuteczność podejmowanych działań promujących WLB. Wskaźnik ten systematycznie wzrasta od początku jego monitorowania⁴⁶.

⁴² The Principles of Public Administration, OECD, 2023 r., s 24.

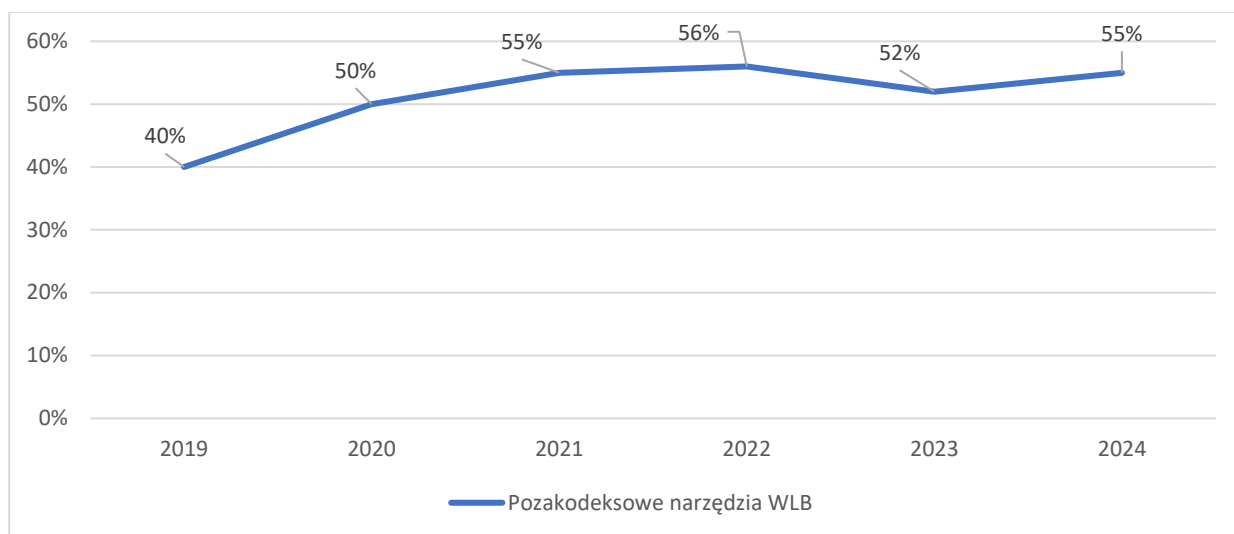
⁴³ [Narzędzia WLB w służbie cywilnej - Serwis Służby Cywilnej - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](#)

⁴⁴ „Zastosowanie narzędzi Work-Life Balance w praktyce urzędu” (szkolenie stacjonarne) w 2019 r. – 247 przeszkolonych, „Efektywna praca zdalna” (szkolenie online) w 2020 r. – 358 przeszkolonych.

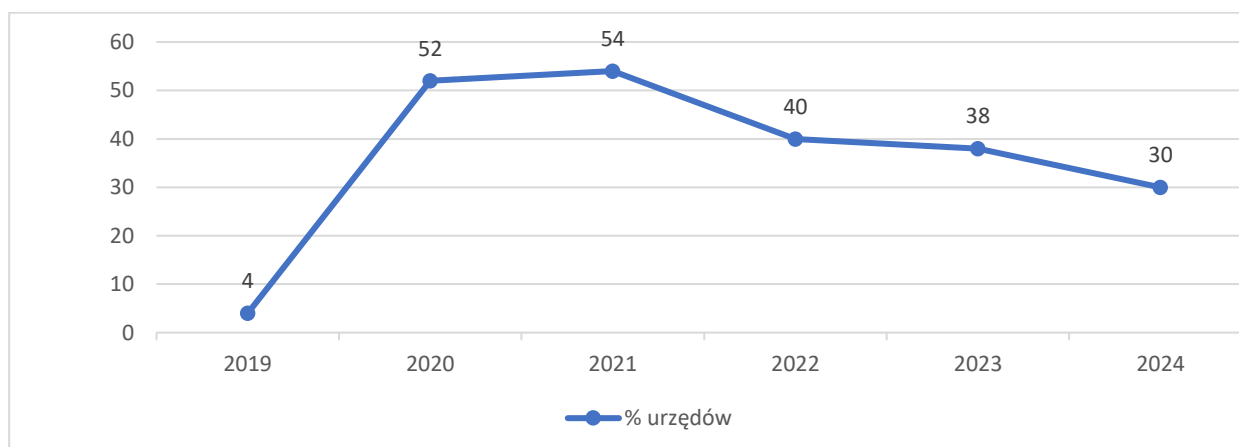
⁴⁵ W pierwszej edycji konkursu w 2021 r. wzięło udział 16 urzędów, a w drugiej w 2023 r. w konkursie wzięły udział 23 urzędy.

⁴⁶ W 2023 odsetek urzędów, które stosowały pozakodeksowe narzędzia WLB zmniejszył się z 56% do 52%. Wynika to z faktu, że 7 kwietnia 2023 w Kodeksie Pracy pojawiły się przepisy, które regulują pracę zdalną, która przestała być zaliczana do rozwiązań pozakodeksowych. Znajduje to odzwierciedlenie w danych – wartość wskaźnika z 2022 r. bez uwzględnienia pracy zdalnej wśród rozwiązań pozakodeksowych wynosi 49%, a więc o 2 punkty procentowe mniej niż w 2023 r.

Pozakodeksowe narzędzia WLB



Praca zdalna/hybrydowa nadal jest mało popularna w urzędach. Urzędy masowo zaczęły ją stosować w okresie pandemii COVID-19 (2020-2022), a po jej zakończeniu liczba urzędów stosujących to rozwiązanie maleje.



W 2024 r. praca zdalna funkcjonowała w 516 urzędach, tj. 30%⁴⁷ wszystkich urzędów, które zatrudniają członków korpusu służby cywilnej.

Kategoria urzędu	Liczba wszystkich urzędów w tej kategorii	Liczba urzędów które stosują pracę zdalną	Udział w %
Ministerstwa z KPRM	20	20	100%
Urzędy centralne	32	32	100%
Urzędy wojewódzkie	16	15	94%
Krajowa Administracja Skarbowa	17	17	100%

⁴⁷ Jest to wskaźnik bardzo zbliżony do tego, jaki jest podawany w sektorze przedsiębiorstw, gdzie z pracy zdalnej lub hybrydowej korzystają pracownicy 36% badanych firm (im większe przedsiębiorstwo, tym częściej ta forma pracy jest stosowana). W dużych przedsiębiorstwach blisko połowa firm oferuje pracownikom pracę zdalną lub hybrydową. Dane za: Work-life balance a elastyczne formy organizacji pracy. Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2024.

Wojewódzka administracja zespólona	193	139	72%
Powiatowa administracja zespólona	1054	105	10%
Pozostała administracja niezespólona	410	188	46%
Ogółem	1742	516	30%

System ocen, szkoleń i rozwoju zawodowego

Szkolenia i programy rozwojowe

Szkolenia i rozwój to proces stały i konieczny do zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań. Dlatego ważne jest, aby stale rozbudowywać system szkoleń w służbie cywilnej, uwzględniając bieżące zmiany i potrzeby pracowników.

Zgodnie z art. 106. ustawy o służbie cywilnej: „Szkolenia w służbie cywilnej obejmują:

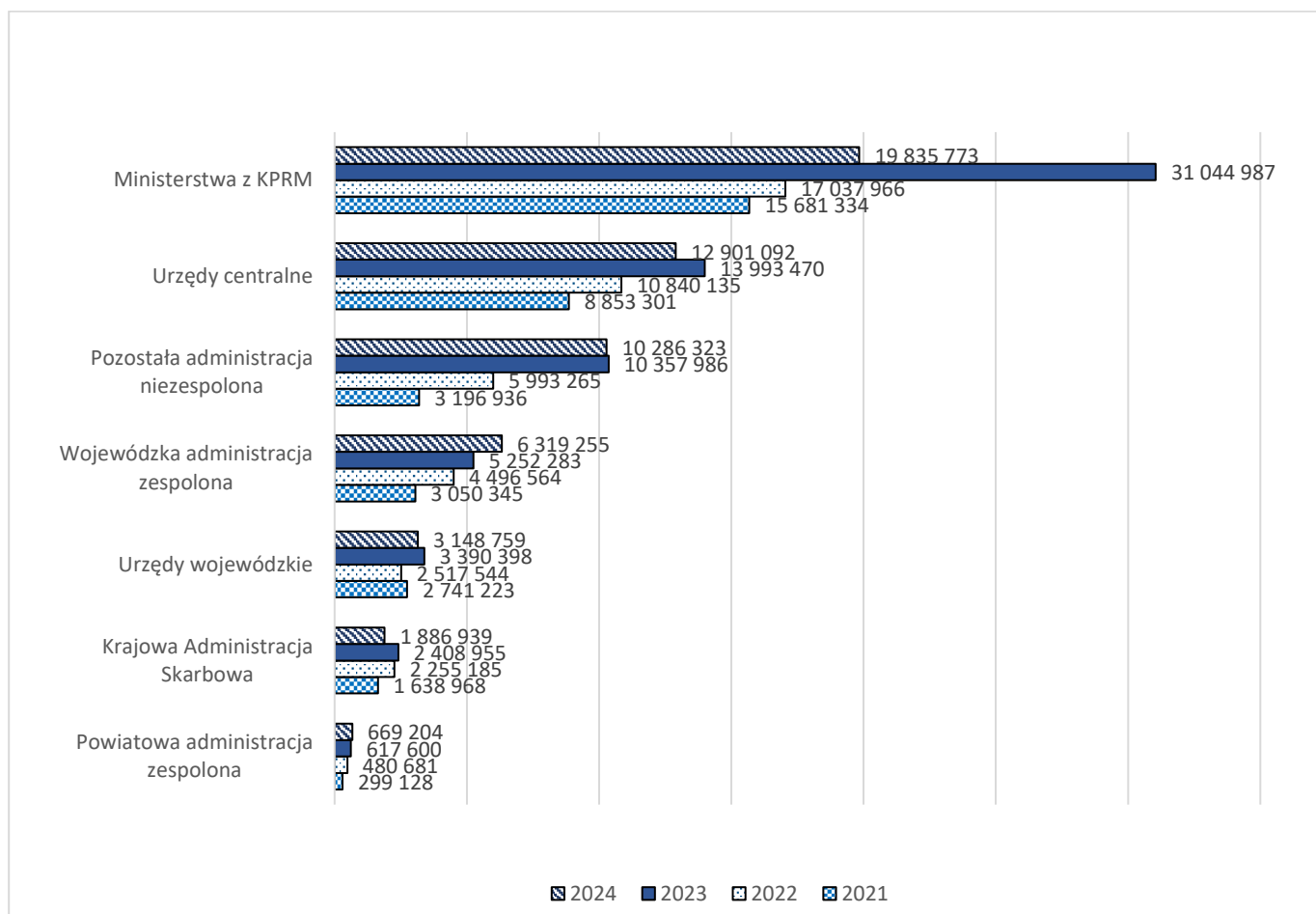
- 1) szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez szefa służby cywilnej;
- 2) szkolenia powszechne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu;
- 3) szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie członkiem korpusu służby cywilnej;
- 4) szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu”.

W 2024 roku w szkoleniach w służbie cywilnej uczestniczyło 626 tys. osób (o 57% więcej niż w roku poprzednim). Oznacza to, że przeciętnie członek korpusu służby cywilnej wziął udział w 5 szkoleniach w ciągu roku. Wydatki na szkolenia członków korpusu wyniosły ogółem 55,7 mln zł, tj. spadły o 17,8% w porównaniu z 2023. Na przeszkolenie 1 osoby przeznaczono średnio ok. 505 zł (spadek z 632 zł w 2023). Wydatki spadły w związku z zakończeniem okresu rozliczania perspektywy finansowej 2014-2020⁴⁸. Drugą przyczyną spadku wydatków jest mniejszy udział szkoleń stacjonarnych⁴⁹, które są z reguły droższe niż szkolenia zdalne i kursy e-learningowe. Te ostatnie stanowiły aż 46% szkoleń. Jest to wzrost o 20 punktów procentowych względem roku 2023.

⁴⁸ W 2023 wydatki na szkolenia z paragrafu 4557 wyniosły 11 893 tys. zł, a w 2024 tylko 273,5 tys. zł.

⁴⁹ 25% uczestników szkoleń w 2024 wzięło udział w szkoleniach stacjonarnych, w 2023 było to 40%.

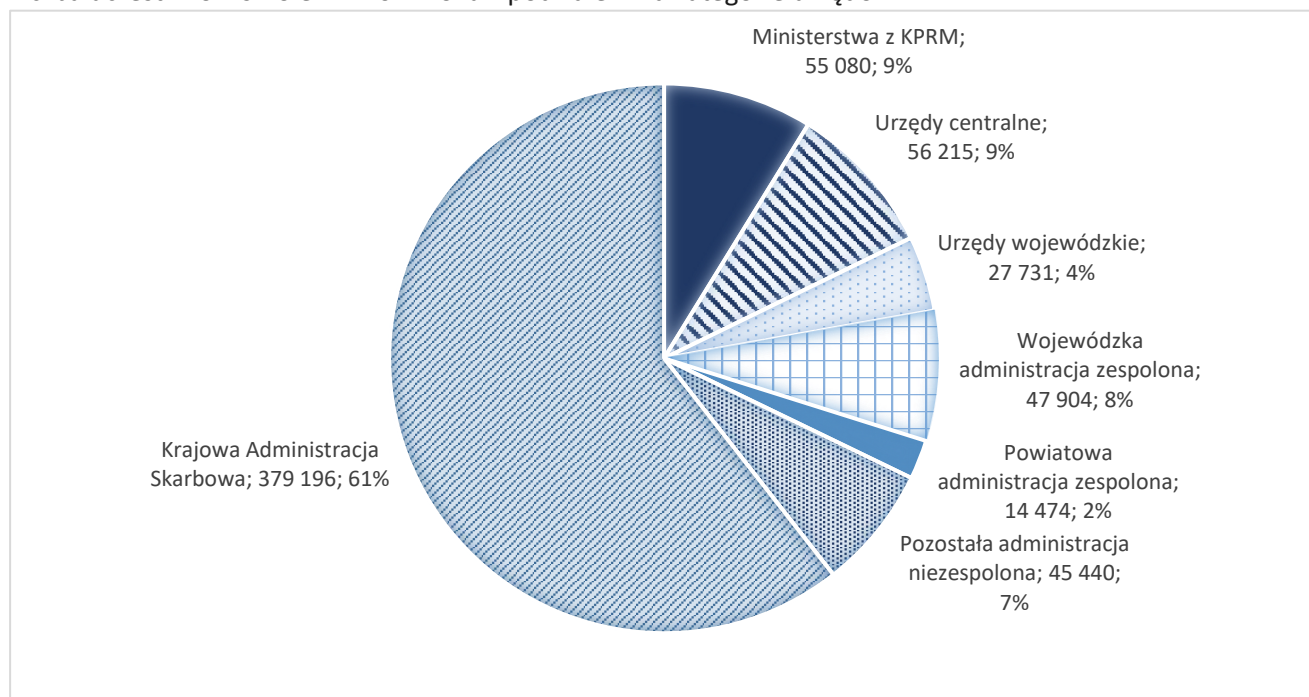
Wydatki na szkolenia w latach 2021-2024 z podziałem na kategorie urzędów



Wydatkowana kwota (55,7 mln zł) stanowi, podobnie jak w roku ubiegłym, 89% środków zaplanowanych w planach finansowych urzędów po zmianach (62,3 mln zł). Oznacza to, że 11% środków zaplanowanych na szkolenia pracowników wróciło do budżetu państwa. Spadek wydatków na szkolenia odnotowano we wszystkich rodzajach urzędów służby cywilnej, poza wojewódzką administracją zespólną (wzrost o 20% względem 2023 roku) oraz powiatową administracją zespólną (wzrost o 8%). Największy spadek wydatków odnotowały ministerstwa i KPRM (o 36%).

Utrzymuje się tendencja, zgodnie z którą największe środki na szkolenia przeznaczają ministerstwa i KPRM oraz urzędy centralne, zaś najniższe wydatki na ten cel ponoszą urzędy powiatowej administracji zespólnej. Najwyższe średnie wydatki na szkolenia poniosły ministerstwa i KPRM (1260 zł na osobę) oraz urzędy centralne (929 zł na osobę), najniższe zaś – jednostki powiatowej administracji zespólnej (78 zł na osobę).

Liczba uczestników szkoleń w 2024 roku z podziałem na kategorie urzędów



Szkolenia centralne organizuje szef służby cywilnej z przyznanego budżetu w wysokości 617 tys. zł. W 2024 ponad 87% wszystkich uczestników tych szkoleń pochodziło z urzędów terenowych. Uczestnicy ocenili je bardzo wysoko. Najczęściej podkreślali ich praktyczny wymiar, wysokie kompetencje prowadzących, możliwość wyrównania poziomu wiedzy i wymiany doświadczeń.

W ramach „Planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej w 2024 roku” zorganizowano 52 szkolenia i 19 webinarów dla łącznie 8013 osób.

E-learning

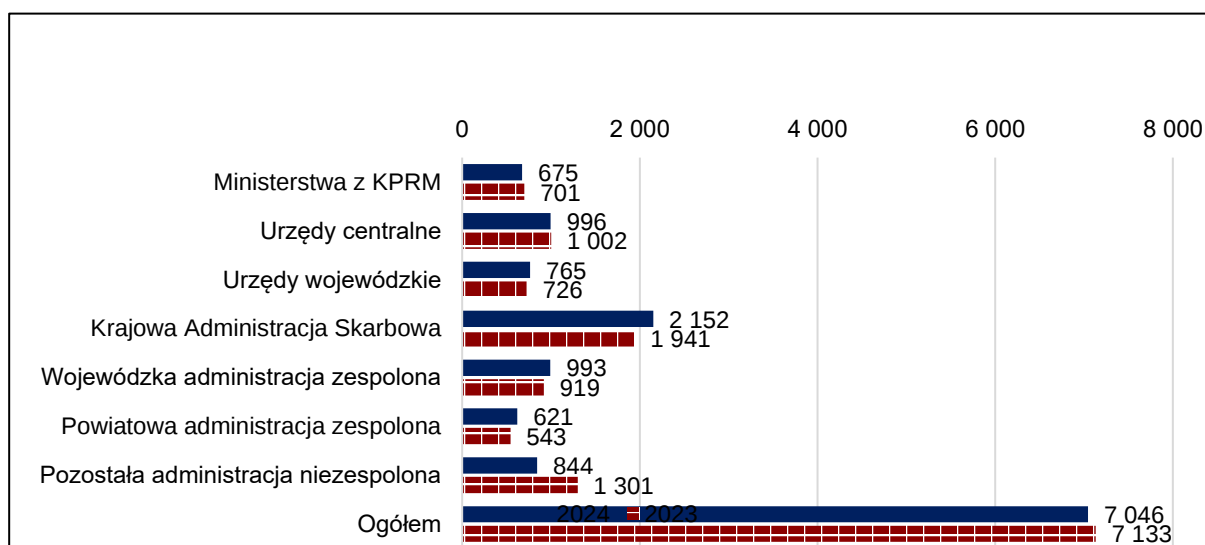
Dzięki systemowi e-learningowemu służby cywilnej członkowie korpusu służby cywilnej mogą zdalnie podnosić swoje kompetencje. System jest dostępny dla użytkowników z jednostek administracji rządowej, w których zatrudnieni są członkowie korpusu służby cywilnej. Tematyka została podzielona na osiem kategorii: prawo i administracja, zarządzanie, ekonomia i finanse, dostępność, kursy interpersonalne, językowe, informatyczne i analityczne.

Od czasu powstania systemu w 2007 jest on stale rozbudowywany. Na koniec 2024 liczba użytkowników wyniosła 88,5 tys. W 2024 w systemie wystawiliśmy ok. 34,7 tys. zaświadczeń. Największą popularnością cieszyły się kursy z etyki. Dużym zainteresowaniem cieszyły się też kursy z zapobiegania zagrożeniom z obszaru cyberbezpieczeństwa, przeciwdziałania korupcji, testy wiedzy z egzaminu na urzędnika mianowanego, prostego języka, ochrony danych osobowych, skutecznej komunikacji, radzenia sobie ze stresem i efektywnego zarządzania czasem, kodeksu postępowania administracyjnego, a także dostępności w zatrudnieniu oraz języka angielskiego.

Pierwsza ocena w służbie cywilnej

Pracownik zatrudniony po raz pierwszy w służbie cywilnej podlega przygotowaniu do pracy (służba przygotowawcza) oraz weryfikacji i ocenie jego kwalifikacji i przydatności zawodowej (pierwsza ocena w służbie cywilnej). Pierwsza ocena ma na celu zatrzymanie wykwalifikowanej i profesjonalnej kadry w służbie cywilnej, decyduje również o przedłużeniu stosunku pracy.

Liczba przyznanych pierwszych ocen (porównanie lat 2023–2024)

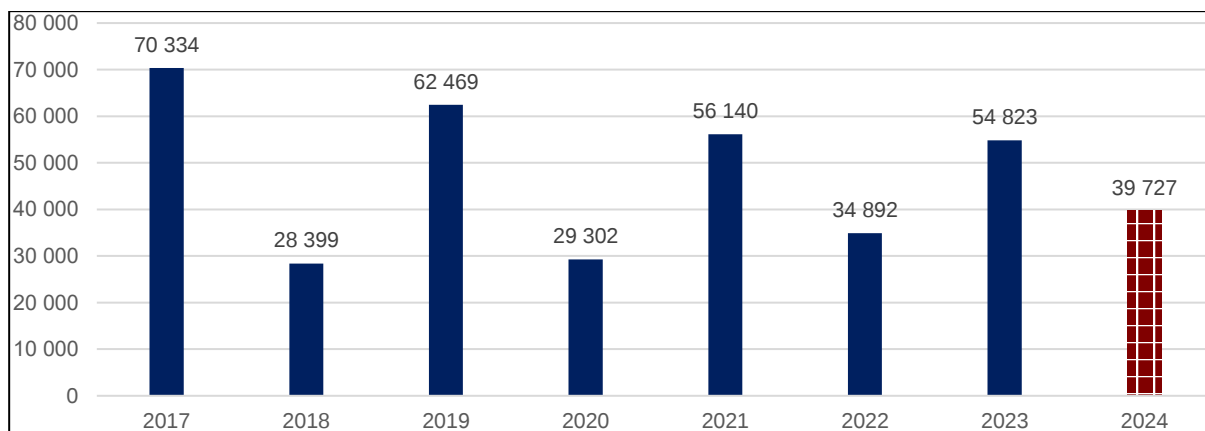


Ocena okresowa w służbie cywilnej

Ocena okresowa to jedno z najważniejszych narzędzi zarządzania ludźmi w służbie cywilnej. Służy ona przede wszystkim udzielaniu pracownikom informacji zwrotnej na temat wykonywanej przez nich pracy. Stanowi również niezbędny element systemu motywacji i rozwoju zawodowego.

W 2024 sporządzono ogółem 39 727 ocen okresowych⁵⁰.

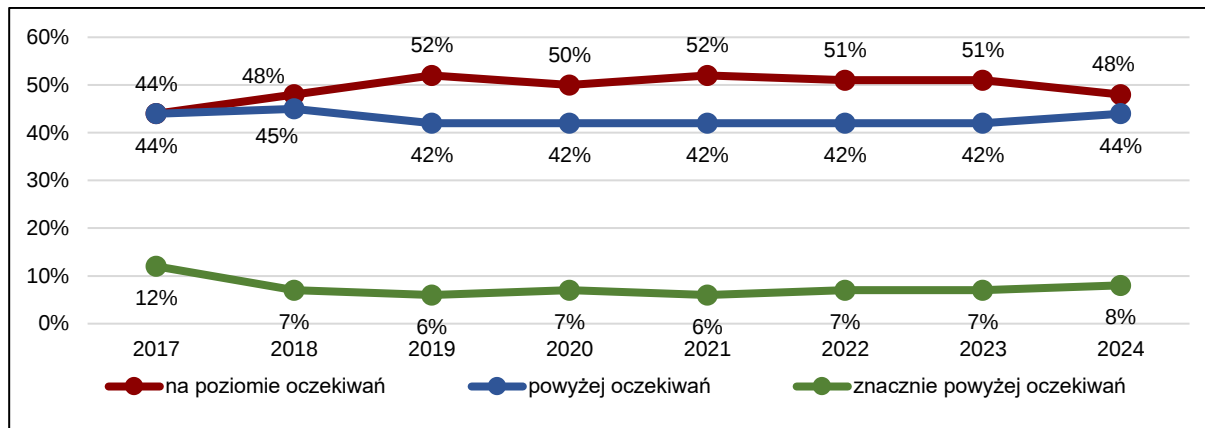
Liczba ocen okresowych w latach 2017–2024



⁵⁰ W 2023 r. sporządzono 54 823 ocen okresowych, czyli znacznie więcej niż w 2024 r. Różnica wynika z cykliczności ocen okresowych – co dwa lata wypada termin sporządzenia ocen dla dużej grupy osób, które były zatrudnione na czas nieokreślony w dniu wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej w 2009 r..

Najwięcej przyznawanych ocen okresowych jest na poziomie oczekiwań – stanowią niemal połowę wszystkich przyznanych ocen (19 078, czyli 48%). Liczba przyznanych ocen okresowych na dwóch najwyższych poziomach utrzymuje się na stałym, wysokim poziomie – łącznie stanowią 51,5% przyznanych ocen.

Pozytywne oceny okresowe – rozkład wyników na poszczególnych poziomach



Wśród wszystkich ocen oceny negatywne stanowiły minimalny odsetek – było ich 185 (0,46%). W opiniach, które docierają do Departamentu Służby Cywilnej, dyskusjach w mediach i ankietach krytykowane są niektóre obecne założenia dotyczące sporządzania ocen okresowych. Wśród najczęstszych postulatów podkreśla się przede wszystkim silniejsze niż dotąd powiązanie ocen okresowych z innymi narzędziami zarządzania ludźmi. Niezbędne jest wyraźne wzmocnienie motywacyjnego charakteru ocen i wprowadzenie spójnego rozwiązania dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Ponadto utrzymująca się od lat bardzo wysoka liczba ocen na dwóch najwyższych poziomach wskazuje na potrzebę ich „urealnienia”, tak aby stały się bardziej przydatnym instrumentem polityki personalnej zarówno dla pracodawcy, jak i z punktu widzenia pracowników. Takie potrzeby zmian potwierdzają wyniki monitoringu: o ile przedstawiciele komórek kadrowych dość licznie wskazali przydatność ocen okresowych (70%), o tyle wśród pracowników liczba ta sięga jedynie 47%⁵¹.

Opisy i wartościowanie stanowisk pracy

Opisy stanowisk pracy są bardzo istotnym narzędziem służącym do zarządzania ludźmi. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że obecne zasady ich sporządzania w służbie cywilnej są zbyt szczegółowe i czasochłonne. Narzucone przepisami wzory nie dają urzędom wystarczających możliwości ich modyfikowania i dopasowywania do wewnętrznej polityki kadrowej. Sygnały o potrzebie zmian w tym obszarze płyną także od samych urzędów i ich pracowników. Wskazują oni, że jest to narzędzie potrzebne, ale wymaga zmodyfikowania. Opisy stanowisk pracy zostały uznane za przydatne narzędzie przez 61% pracowników. Lepiej przydatność opisów ocenili przedstawiciele komórek kadrowych 84%⁵².

Narzędziem ściśle powiązanym z opisaniami stanowisk pracy jest wartościowanie stanowisk pracy. Urzędy dużo częściej kwestionują użyteczność tego narzędzia. Jedynie 35% pracowników postrzega

⁵¹ Wyniki ankiety dot. stosowania narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie przeprowadzonej przez DSC w 2018 r.

⁵² Tamże.

wartościowanie jako przydatne narzędzie. Przedstawiciele komórek kadrowych są w tej kwestii mniej krytyczni – 58% ocen pozytywnych⁵³.

Mianowanie w służbie cywilnej

Urzędnicy służby cywilnej stanowią grupę, która w szczególny sposób odznacza się **wolą trwałego związania kariery zawodowej ze służbą cywilną**; jest to ważne przy wykonywaniu zadań państwa w sposób zawodowy, czyli traktowania zatrudnienia w służbie cywilnej jako swojego zawodu.

Uzyskanie mianowania możliwe jest w ramach jednej z dwóch ścieżek:

- po ukończeniu kształcenia w KSAP (jeśli absolwent złoży wniosek),
- po przejściu postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej, które sprawdza wiedzę i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej.

Liczba wniosków o mianowanie absolwentów KSAP utrzymuje się na względnie stałym poziomie. Odpowiada ona zazwyczaj liczbie osób kończących KSAP w danym roku. Liczba osób ubiegających się o mianowanie w drodze postępowania jest bardziej zmienna. Zależć może m.in. od wysokości ustalanego limitu mianowań w służbie cywilnej w ustawie budżetowej. Może mieć również związek z działaniami promocyjnymi dotyczącymi egzaminu oraz mianowań.

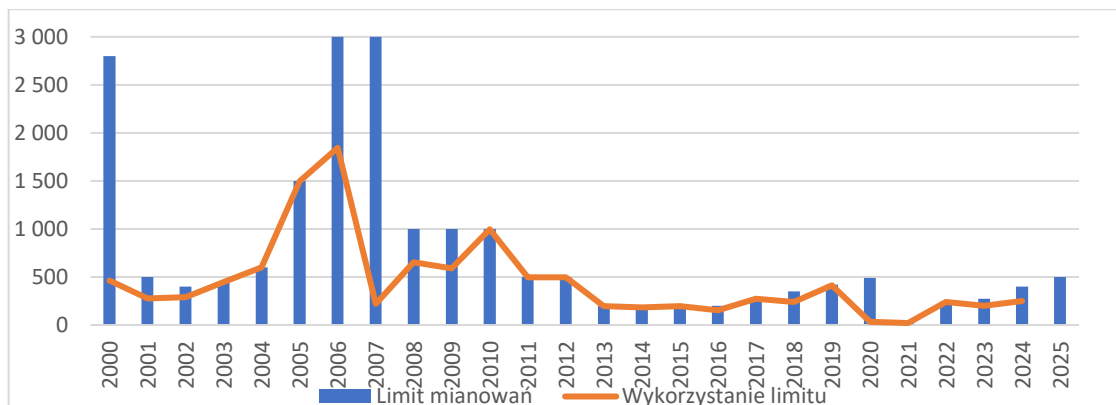
Wysoki limit mianowań działa motywująco na pracowników służby cywilnej – stanowi wyraźny sygnał, że państwo inwestuje w rozwój kadr i premiuje profesjonalizację. Zwiększa to zainteresowanie udziałem w postępowaniu kwalifikacyjnym i zachęca do planowania ścieżki kariery w służbie cywilnej uwzględniającej mianowanie na urzędnika.

⁵³ Tamże.

Postępowania kwalifikacyjne oraz mianowania w służbie cywilnej w latach 2013-2024

Postępowania kwalifikacyjne oraz mianowania w służbie cywilnej								
Rok	Limit mianowań	Liczba zgłoszeń do postępowania	Liczba osób przystępujących do sprawdzianu w toku postępowania	Liczba mianowanych uczestników postępowania	Liczba osób, które nie zmieściły się w limicie mianowań	Liczba absolwentów kończących KSAP w danym roku	Liczba osób mianowanych na podstawie wniosków absolwentów KSAP	Łącznie mianowani
2013	200	877	864	164	38	-	33	197
2014	200	893	880	153	167	32	32	185
2015	200	846	828	162	136	37	36	198
2016	200	615	607	120	-	35	34	154
2017	280	568	563	236	59	38	39	275
2018	350	609	605	206	-	35	35	241
2019	420	885	876	381	120	35	34	415
2020	490	623	0	0	-	35	34	34
2021	30	0	0	0	-	21	21	21
2022	245	549	544	219	-	21	21	240
2023	275	663	654	173	-	26	28	201
2024	400	814	804	229	-	22	22	251

W ciągu 26 lat limit mianowań i jego wykorzystanie kształtował się następująco:



* W latach 2020 i 2021 nie przeprowadzono postępowania kwalifikacyjnego ze względu na pandemię.

Po okresie najwyższego limitu mianowań w latach 2005-7, jego poziom sukcesywnie spadał, począwszy od kryzysu gospodarczego z 2008 r. Ponowny wzrost rozpoczął się w 2017 r., zahamowany w okresie pandemii i ponownie rósł od 2022 r.

Poziom limitu mianowań w służbie cywilnej jest więc niezależny od tego, jakie ugrupowania polityczne są aktualnie u władzy. Można zaobserwować rodzaj konsensusu politycznego, z jednej strony co do wagi utrzymania zawodowej służby cywilnej w Polsce, z drugiej ograniczonej potrzeby poszerzania/rozwoju grupy urzędników.

Mianowanie jako wyraz przywiązania i gwarancja jakości

Mianowanie w służbie cywilnej to nie tylko sposób na pozyskanie i utrzymanie kompetentnych kadr – to także wyraz przywiązania urzędnika do służby państwowej. O szczególnej więzi urzędnika z państwem świadczy fakt i treść ślubowania, które składa.

Mianowanie jest więc czymś więcej niż tylko formą zatrudnienia (co oczywiście ma znaczenie z pracowniczego punktu widzenia). Jest gwarancją jakości i stabilności administracji. Urzędnik mianowany, składając ślubowanie, zobowiązuje się do przestrzegania najwyższych standardów etycznych i zawodowych. To zaś wpływa na jakość świadczonych usług publicznych, które są fundamentem efektywności państwa i postrzegania administracji przez jej interesariuszy.

Już bezpośrednio z Konstytucji RP wynika zawodowy charakter służby cywilnej. Zgodnie z jej art. 153 ust. 1, „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.” Oznacza to, że państwo ma konstytucyjny obowiązek budować administrację opartą na profesjonalizmie. Mianowanie jest mechanizmem, który umacnia ten profesjonalizm.

Te wysokie standardy powinny być i są obecne również wśród pracowników służby cywilnej, którzy są zatrudnieni na podstawie umów o pracę (urzędników niemianowanych). Mianowanie jednak formalizuje i symbolicznie wzmacnia wspomniane wartości – stanowi instytucjonalne potwierdzenie gotowości do służby publicznej w jej najbardziej wymagającej formie. Dzięki temu służba cywilna zyskuje większą spójność, trwałość i prestiż.

Stabilność i niezależność w pracy urzędników mianowanych

Gdy urzędnicy są mianowani, ich pozycja w administracji jest bardziej stabilna. Minimalizuje to ryzyko podejmowania decyzji pod presją interesów jednostkowych czy grupowych. Taka niezależność jest ważna w obszarach wymagających szczególnej bezstronności, jak np. w administracji podatkowej, sprawach zagranicznych, przy rozdziale funduszy unijnych czy wszelkiej działalności kontrolnej.

Mianowanie jest również formą inwestycji w długofalowy rozwój administracji. Urzędnicy, którzy przechodzą proces mianowania, są zazwyczaj osobami, które mają już dużą wiedzę i doświadczenie w swojej dziedzinie. Dodatkowo, sama procedura mianowania jest dowodem na zaangażowanie urzędnika w rozwój zawodowy i dbałość o wysokie standardy pracy. W tym kontekście szczególnie pozytywnie trzeba ocenić to, że zdecydowana większość urzędników zajmuje kluczowe (samodzielne, koordynujące i wyższe) stanowiska w służbie cywilnej.

Mianowanie jako fundament stabilności państwa

Mianowanie urzędników tworzy fundament stabilności państwa, zwłaszcza w obliczu zmieniającej się polityki czy rządów. Zatrudnianie urzędników mianowanych ogranicza ryzyko „politycznego nepotyzmu” i zapewnia ciągłość funkcjonowania administracji, co jest istotne dla utrzymania profesjonalizmu administracji i skuteczności realizowanych projektów.

Zatem mianowanie to kluczowy element zapewniający stabilność, bezstronność oraz kompetencje w administracji. Ma ogromne znaczenie nie tylko dla efektywności działań prowadzonych przez urzędy administracji rządowej, ale także dla utrzymania zaufania obywateli do państwa. Inwestowanie w mianowanie to inwestowanie w przyszłość, która zapewnia profesjonalizm, rzetelność i odpowiedzialność administracji. W dłuższej perspektywie przekłada się to na jakość życia obywateli i sprawiedliwość w zarządzaniu państwem.

Wartość i perspektywy rozwoju instytucji mianowania

Warto inwestować w upowszechnienie mianowania – jest to działanie, które przynosi korzyści całemu państwu. Nie bez powodu instytucja mianowania – choć różniąca się w szczegółach – funkcjonuje w innych sektorach sfery publicznej. Wskazać tu można choćby na pragmatyki pracownicze związane

z ustawami o Państwowej Inspekcji Pracy, o Najwyższej Izbie Kontroli, czy o ustroju sądów powszechnych.

Potrzebę tę widać także w danych:

- tylko 14% urzędów objętych przepisami ustawy o służbie cywilnej zatrudnia urzędników służby cywilnej,
- chociaż większość urzędników pracuje poza Warszawą, to wyższy średni odsetek urzędników wśród pracowników urzędu przypada na urzędy warszawskie - 9,5%, podczas gdy poza Warszawą to średnio 6,3% zatrudnionych.

Konieczne jest zatem rozpowszechnienie mianowania, szczególnie w urzędach spoza Warszawy.

Na potrzebę utrzymania i wzmocnienia mianowania w służbie cywilnej wskazywały dotąd zarówno organizacje pozarządowe zajmujące się jej problematyką, jak również eksperci ds. służby cywilnej - zarówno teoretycy - ludzie nauki, jak i praktycy służby cywilnej. Podnosili oni m.in., że urzędnicy służby cywilnej zapewniają trwałość w realizacji zadań państwa, w tym ciągłość wiedzy instytucjonalnej i efektywne wykonywanie zadań państwowych. Z drugiej strony urzędnicy mianowani mogą i powinni być ambasadorami zmian, zwłaszcza następujących w obliczu ewentualnych zmian politycznych, wzorem urzędniczej odwagi i krytycznego podejścia.

Wydatki na urzędników mianowanych

Wydatki na dodatki służby cywilnej mają niewielki udział w ogóle wydatków na wynagrodzenia.

Rok	Dodatki służby cywilnej (w tys. zł)	Wynagrodzenia całkowite w sc (w tys. zł)	Udział %
2021	144 277,67	10 510 415,14	1,37
2022	140 983,62	11 395 436,48	1,24
2023	161 205,96	13 422 687,90	1,20
2024	198 002,63	16 537 879,08	1,20

Wydatki na postępowanie kwalifikacyjne są z nawiązką pokrywane z opłat uczestników

	usługi obce dot. postępowania kwalifikacyjnego (wynajem sali i osób, wydruk materiałów, usługi PTP itd.)	wpływy z opłaty za postępowanie kwalifikacyjne
2022	136 000	330 000
2023	160 000	461 000
2024	206 000	587 000
2025	-	807 000

Wydatki publiczne poniesione na sfinansowanie dodatków służby cywilnej trzeba traktować jako inwestycję państwa w jego profesjonalną kadrę urzędniczą; traktowanie jej jako obciążenia dla finansów publicznych oddala nasze państwo od tych standardów i nie spełnia oczekiwań, jakie obywatele mają względem nowoczesnej administracji demokratycznego państwa prawnego. Jest to więc inwestycja państwa w zwiększenie profesjonalizacji kadry urzędniczej – inwestycja, która przynosi wymierne korzyści w postaci np.:

- lepszej jakości stanowionego prawa,
- lepszej absorpcji funduszy europejskich,

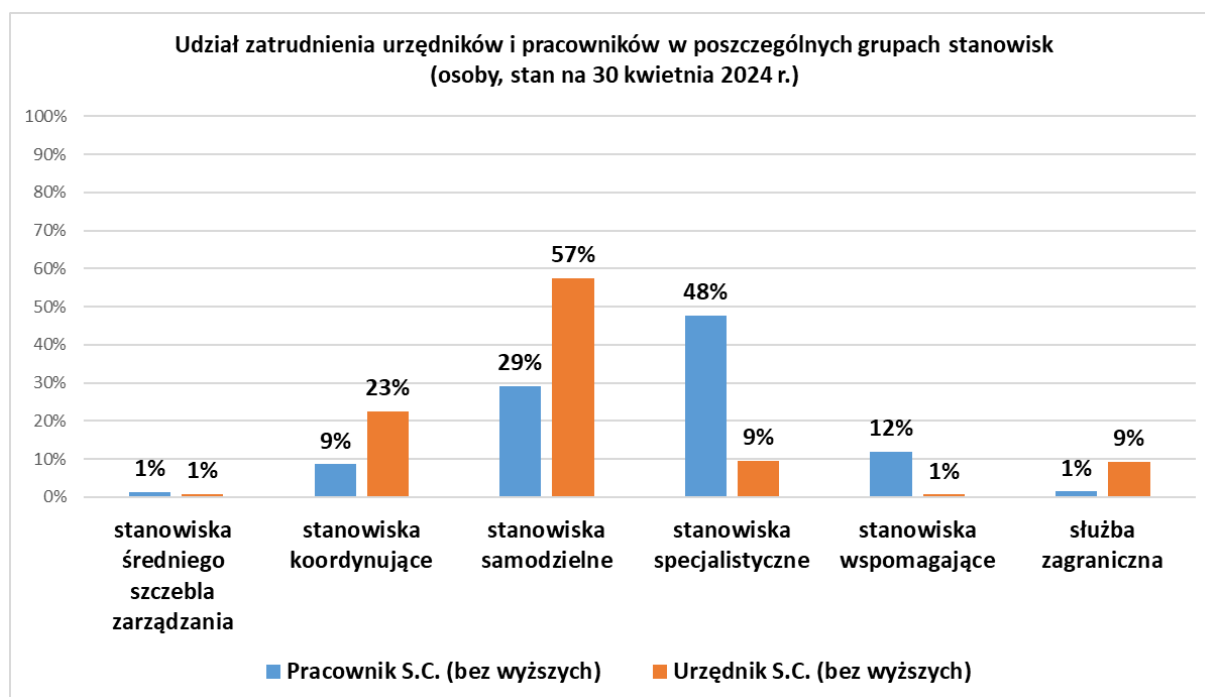
- efektywniejszej działalności fiskalnej,
- sprawniejszej obsługi obywateli,
- większej odporności instytucji na presję polityczną,
- długofalowego wzmocnienia zdolności państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych.

Takie nakłady, choć często postrzegane jako koszt, w rzeczywistości przynoszą zwrot w postaci większej efektywności i wiarygodności administracji.

Stabilność zatrudnienia i znaczenie urzędników mianowanych dla zarządzania

Zdecydowana większość członków korpusu służby cywilnej (85%) wskazuje na stabilność zatrudnienia jako główną wartość pracy w tej formacji. Ten aspekt zatrudnienia w służbie cywilnej jest szczególnie dostrzegalny w przypadku osób mianowanych, które często wiążą się z administracją na wiele lat.

Urzędnicy służby cywilnej zajmują w ogromnej przewadze stanowiska najistotniejsze z punktu widzenia organizacji, tj. stanowiska koordynujące i samodzielne w służbie cywilnej (odpowiednio 23% i 57%).



Równocześnie utrzymuje się wysoki udział (ok. 26%) urzędników służby cywilnej wśród osób, które zajmują wyższe stanowiska w służbie cywilnej w ministerstwach i urzędach centralnych. Wykonując zadania na wszystkich tych stanowiskach, urzędnicy mianowani istotnie wspomagają właściwe funkcjonowanie służby cywilnej, a tym samym właściwe wykonywanie zadań państwa.

Ponadto, w ministerstwach i urzędach centralnych, w których obecni są urzędnicy mianowani, ich średni udział wśród zatrudnionych tam członków korpusu służby cywilnej wynosi ok. 13%, co wskazuje na potencjał merytoryczny i stabilność kadrową w tych instytucjach (dla porównania, w pozostałej grupie urzędów, w której zatrudnieni są urzędnicy służby cywilnej odsetek ten nieco przekracza 5%). Ma to ogromne znaczenie dla państwa, ponieważ są to kluczowe urzędy kluczowe dla tworzenia

i wdrażania polityk publicznych, co dodatkowo podkreśla znaczenie obecności urzędników mianowanych w strukturach administracji rządowej.

Udział urzędników mianowanych w kluczowych instytucjach państwa

Różne sektory administracji rządowej różnią się pod względem udziału urzędników mianowanych, co może wpływać na ich efektywność i stabilność w realizacji celów.

W urzędach takich jak: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Klimatu i Środowiska czy Kancelaria Prezesa Rady Ministrów udział urzędników mianowanych jest największy – sięga nawet 20–35%. To właśnie tam, także dzięki pracy doświadczonych i stabilnie zatrudnionych urzędników, państwo realizuje najważniejsze cele – od projektowania polityk publicznych, spraw związanych pozyskiwaniem środków europejskich, zagadnień dotyczących spraw zagranicznych, przez finanse publiczne i kwestie budżetowe, aż po e-usługi, ochronę środowiska i szeroko rozumiane wsparcie dla rządu.

Przykładowo:

- w obszarze finansów publicznych i budżetu – Ministerstwo Finansów - ok. 22% zatrudnionych to urzędnicy mianowani;
- w obszarze polityki zagranicznej oraz dyplomacji jest on wyraźnie wyższy i wynosi ok. 29%;
- w obszarze polityki spójności (MFIPR) jest najwyższy i sięga ok. 35%.

Długoterminowe zaangażowanie urzędników mianowanych a efektywność administracji

Mechanizmy ustawy o służbie cywilnej przewidziane dla urzędników służby cywilnej (m.in.: gwarancje stabilności zatrudnienia, związane z ocenami pracy lepsze zabezpieczenie socjalne) w sposób systemowy zachęcają ich do długoterminowego związania się z administracją. Z kolei to ich niejednokrotnie długotrwałe zatrudnienie w służbie cywilnej pozwala im bardzo dobrze rozumieć przepisy i procedury, a także otoczenie, w którym działa dany urząd, a przez to sprawniej podejmować trafne decyzje. Dlatego ich praktyka przekłada się na wysoką efektywność. Ta z kolei prowadzi do sukcesów działań poszczególnych urzędów oraz sukcesu całej służby cywilnej.

Potrzeba odnawiania zasobu urzędników służby cywilnej

W ostatnich latach obserwować można, że wyraźnie osłabła zdolność systemu (mechanizmów ustawy o służbie cywilnej) do zastępowania odchodzących urzędników służby cywilnej.

Aby zmierzać do coraz większej profesjonalizacji służby cywilnej liczba urzędników mianowanych powinna być jak najwyższa. Z pewnością powinna przekraczać obecny udział urzędników w ogóle członków korpusu służby cywilnej. (ok. 6%)

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% członków ksc	6,5	6,5	6,3	6,4	6,6	6,4	6,3	6,3	6,3	6,2

Obecny poziom limitów mianowań nie jest niestety w stanie zwiększyć tego odsetka, a uwzględniając starzenie się korpusu i odchodzenie doświadczonych pracowników, **należy oczekiwać spadku tego odsetka w najbliższych latach, jeśli limit mianowań nie wzrośnie.**

Liczba nowych mianowań w ostatnich 10 latach utrzymywała się na niskim poziomie - średnio wyniosła ok. **200**, podczas gdy średnia liczba odejść urzędników mianowanych w tym samym okresie była relatywnie wysoka – także ok. **200**. W efekcie **nowe mianowania jedynie równoważyły odejścia**

urzędników (na przestrzeni 10 lat), ale w niektórych latach (2020, 2021 i 2024) urzędników *de facto* ubywało.

Zmiana limitu mianowań pociąga za sobą zmianę liczby kandydatów w postępowaniu. Zakładając, że mianowanie jest atrakcyjną dla członków k.s.c. ścieżką zawodową, podniesienie limitu zwiększa atrakcyjność s.c. jako pracodawcy.

Limit mianowań w służbie cywilnej okazał się w ostatnich latach niewystarczający dla stworzenia choćby ram, które zapewnią zastępowalność odchodzących urzędników. Dlatego wciąż ważne i konieczne jest, aby stopniowo podnosić ten limit w latach kolejnych. Ma to również znaczenie w związku z postępującym starzeniem się korpusu służby cywilnej, co dotyczy także zasobu urzędników służby cywilnej.

Czas pracy

Zasady

Do 26 września 2023 przepisy ustawy o służbie cywilnej przewidywały stosowanie dwóch systemów czasu pracy:

- systemu podstawowego, przewidującego pracę codziennie, od poniedziałku do piątku, w wymiarze nie przekraczającym ośmiu godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo, w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż osiem tygodni,
- systemu równoważnego, który może być wprowadzony w przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy i jej organizacją; w systemie tym jest dopuszczalne przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę z tym, że czas pracy nie może przekraczać średnio 40 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż 12 tygodni.

Rozkład czasu pracy w tygodniu oraz jego wymiar w poszczególnych dniach tygodnia ustalał dyrektor generalny urzędu według zasad określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej⁵⁴.

Ze względu na to, że urzędy administracji rządowej realizują różnorodne zadania (np. inspekcja weterynaryjna, inspekcja transportu drogowego, inspekcja ochrony środowiska), wymagające funkcjonowania urzędów w innym czasie niż dni przypadające między poniedziałkiem a piątkiem, a także w innych godzinach niż uznawane za zwykłe godziny pracy (między 8:15 a 16:15) oraz biorąc pod uwagę długość okresów rozliczeniowych ustalonych w tygodniach, które utrudniały organizowanie pracy na stanowiskach związanych ze szczególnymi zadaniami, wprowadzono w tym obszarze elastyczne rozwiązania dla całej służby cywilnej. W związku z tym ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw⁵⁵ wprowadziła od 27 września 2023 regulacje dotyczące czasu pracy w następującym zakresie:

- dłuższych okresów rozliczeniowych,
- dodatkowych systemów czasu pracy,
- zarządzeń w sprawie czasu pracy i dni wolnych od pracy.

⁵⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej (Dz. U. poz. 505, z późn. zm.).

⁵⁵ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1195).

Dłuższe okresy rozliczeniowe

W podstawowym systemie czasu pracy zmieniła się maksymalna długość okresu rozliczeniowego i sposób jego określenia (z określenia maksymalnej długości – do 8 tygodni nastąpiła zmiana na określenie w miesiącach – maksymalnie do 4). Taka sama zmiana nastąpiła w systemie równoważnego czasu pracy. Limit 4 miesięcy określa maksymalną długość okresu rozliczeniowego co oznacza, że pracodawca może przyjąć również krótsze okresy rozliczeniowe. Dłuższe okresy rozliczeniowe pozwalają pracodawcom na racjonalne gospodarowanie czasem pracy, stosownie do zapotrzebowania na pracę w danym okresie i ułatwiają rekompensowanie pracy w godzinach nadliczbowych czasem wolnym od pracy w okresie rozliczeniowym, w którym ta praca nastąpi.

Dodatkowe systemy czasu pracy

Wskazana wyżej nowelizacja wprowadziła zadaniowy system czasu pracy, skróconego tygodnia oraz system czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta (tzw. weekendowy). Wprowadzenie dodatkowych systemów czasu pracy umożliwiło dostosowanie czasu pracy do indywidualnych potrzeb zarówno urzędu, jak i członków korpusu służby cywilnej.

System zadaniowy czasu pracy - może być wykorzystywany szczególnie przy wykonywaniu zadań, które ze względu na ich rodzaj i organizację stanowią zamknięty zespół czynności, których wykonanie jest całkowicie zależne od pracownika.

System skróconego tygodnia pracy - podobnie jak system równoważnego czasu pracy, system ten charakteryzuje się możliwością wydłużenia dobowego wymiaru czasu pracy do 12 godzin, przy równoczesnym wykonywaniu pracy przez pracownika przez mniej niż 5 dni w ciągu tygodnia.

System czasu pracy, w którym praca jest świadczona w soboty, niedziele i święta (tzw. weekendowy) Znajduje on zastosowanie szczególnie w urzędach, w których zadania są wykonywane w sposób ciągły, np. kontrole drogowe wykonywane przez inspektorów transportu drogowego lub kontrole weterynaryjne na granicach, czy ciągły kontakt z mediami.

Zarządzenia w sprawie czasu pracy i dni wolnych od pracy

Prezes Rady Ministrów, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia sprawnego wykonywania zadań urzędów, w których zatrudnieni są członkowie korpusu służby cywilnej, w tym obsługi interesantów, a także zróżnicowany charakter zadań wykonywanych w urzędach, w drodze zarządzenia:

- określił sposób organizacji czasu pracy urzędów,
- wyznacza dla członków korpusu służby cywilnej dni wolne od pracy z tytułu obniżenia wymiaru czasu pracy, o którym mowa w art. 130 § 2 Kodeksu pracy (PRM z uprawnienia tego skorzystał raz wyznaczając 2 dni wolne od pracy),
- może wyznaczać dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w poszczególnych urzędach jednakowe lub różne dni wolne od pracy podlegające odpracowaniu.

Rekompensowanie pracy w godzinach nadliczbowych

Do 31 grudnia 2023 pracownikowi służby cywilnej za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługiwał czas wolny w tym samym wymiarze, natomiast urzędnikowi służby cywilnej za pracę w godzinach nadliczbowych wykonywaną w porze nocnej, przysługiwał czas wolny w tym samym wymiarze, za pracę w niedzielę przysługiwał dzień wolny od pracy w najbliższym tygodniu, a za pracę w święto przysługiwał inny dzień wolny.

Regulacje te zostały uznane przez Komitet Niezależnych Ekspertów za niezgodne z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej. Zgodnie z ww. przepisem w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia, umawiające się Strony zobowiązały się uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Jednocześnie w ramach corocznej sprawozdawczości, do szefa służby cywilnej wpływały informacje o problemach związanych z odbiorem czasu lub dni wolnych udzielonych w zamian za pracę w godzinach nadliczbowych. Liczba wypracowanych w służbie cywilnej godzin nadliczbowych utrzymywała się na wysokim poziomie, w tym także – co szczególnie niepokojące – godzin, za które członek korpusu służby cywilnej nie otrzymał rekompensaty.

W związku z tym od 1 stycznia 2024 r. wprowadzone zostały zmiany w tym zakresie, praca w godzinach nadliczbowych może być rekompensowana w pierwszej kolejności czasem wolnym, zaś na wniosek członka korpusu służby cywilnej może być rekompensowana, po uzyskaniu zgody dyrektora generalnego/kierownika urzędu, również w formie finansowej.

W konsekwencji tych zmian:

- pracownikowi służby cywilnej za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze albo wynagrodzenie,
- urzędnikowi służby cywilnej za pracę w godzinach nadliczbowych wykonywaną w porze nocnej przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze albo wynagrodzenie,
- urzędnikowi służby cywilnej, do którego jest stosowany system czasu pracy inny niż system weekendowy (w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta) za pracę w niedzielę przysługuje dzień wolny od pracy w najbliższym tygodniu, a za pracę w święto inny dzień wolny, albo wynagrodzenie za czas przepracowany w tych dniach,
- osobie zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej, z wyłączeniem dyrektora generalnego urzędu i kierownika urzędu, za pracę w godzinach nadliczbowych wykonywaną na polecenie przełożonego - w porze nocnej, dniu wolnym wynikającym z rozkładu czasu pracy oraz niedzielę i święto albo w dniu wolnym udzielonym w zamian za pracę w niedzielę i święto – przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze albo wynagrodzenie.

Przedmiotowa zmiana stanowi znaczący krok w kierunku zrównania uprawnień, jakie w tym zakresie przysługują członkom korpusu służby cywilnej w stosunku do pracowników objętych ogólnymi przepisami Kodeksu pracy. Ponadto regulacje dotyczące rekompensaty godzin nadliczbowych w formie finansowej występują już teraz w innych pragmatykach służbowych, tj. ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej, ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawie o transporcie drogowym. Zatem możliwość uzyskania rekompensaty pieniężnej obowiązuje w urzędach, w których równocześnie są zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej.

Z uwagi na krótki okres obowiązywania przedstawionych wyżej regulacji konieczne jest, aby:

- pokazywać korzyści wynikające z obecnie obowiązujących systemów czasu pracy,
- prezentować możliwości dotyczące rekompensowania godzin nadliczbowych w służbie cywilnej,
- monitorować proces wskazanych rozwiązań pod kątem skuteczności i prawidłowości ich stosowania.

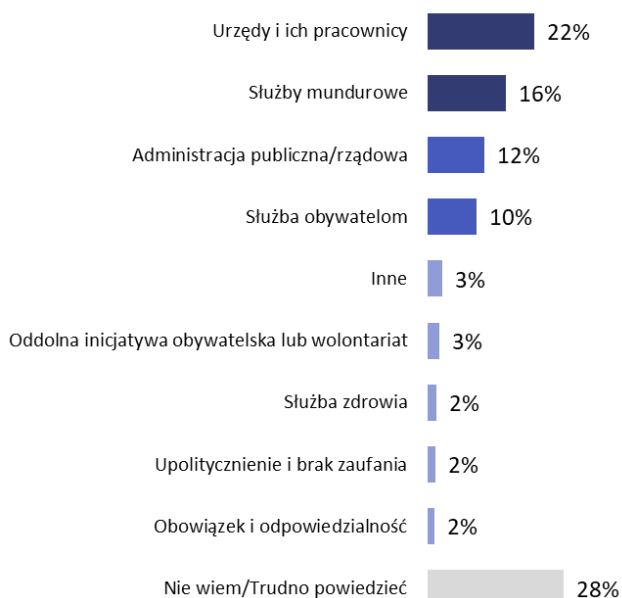
Wizerunek służby cywilnej

Służba cywilna nie jest powszechnie rozpoznawalną grupą zawodową. Przeciętnie obywatele nie rozróżniają, kim jest urzędnik ich obsługujący.

Wizerunek służby cywilnej wśród obywateli można ocenić na bazie badań społecznych, które Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zleciła pod koniec 2024 r.⁵⁶

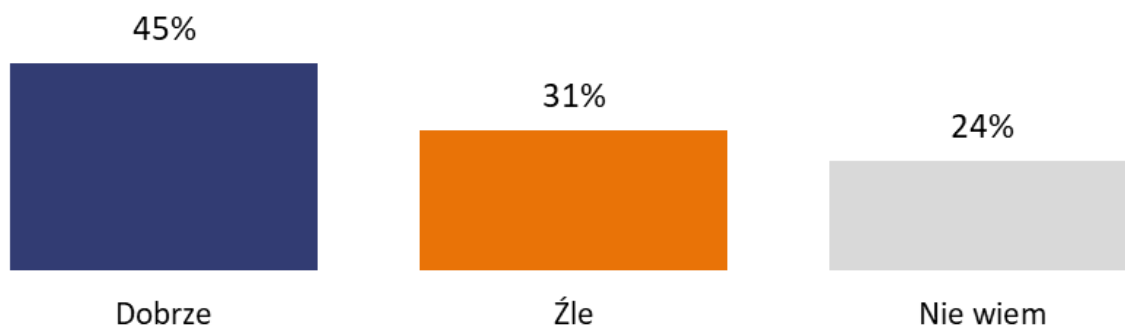
Z czym kojarzy się Panu/i pojęcie „służby cywilnej”?

Skojarzeniem w kontekście służby cywilnej, które najczęściej przychodziło na myśl badanym, były urzędy i ich pracownicy (22 proc.). Następnym w kolejności pod względem wskazań skojarzeniem były służby mundurowe (16 proc.). Badani ci utożsamiali służbę cywilną z policją wojskiem i generalnym poczuciem bezpieczeństwa. Trzecim najczęstszym skojarzeniem była administracja publiczna/rządowa (12 proc.). Warto również zwrócić uwagę na wysoki odsetek odpowiedzi „nie wiem/trudno powiedzieć”. Jednoznacznej odpowiedzi nie potrafiło udzielić niemal 30 proc. respondentów.

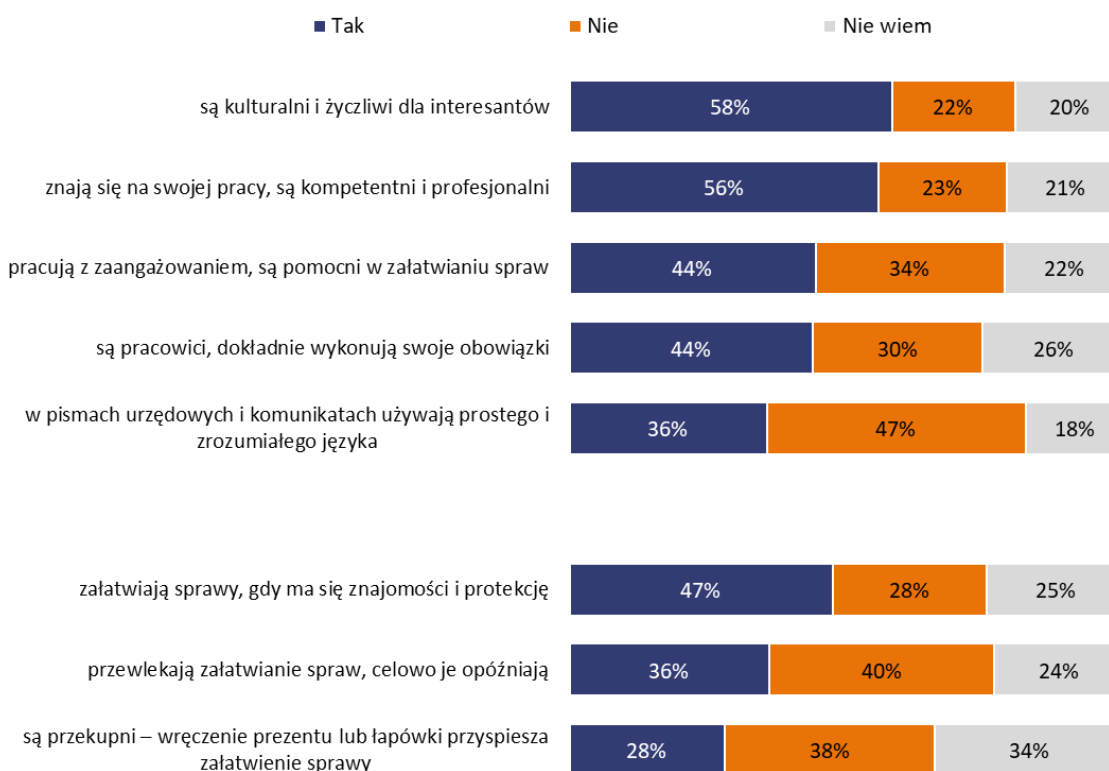


⁵⁶ Badanie opinii na temat służby cywilnej w Polsce na zlecenie KPRM, Warszawa grudzień 2024.

Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan(i) służbę cywilną w Polsce?



Ocena służby cywilnej w ujęciu szczegółowym. Odpowiedzi na pytanie jak by Pan(i) ocenił(a) pracę większości pracowniczek i pracowników służby cywilnej w Polsce? Czy członkinie i członkowie korpusu służby cywilnej na ogół...



Członkowie korpusu są postrzegani jako kulturalni i życzliwi dla interesantów przez niemal 60 proc. badanych. Niewiele mniej, bo 56 proc. respondentów uważa, że znają się oni na swojej pracy i są kompetentni i profesjonalni. Większa część badanych przyznała również, że pracownicy służby cywilnej pracują z zaangażowaniem i są pomocni (44 proc.), oraz że są pracowici i dokładni w pracy (44 proc.). Niemal połowa badanych nie zgadza się z kolei ze stwierdzeniem, że członkowie korpusu używają prostego i zrozumiałego języka.

Prawie połowa respondentów uważa, że urzędnicy załatwiają sprawy, gdy interesariusz ma znajomości i protekcję. Zdaniem 36 proc. członkowie korpusu przewlekają załatwianie spraw i celowo opóźniają wykonywanie zadań. Niemal 30 proc. ankietowanych uważa, że są oni również przekupni. Deklarowany kontakt z pracownikami nie różnicuje tej kwestii.

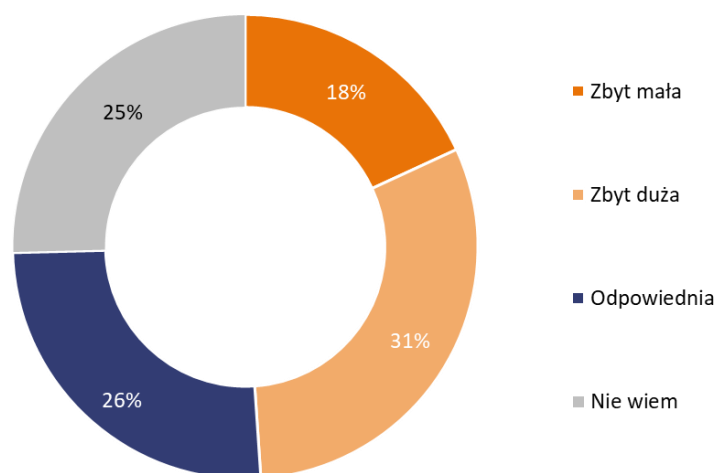
Ogólnie wizerunek służby cywilnej jest przeważnie pozytywny, z wyjątkiem używania zrozumiałego języka, ale także protekcji.

Opinie na temat liczby członków korpusu służby cywilnej

Badani nie byli zgodni co do kwestii liczebności korpusu służby cywilnej. Co czwarty ankietowany jest zdania, że obecna liczba pracowniczek i pracowników służby cywilnej jest odpowiednia. Niespełna 20 proc. uważa, że jest ich za mało. W opinii 31 proc. badanych w korpusie pracuje zbyt dużo osób. Co czwarty badany nie miał wyrobionego zdania w tej materii.

Analiza danych ze względu na zmienne społeczno-demograficznie nie wykazała większych różnic w postrzeganiu tej kwestii. Być może jest to kwestia stereotypu o generalnym przeroście zatrudnienia w administracji, a nie koniecznie w samej służbie cywilnej.

Odpowiedź na pytanie „Czy Pana/i zdaniem liczba pracowniczek i pracowników służby cywilnej w Polsce jest:”



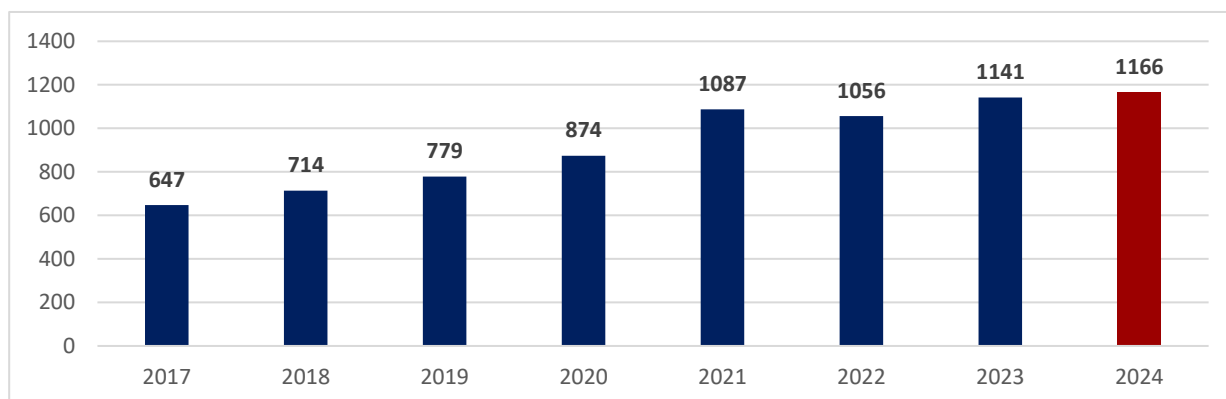
Postrzeganie służby cywilnej wśród polityków można ocenić na podstawie wyników ankiety wśród ministrów oraz wojewodów, które Szef Służby Cywilnej zlecił na przełomie 2024 i 2025 r.

Na pytanie; „Na ile zgadza się Pani/Pan ze stwierdzeniem, że „służba cywilna jest niezbędna do skutecznej realizacji zadań rządu” ponad 70% ankietowanych ministrów i 100% ankietowanych wojewodów i odpowiedziało, że „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam” z takim stwierdzeniem. Podobny odsetek odpowiedzi dotyczył pytania o skuteczność i efektywność służby cywilnej – odpowiednio – 68,2% ministrów i 76% wojewodów. Niepokoić natomiast może dość niski odsetek odpowiedzi na pytanie o rozpoznawalność służby cywilnej – 54,5 % ministrów oraz 44% wojewodów zgodziło się ze stwierdzeniem, że służba cywilna jest nierozpoznawalna.

Postawy, etyka i etyczne przywództwo

Przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, obowiązków członka korpusu służby cywilnej, zasad służby cywilnej i zasady etyki korpusu to zagadnienia, na które powinno się zwracać uwagę od początku zatrudnienia w korpusie. Natomiast na koniec 2024 szkolenie z zakresu etyki było obowiązkowym elementem służby przygotowawczej w 1166 urzędach tj. w 67% wszystkich urzędów zatrudniających członków korpusu. Oznacza to wzrost o 1 p.p.⁵⁷ względem roku 2023 i 32p.p. względem roku 2017.

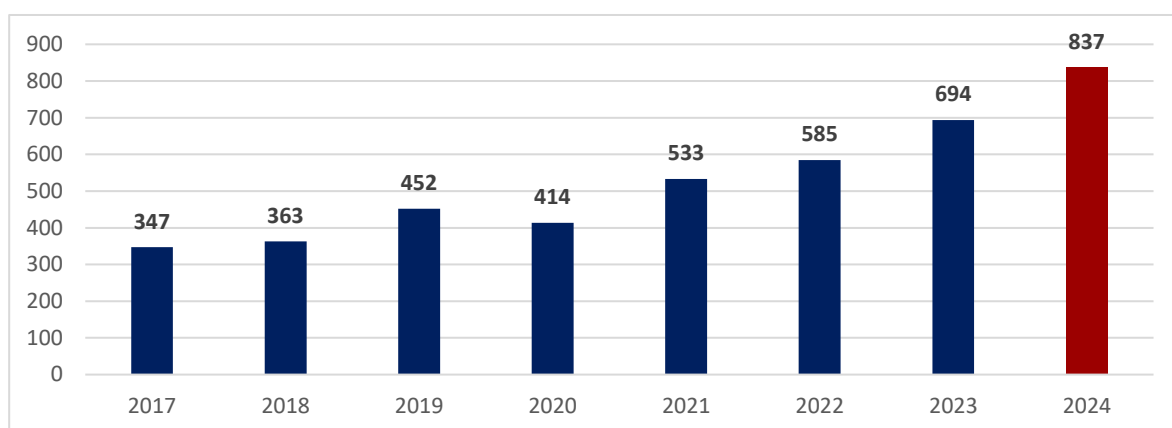
Liczba urzędów, w których etyka jest obowiązkowym elementem służby przygotowawczej



Na koniec 2024 dyrektorzy generalni/kierownicy 837 urzędów, w których pracują członkowie korpusu służby cywilnej, zapewnili pracownikom szkolenia z zakresu z etyki i przeciwdziałania konfliktowi interesów. Odsetek takich urzędów wzrósł do 48%, czyli o 8 p.p. w porównaniu z rokiem 2023 i o 29 p.p. w porównaniu z rokiem 2017.

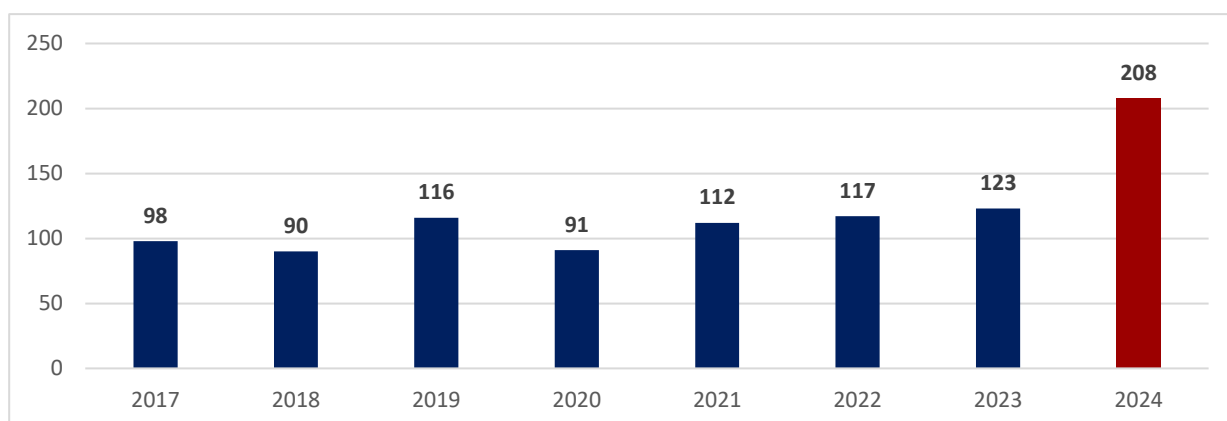
⁵⁷ W roku 2023 r. 1741 urzędów zatrudniało członków korpusu służby cywilnej. 1141, tj. blisko 66 % zapewniało etykę w ramach służby przygotowawczej.

Liczba urzędów, w których zapewniono szkolenia z etyki i przeciwdziałania konfliktowi interesów



W 2024 208 urzędów przeprowadziło w pełni anonimową samoocenę kultury uczciwości organizacji. W przeciągu ostatnich lat odsetek urzędów, w których przeprowadzano badanie, utrzymywał się na zbliżonym poziomie 5-7%. W 2024 anonimową samoocenę kultury uczciwości przeprowadzono w 208 urzędach, tj. 12% czyli o 5 p.p. więcej niż w roku 2023 i o 7 p.p. więcej niż w roku 2017.

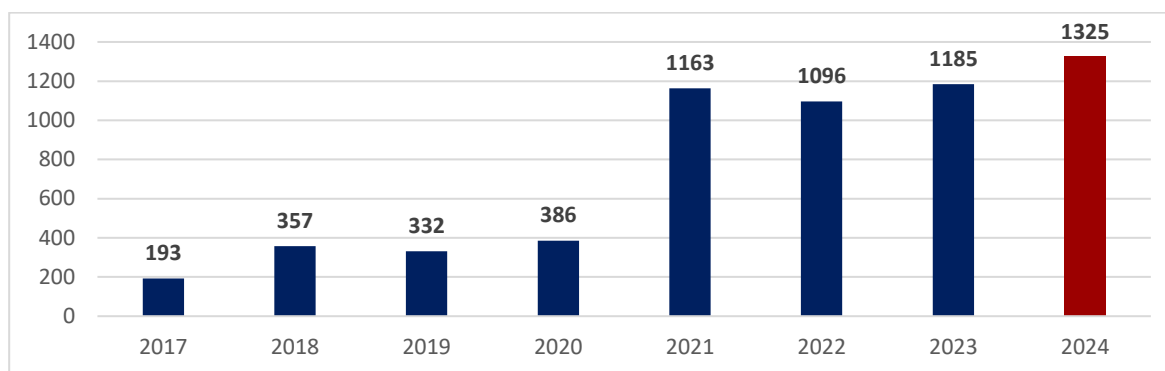
Liczba urzędów, w których przeprowadzono w pełni anonimową samoocenę kultury uczciwości⁵⁸



Na koniec 2024 większość urzędów, w których pracują członkowie korpusu służby cywilnej (1325, tj. 76%, czyli 8 p.p. więcej niż w 2023) zadeklarowała, że w urzędzie podejmuje się działania, które wzmacniają pozytywny wizerunek profesjonalnej, neutralnej politycznie służby cywilnej i przejrzystość jej funkcjonowania wśród pracowników, klientów i obywateli. Tendencja wzrostowa utrzymuje się od początku monitoringu (czyli od 2017).

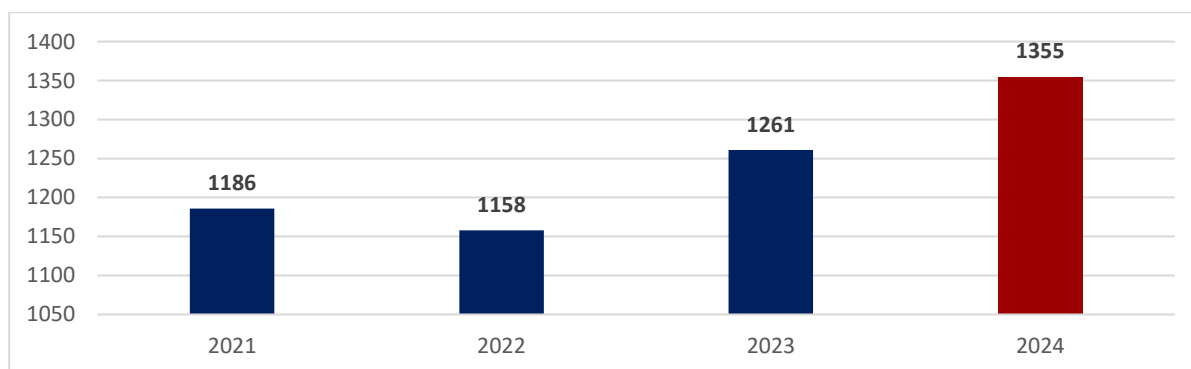
⁵⁸ Zgodnie z zaleceniem szefa służby cywilnej samoocena powinna być przeprowadzana co 2-3 lata.

Liczba urzędów, w których liderzy deklarują działania ukierunkowane na wzmacnianie kultury opartej na wartościach



Nie we wszystkich urzędach funkcjonują procedury ukierunkowane na wzmacnianie kultury uczciwości. W 2024 funkcjonowanie takich procedur potwierdziło 1355 urzędów. Najwięcej spośród nich, tj. 1310 urzędów, zadeklarowało funkcjonowanie procedury ukierunkowanej na przeciwdziałanie mobbingowi lub dyskryminacji.

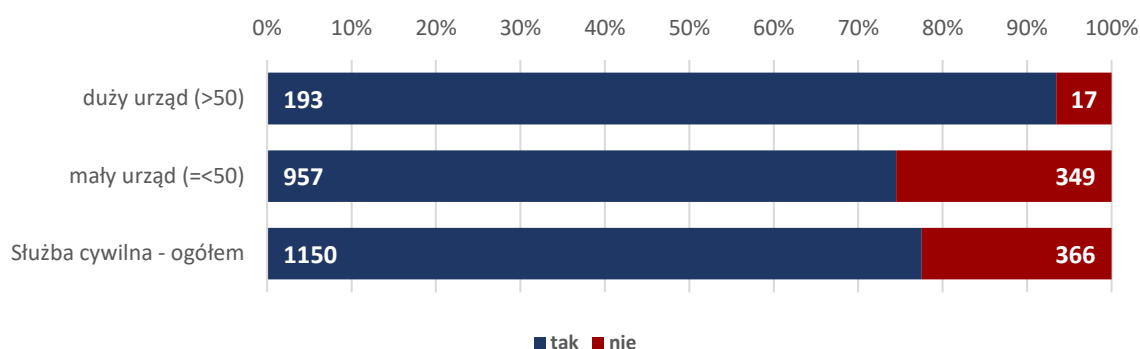
Liczba urzędów, w których liderzy deklarują funkcjonowanie procedur, które mają na celu wzmacnianie kultury opartej na wartościach



Na koniec 2024 nadal nie wszyscy dyrektorzy generalni/kierownicy urzędów realizują obligatoryjny standard zarządzania zasobami ludzkimi z zakresu „kultury uczciwości”⁵⁹.

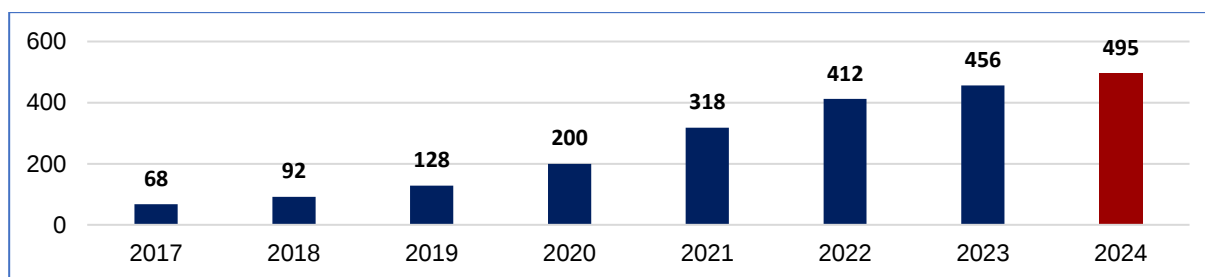
⁵⁹ Raport „Monitoring standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2023”. [Więcej w Serwisie Służby Cywilnej.](#)

Liczba urzędów, w których dyrektor generalny/kierownik urzędu wspiera pracowników w trudnych lub niejasnych sytuacjach, które budzą wątpliwości etyczne wg liczby zatrudnionych członków korpusie



Zauważalnie rośnie liczba urzędów, w których dyrektorzy generalni/ kierownicy decydują się na powołanie doradcy ds. etyki – funkcji w sposób szczególny promowanej przez szefa służby cywilnej jako wsparcia dla kierowniczka urzędu, który poprzez swoje działania może skutecznie wspierać dyrektora/kierownika urzędu w budowie i wzmacnianiu kultury opartej na wartościach.

Liczba urzędów, w których funkcjonuje doradca ds. etyki

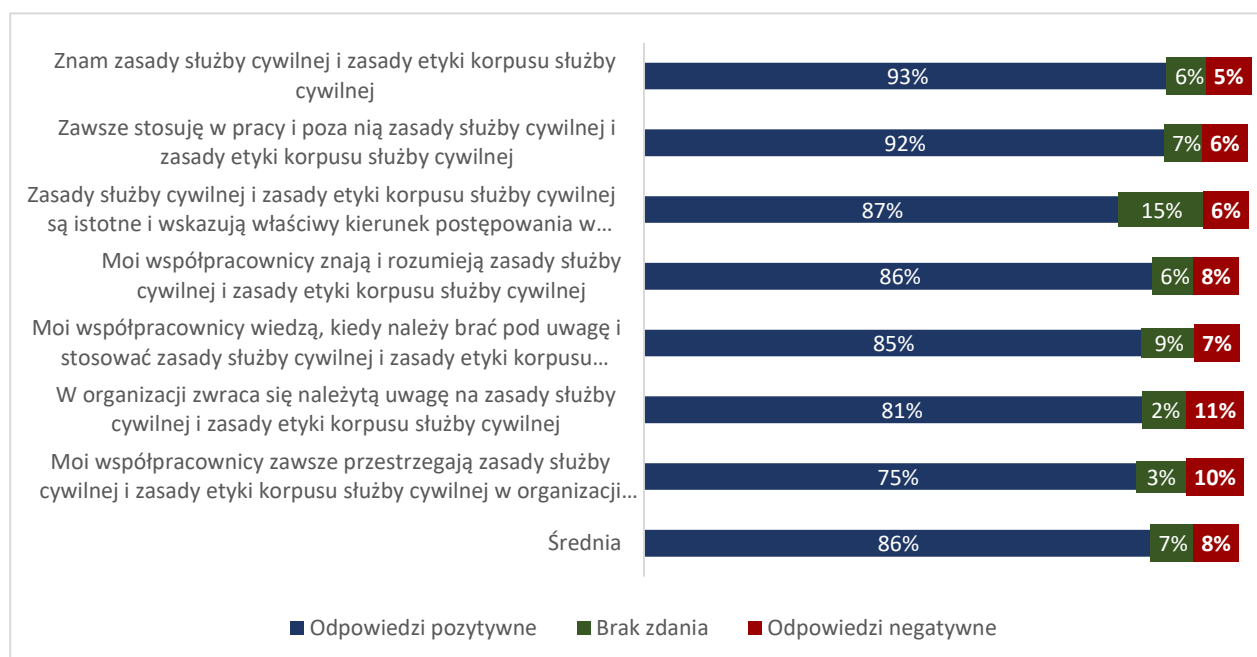


Większość członków korpusu służby cywilnej pozytywnie ocenia znajomość i stosowanie zasad służby cywilnej i etyki korpusu służby cywilnej⁶⁰.

⁶⁰ Zgodnie z opinią 86% respondentów badania ankietowego w ramach badania „Diagnoza poziomu kultury uczciwości w służbie cywilnej: z 2022 r. Źródło: badanie CAWI, N=4931. Wartości mogą nie sumować się do 100%, ze względu na wynik automatycznego zaokrąglania. [Więcej w zakładce Etyka w urzędzie Serwisu Służby Cywilnej.](#)

Odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu zgadza się Pan/Pani z poniższymi stwierdzeniami? Dotyczą one wartości i norm w Pana/Pani organizacji.”

Ogółem, wszyscy pytani. Łączne odsetki odpowiedzi pozytywnych i negatywnych



Członkowie korpusu czują się traktowani z szacunkiem w pracy. Niemniej już blisko 40% spośród nich uważa, że pracownicy w ich urzędzie nie ponoszą konsekwencji, jeśli zachowają się w sposób nieetyczny. 35% uważa, że kierownictwo ich urzędu nie reaguje odpowiednio na (potencjalne) naruszenie uczciwości w organizacji⁶¹.

⁶¹ Źródło: Ibidem.

Odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu zgadza się Pan/Pani z poniższymi stwierdzeniami? Dotyczą one zachowania i postaw Pana/Pani przełożonych.”.

Ogółem, wszyscy pytani. Łączne odsetki odpowiedzi pozytywnych i negatywnych.



Zdaniem blisko 25% członków korpusu, ich bezpośredni przełożony nie wspiera pracowników w przestrzeganiu zasad służby cywilnej i zasad etyki w korpusie. Podobny odsetek członków korpusu twierdzi, że nie może liczyć na wsparcie ze strony kierownictwa w trudnych sytuacjach i dylematach⁶².

Odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu zgadza się Pan/Pani z poniższymi stwierdzeniami? Dotyczą one zachowania i postaw Pana/Pani przełożonych.”.

Ogółem, wszyscy pytani. Łączne odsetki odpowiedzi pozytywnych i negatywnych.



⁶² Źródło: Ibidem.