INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

PORADNIK RACHUNKOWOŚCI BUDŻETOWEJ

miesięcznik

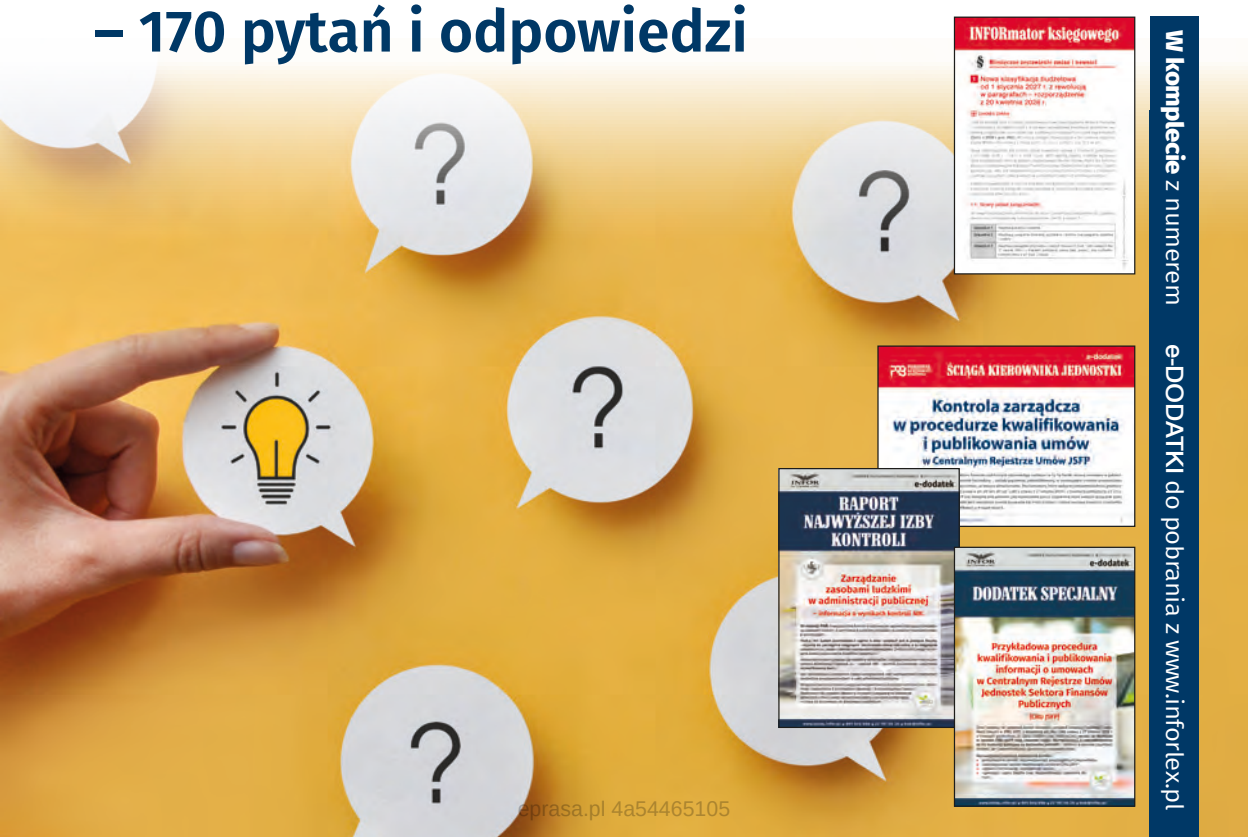
6 (234)
czerwiec 2026

NAJWAŻNIEJSZE TEMATY SFERY BUDŻETOWEJ

Ewa Plesnarowicz-Durska

Centralny Rejestr Umów JSFP

– 170 pytań i odpowiedzi

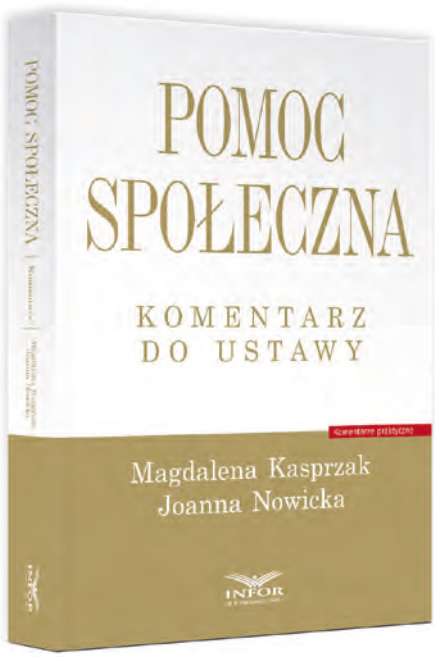


W komplecie z numerem **e-DODATKI** do pobrania z www.inforlex.pl

eprasa.pl 4a54465105

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

NAJNOWSZY KOMENTARZ DO USTAWY O POMOCY SPOŁECZNEJ



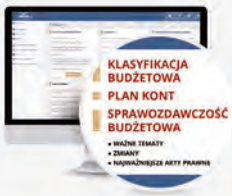
Komentarz jest kompleksową i praktyczną analizą przepisów ustawy oraz aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem systemu pomocy społecznej. Wskazuje, jak interpretować i stosować obowiązujące regulacje. Uwzględnia najnowsze zmiany w przepisach, które weszły w życie w 2026 r., dotyczące m.in.:

- nowego zakresu pojęcia „bezrobotny",
- rozbudowania ustawowego katalogu świadczeń niewliczanych do dochodu osoby starającej się o pomoc,
- nowych kryteriów ograniczenia wysokości lub rozmiaru przyznawanych świadczeń, odmowy ich przyznania bądź uchylenia decyzji o ich przyznaniu,
- wprowadzenia nowego zasiłku celowego na pokrycie kosztów pogrzebu.

KUP : sklep.infor.pl

W SERII POLECAMY

Klasyfikacja budżetowa 2026



Kompleksowe narzędzia dla jednostek budżetowych

Biuro Obsługi Klienta: 22 761 30 30, 801 626 666 bok@infor.pl

eprasa.pl 4a54465105

Spis treści

INFORMATOR KSIĘGOWEGO 7

Miesięczne zestawienie zmian i nowości 7

1. Nowa klasyfikacja budżetowa od 1 stycznia 2027 r. z rewolucją w paragrafach – rozporządzenie z 20 kwietnia 2026 r. 7
   - 1.1. Nowy układ załączników 7
   - 1.2. Działy i rozdziały 8
   - 1.3. Paragrafy 8
   - 1.4. Nowe grupy wydatków 10
   - 1.5. Czwarta cyfra paragrafu 11
   - 1.6. Klasyfikacje wydatków o większej szczegółowości – bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne 11
   - 1.7. Szczególne zasady stosowania klasyfikacji budżetowej w JST 11
   - 1.8. Klucze przejścia dla paragrafów dochodów i wydatków na nową klasyfikację 11
2. Możliwość realizacji innych zadań własnych JST w budynkach oświatowych – trzeba uważać na klasyfikację budżetową 13
3. Terminy wypłaty dla JST dotacji na podręczniki w 2026 r. 14
4. Nowe zasady lokowania wolnych środków funduszy pozabudżetowych, klauzula obronna w budżecie państwa i egzaminy na audytorów wewnętrznych – nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 17 kwietnia 2026 r. 15
   - 4.1. Zarządzanie długiem publicznym 15
   - 4.2. Klauzula obronna 16
   - 4.3. Audyt wewnętrzny – wprowadzenie egzaminu państwowego dla audytorów wewnętrznych 16
5. Faktury ustrukturyzowane w JST – dlaczego prawidłowa identyfikacja jednostki nadal sprawia problemy 17
   - 5.1. Nowe ramy prawne faktur ustrukturyzowanych w JST 17
   - 5.2. Problem fakultatywnego pola Podmiot3 – teoria a praktyka 18
   - 5.3. Trudności w relacjach z kontrahentami 19
   - 5.4. Skutki likwidacji not korygujących 19
   - 5.5. Alternatywne sposoby identyfikacji jednostek 19
   - 5.6. Prawidłowość faktury w świetle przepisów 20
6. Czy skarbnik może scedować kontrasygnatę na głównych księgowych jednostek budżetowych 21

Wyjaśnienia urzędowe 23

1. Klasyfikacja budżetowa oraz ewidencja księgowa kaucji pobieranych przy zakupie napojów 23
2. Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza – nie będzie fundamentalnych zmian w tych obszarach 25
3. Reforma Systemu Budżetowego – klasyfikacja kont: konta księgowe według założeń Ministerstwa Finansów 26

Nieprawidłowości w gospodarce finansowej 30

1. Dodatek specjalny dla skarbnika za pełnienie funkcji głównego księgowego budżetu 30
2. Tworzenie zbiorczych obiektów inwentarzowych niezgodnie z polityką rachunkowości 31
3. Dwadzieścia nieprawidłowości dotyczących korzystania ze służbowych kart płatniczych 33
4. Czy niewyksięgowanie kosztów inwestycji zaniechanych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych 35

CENTRALNY REJESTR UMÓW JSFP – 170 PYTAŃ I ODPOWIEDZI 39

1. Podmioty zobowiązane do publikowania w CRU JSFP informacji o umowach 41
1.1. Czy forma prawna szpitala decyduje o obowiązku prowadzenia CRU JSFP 41
1.2. Czy spółka komunalna jest zobowiązana do stosowania przepisów o CRU JSFP ... 42
1.3. Czy stacja pogotowia ratunkowego oraz gminna spółka z o.o. podlegają obowiązkowi prowadzenia CRU JSFP 42
1.4. Czy szkoła powinna samodzielnie prowadzić CRU JSFP 43
1.5. Czy obowiązek CRU JSFP można scentralizować w urzędzie gminy 43
1.6. Czy PCPR musi samodzielnie prowadzić rejestr umów w CRU JSFP 44
1.7. Czy CRU JSFP obejmuje podmioty spoza sektora finansów publicznych, takie jak stowarzyszenia, kluby sportowe czy szkoły niepubliczne 45
1.8. Czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawsze podlega obowiązkowi CRU JSFP 46
1.9. Czy CRU JSFP obejmuje spółdzielnie mieszkaniowe 46

2. Umowa jako zamówienie – kwalifikacja umów w ramach CRU JSFP 46
2.1. Czy tryb udzielenia zamówienia ma znaczenie dla obowiązku wpisu do CRU JSFP 46
2.2. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać umowy najmu lokalu komunalnego 47
2.3. Czy w CRU JSFP trzeba wykazać zamówienie transportu na wycieczkę szkolną 48
2.4. Czy beneficjenci PFRON mają obowiązek ujawniania umów w CRU JSFP 48
2.5. Czy w CRU JSFP trzeba ujmować umowy dotacyjne 48
2.6. Czy w CRU JSFP ujawnia się kontrakty z personelem medycznym – rozbieżne interpretacje 49
2.7. Czy do CRU JSFP powinny trafiać umowy o pracę osób publicznych 50
2.8. Czy w CRU JSFP ujawnia się umowy na staże i roboty publiczne 50
2.9. Czy w CRU JSFP muszą być ujawniane kilometrówka i ryczałt dla pracownika 51
2.10. Czy CRU JSFP obejmuje opłaty administracyjne i sądowe 52
2.11. Czy w CRU JSFP należy ujmować opłaty parkingowe oraz autostradowe 52
2.12. Czy źródło finansowania z ZFŚS ma znaczenie dla CRU JSFP 53
2.13. Czy brak wynagrodzenia w umowach (wolontariat, staż, praktyki) wyklucza wpis do CRU JSFP 54
2.14. Kiedy umowy ze względów bezpieczeństwa państwa nie trafiają do CRU JSFP 54
2.15. Czy każda umowa PUP wymaga wpisu do CRU JSFP 55
2.16. Czy CRU JSFP obejmuje umowy w zakresie pieczy zastępczej 56
2.17. Kiedy porozumienia w programie „Posiłek w szkole i w domu” trafiają do CRU JSFP 56
2.18. Czy umowa sponsoringu podlega CRU JSFP 57
2.19. Czy każde ogłoszenie prasowe to odrębny wpis w CRU JSFP 57
2.20. Czy CRU JSFP obejmuje refundowane wydatki pracownika 58
2.21. Czy w CRU JSFP ujmuje się umowy najmu sali w szkole 59
2.22. Czy umowa między szpitalami na badania laboratoryjne podlega ujawnieniu w CRU JSFP 59
2.23. Czy w CRU JSFP należy raportować umowy na usługi w zakresie bhp i ochrony danych 60
2.24. Czy umowy cywilnoprawne z audytorami wewnętrznymi podlegają wpisowi do CRU JSFP 60

2.25. Czy w CRU JSFP ujmuje się umowy zawarte w ramach działalności kulturalnej 61
2.26. Czy obowiązkiem CRU JSFP są objęte projekty unijne 62
2.27. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać uzyskanie dokumentów geodezyjnych 62
2.28. Czy umowy darowizny i użyczenia podlegają ujawnieniu w CRU JSFP 62
2.29. Czy w CRU JSFP należy raportować umowy na nieodpłatną pomoc prawną 63
2.30. Czy umowy generujące dochód jednostki wpisuje się do CRU JSFP 64
2.31. Czy CRU JSFP obejmuje umowy OPS na usługi opiekuńcze i asystentów rodziny ... 65
2.32. Czy umowy przedszkola z rodzicami podlegają CRU JSFP 66
2.33. Czy CRU JSFP obejmuje porozumienia OPS ze schroniskami w zakresie udzielania schronienia 66
2.34. Czy w CRU JSFP należy ujmować zakupioną online odzież dla podopiecznego domu dziecka 67
2.35. Czy w CRU JSFP należy ujmować pojedyncze tankowania paliwa na podstawie umowy flotowej 67
2.36. Czy w CRU JSFP należy ujmować faktury biegłych sądowych 68
2.37. Kiedy umowy z instytucjami szkoleniowymi i osobami bezrobotnymi należy ujmować w CRU JSFP 68
2.38. Czy w CRU JSFP będą publikowane umowy na dofinansowanie pracownikowi studiów podyplomowych 68
2.39. Kiedy odrębne umowy zlecenia z pracownikami zatrudnionymi na etacie wymagają wpisu do CRU JSFP 69
2.40. Jakie obowiązują zasady kwalifikacji i ujawniania w CRU JSFP umów o pracę i umów cywilnoprawnych 69
2.41. Czy uczelnia musi raportować w CRU JSFP umowy z osobami prowadzącymi zajęcia 70
2.42. Czy umowy outsourcingowe podlegają wpisowi do CRU JSFP 71
2.43. Czy CRU JSFP obejmuje grupowe ubezpieczenia pracownicze 71
2.44. Czy w CRU JSFP będą publikowane umowy ubezpieczenia majątkowego 71
2.45. Czy informacje o umowach w trybie zamówienia *in-house* podlegają obowiązkowi publikacji w CRU JSFP 72
2.46. Kiedy zakup tonerów i druków podlega ujawnieniu CRU JSFP 73
2.47. Czy do CRU JSFP wpisuje się wszystkie umowy i wszystkie wydatki 73
2.48. Czy umowy o dofinansowanie (np. z KPO lub innych funduszy) podlegają ujawnieniu w CRU JSFP 74
2.49. Czy „białe certyfikaty" generują obowiązek raportowania w CRU JSFP 74
2.50. Kiedy rezerwacja hotelu przez jednostkę stanowi umowę ujmowaną w CRU JSFP 75
2.51. Czy umowy poręczenia zobowiązań podlegają ujawnieniu w CRU JSFP 75
2.52. Czy umowy obsługi bankowej budżetu podlegają ujawnieniu w CRU JSFP 76
2.53. Czy umowy lokat terminowych podlegają ujawnieniu w CRU JSFP 76
2.54. Czy w CRU JSFP ujmuje się umowy ramowe czy wykonawcze 77
2.55. Czy zakup nieruchomości przez gminę podlega wpisowi do CRU JSFP 77
2.56. Czy współpraca międzygminna wymaga raportowania w CRU JSFP 79
2.57. Czy działania gminy w zakresie ochrony zwierząt podlegają CRU JSFP 79

3. Ustalanie wartości umowy dla celów CRU JSFP 80
3.1. Czy do CRU JSFP wpisuje się wartość planowaną czy rzeczywistą 80
3.2. Czy w CRU JSFP trzeba ujmować umowę przy wartości zerowej 80

3.3. Jak w CRU JSFP ujmować prawo opcji, gdy znana jest tylko jego maksymalna wartość ... 81
3.4. Jak na potrzeby CRU JSFP określić wartość umowy przy rozliczeniu jednostkowym ... 82
3.5. Jak ująć w CRU JSFP umowę na schronienie, gdy jednostka nie zna liczby świadczeniobiorców ... 82
3.6. Jak traktować w CRU JSFP faktury z karty partnerskiej zawartej w formie porozumienia ... 83
3.7. Jaką wartość umowy na dowóz uczniów wpisać do CRU JSFP przy zmiennej liczbie biletów ... 83
3.8. Czy przy umowie zlecenia w CRU JSFP liczy się cały okres umowy, czy tylko miesięczne wynagrodzenie ... 84
3.9. Jak ustalić wartość umowy na czas nieokreślony na potrzeby CRU JSFP ... 84
3.10. Jak ujmować w CRU JSFP umowy zawarte w walutach obcych ... 84
3.11. Jak wykazać w CRU JSFP wartość umowy na energię elektryczną ... 85
3.12. Jaką wartość wpisać do CRU JSFP – netto czy brutto ... 85
3.13. Czy w CRU JSFP wykazuje się wynagrodzenie zleceniobiorcy czy pełny koszt jednostki ... 86
3.14. Jak określić wartość umowy otwartej i ujmować w CRU JSFP jej aneksy ... 86
3.15. Jak oszacować wartość umowy kredytu lub pożyczki dla potrzeb CRU JSFP ... 87
3.16. Jak ustalić wartość umowy barterowej (bez przepływu pieniędzy) ... 87
3.17. Czy wartość umowy wpisywanej w CRU JSFP zależy od faktycznie poniesionych wydatków ... 88
3.18. Jak raportować w CRU JSFP umowy wielopodmiotowe ... 88

4. Forma zawarcia umowy na potrzeby CRU JSFP ... 89
4.1. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać ustne zamówienia dokumentowane fakturą ... 89
4.2. Czy zamówienie złożone w formie e-mailowej oznacza obowiązek wpisu do CRU JSFP ... 89
4.3. Czy powtarzalne zakupy dokumentowane wyłącznie fakturą trafiają do CRU JSFP ... 90
4.4. Czy ustne zlecenie wykonania zamówienia podlega wpisowi do CRU JSFP ... 90
4.5. Czy płatność kartą w sklepie oznacza obowiązek wpisu do CRU JSFP ... 91
4.6. Czy zamówienia telefoniczne potwierdzone fakturą podlegają CRU JSFP ... 91
4.7. Czy paragon może być podstawą wpisu do CRU JSFP ... 92
4.8. Czy na potrzeby CRU JSFP każda korespondencja oznacza umowę ... 92
4.9. Czy sposób podpisania umowy ma znaczenie dla CRU JSFP ... 92
4.10. Czy szkolenia dokumentowane fakturą wpisuje się do CRU JSFP ... 93
4.11. Czy do CRU JSFP trafiają zakupy bezumowne ... 93
4.12. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać umowy bagatelne ... 93
4.13. Czy drobny zakup sprzętu komputerowego podlega wpisowi do CRU JSFP ... 94
4.14. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać zakupy okolicznościowe ... 94
4.15. Kiedy paragon fiskalny stanowi podstawę ujęcia w CRU JSFP ... 95
4.16. Czy zakupy realizowane na podstawie rozeznania rynku wymagają wpisu każdej faktury do CRU JSFP ... 95
4.17. Czy zgłoszenie na szkolenie e-mailem oraz faktura są podstawą wpisu do CRU JSFP ... 95
4.18. Czy faktura pro forma stanowi podstawę wpisu do CRU JSFP ... 96
4.19. Czy umowy zawarte telefonicznie należy ujmować w CRU JSFP ... 96

4.20. Czy nagrana rozmowa telefoniczna oznacza obowiązek wpisu do CRU JSFP 97
4.21. Czy w CRU JSFP trzeba ujawnić drobne zakupy z zaliczki na funkcjonowanie sekretariatu 98
4.22. Czy zamówienie e-mailowe stanowi umowę podlegającą CRU JSFP 98
4.23. Czy jednostronne zlecenia i wnioski o zaangażowanie środków podlegają wpisowi do CRU JSFP 99
4.24. Czy należy archiwizować e-maile i wydruki z zakupów internetowych jako podstawę wpisu do CRU JSFP 99

5. Zakres informacji o umowach udostępnianych w CRU JSFP 100
5.1. Czy w CRU JSFP trzeba wpisać numer umowy, jeżeli jednostka nie nadała umowie numeru 100
5.2. Jak raportować w CRU JSFP umowy bez jednoznacznie określonej daty końcowej 100
5.3. Jak określić datę zawarcia umowy w CRU JSFP, gdy strony podpisują ją w różnych terminach 101
5.4. Jaką datę umowy wpisać do CRU JSFP, jeżeli proces zakupu odbywa się poprzez potwierdzenie e-mailowe 101
5.5. Jak opisać w CRU JSFP przedmiot umowy 102
5.6. Jak szczegółowo opisać w CRU JSFP przedmiot umowy 102
5.7. Jak raportować w CRU JSFP wartość umowy, gdy umowa ma charakter rozliczeń jednostkowych 102
5.8. Czy w CRU JSFP można ujawniać dane beneficjenta w opisie przedmiotu umowy 104
5.9. Czy aneks zmieniający termin realizacji umowy wymaga aktualizacji CRU JSFP 104
5.10. Czy każdy błąd w nazwie wykonawcy wymaga zmiany wpisu w CRU JSFP 105
5.11. Czy raportować w CRU JSFP umowy niezrealizowane lub rozwiązane 105
5.12. Kto aktualizuje dane w CRU JSFP przy zmianie umowy wielopodmiotowej 106
5.13. Czy każdy beneficjent musi zaktualizować wpis w CRU JSFP przy zmianie wykonawcy 106
5.14. Czy w CRU JSFP należy ujmować umowę niewykonaną 106
5.15. Czy umowa z trwającą gwarancją pozostaje aktywna w CRU JSFP 107

6. Organizacja i czynności techniczne przy wprowadzaniu informacji o umowach do CRU JSFP 107
6.1. Kto wprowadza umowę do CRU JSFP – organ czy jednostka organizacyjna 108
6.2. Czy wewnętrzne regulaminy zamówień wpływają na obowiązek CRU JSFP 108
6.3. Czy obowiązek wpisu do CRU JSFP może powstać niezależnie od zapisów regulaminu wewnętrznego jednostki 108
6.4. Czy aneksy do umów zawartych przed 1 lipca 2026 r. podlegają ujawnieniu w CRU JSFP 109
6.5. Czy CRU JSFP obejmuje wyłącznie umowy zawarte od 1 lipca 2026 r. 109
6.6. Czy w CRU JSFP trzeba ujmować umowy sprzed 1 lipca 2026 r. 110
6.7. Kto powinien odpowiadać za prowadzenie CRU JSFP – komórka finansowa czy zamówień publicznych 110
6.8. Kto dokonuje wpisu do CRU JSFP przy obsłudze przez CUW 111
6.9. Jak zaraportować w CRU JSFP umowę wielopodmiotową 111
6.10. Kto odpowiada za poprawność danych w CRU JSFP i jakie są konsekwencje 112

6.11. Czy system CRU JSFP weryfikuje automatycznie, czy dana umowa powinna zostać ujawniona w rejestrze ... 112
6.12. Czy umowa jest ważna bez wpisu do CRU JSFP ... 113
6.13. Czy trzeba opracować instrukcję obsługi CRU JSFP ... 113

7. Funkcjonowanie systemu teleinformatycznego CRU JSFP ... 114
7.1. Czy jednostki bez osobowości prawnej muszą mieć osobne konta w systemie CRU JSFP ... 114
7.2. Kto odpowiada za wpis w CRU JSFP, gdy umowę realizuje szkoła ... 114
7.3. Czy system EZD można zintegrować z systemem CRU JSFP ... 115
7.4. Czy można tworzyć kilka kont w systemie CRU JSFP w jednej jednostce ... 115
7.5. Czy gmina i urząd gminy powinny mieć oddzielne konta w CRU JSFP ... 116
7.6. Kto odpowiada za dane w CRU JSFP – Minister Finansów czy jednostka ... 116
7.7. Jak długo umowa pozostaje w CRU JSFP po zakończeniu ... 116
7.8. Jak wygląda kolejność zakładania kont w CRU JSFP ... 117
7.9. Czy w CRU JSFP użytkownik może być przypisany do kilku jednostek ... 117
7.10. Czy w CRU JSFP można mieć różne uprawnienia w różnych jednostkach ... 117
7.11. Czy jedna osoba może obsługiwać cały proces CRU JSFP ... 118
7.12. Jak działa weryfikacja danych przy zasilaniu CRU JSFP ... 118
7.13. Czy rejestr wewnętrzny musi być zgodny z CRU JSFP ... 118
7.14. Jak działa dostęp do publicznych danych w CRU JSFP ... 119
7.15. Czy dane w CRU JSFP są archiwizowane na stałe ... 119

8. Ochrona danych osobowych i informacja publiczna w CRU JSFP ... 119
8.1. Czy jawność CRU JSFP zwalnia z RODO ... 119
8.2. Kto jest administratorem danych w CRU JSFP ... 120
8.3. Kto pełni funkcję administratora danych w gminie ... 120
8.4. Jakie obowiązki RODO realizuje kierownik jednostki w CRU JSFP ... 120
8.5. Czy IOD może prowadzić CRU JSFP ... 122
8.6. Czy w CRU JSFP ujawnia się dane osobowe zleceniobiorcy (osoby fizycznej) ... 122
8.7. Czy w CRU JSFP należy ujawniać miejscowość zamieszkania wykonawcy będącego osobą fizyczną ... 123
8.8. Czy jednostka powinna opracować procedurę publikacji i weryfikacji danych w CRU JSFP ... 123
8.9. Jak długo dane osobowe są widoczne w CRU JSFP ... 124
8.10. Jak opisywać przedmiot umowy bez naruszania prywatności ... 124
8.11. Czy wdrożenie CRU JSFP zmienia sposób przetwarzania danych w jednostce ... 124
8.12. Kto odpowiada za zgłoszenie do PUODO naruszenia ochrony danych w CRU JSFP ... 125
8.13. Kto rozpatruje żądania usunięcia lub ograniczenia danych w CRU JSFP ... 125
8.14. Czy dane osobowe można usunąć z CRU JSFP na żądanie ... 125
8.15. Jakie dane można dodatkowo ujawniać w CRU JSFP ... 126
8.16. Jak traktować wniosek o treść umowy ujawnionej w CRU JSFP ... 126
8.17. Czy dane w CRU JSFP mają charakter informacji publicznej ... 126
8.18. Czy publikacja w CRU JSFP zastępuje odpowiedź na wniosek ... 127
8.19. Czy CRU JSFP obejmuje publikację całej umowy ... 127

Miesięczne zestawienie zmian i nowości

1 Nowa klasyfikacja budżetowa od 1 stycznia 2027 r. z rewolucją w paragrafach – rozporządzenie z 20 kwietnia 2026 r.

ZAKRES ZMIAN

Dnia 28 kwietnia 2026 r. zostało opublikowane nowe rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 20 kwietnia 2026 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych **(Dz.U. z 2026 r. poz. 582)**. Akt ten ma zastąpić obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.).

Nowe rozporządzenie jest kolejną (obok nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 27 lutego 2026 r. – Dz.U. z 2026 r. poz. 426) częścią pakietu środków legislacyjnych wdrażających reformę systemu budżetowego (kamień milowy A2aG dla Reformy Systemu Budżetowego w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności). Celem wydania tego aktu jest zwiększenie rzetelności i przejrzystości informacji o transferach środków publicznych dokonywanych w jednostkach sektora finansów publicznych.

Zakres wprowadzonych zmian ma charakter rewolucyjny. Choć ogólna struktura klasyfikacji (dział, rozdział, paragraf) została zachowana, istotnej zmianie uległa treść ekonomiczna paragrafów oraz ich układ.

1.1. Nowy układ załączników

W nowym rozporządzeniu zmieniła się struktura i prezentacja załączników do rozporządzenia oraz zmniejszyła się liczba załączników – jest 8, a będzie 5:

Załącznik nr 1	Klasyfikacja działów i rozdziałów
Załącznik nr 2	Klasyfikacja paragrafów dochodów, przychodów i środków oraz paragrafów wydatków i środków
Załącznik nr 3	Klasyfikacja paragrafów przychodów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej dalej „ustawą", oraz rozchodów, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy

Załącznik nr 4	Klasyfikacja wydatków o większej szczegółowości dla zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego
Załącznik nr 5	Klasyfikacja wydatków o większej szczegółowości dla zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego

1.2. Działy i rozdziały

Zachowano dotychczasową numerację oraz nazewnictwo działów i rozdziałów – zostały one jedynie ujęte w jednym załączniku do rozporządzenia (załącznik nr 1 – „Klasyfikacja działów i rozdziałów" w miejsce poprzednich dwóch osobnych załączników – nr 1 i 2).

Działy i rozdziały są ujęte w układzie tabelarycznym, gdzie do każdego działu zostały przyporządkowane należące do niego rozdziały.

Dział	Rozdział	Nazwa działu i rozdziału oraz objaśnienia do niektórych rozdziałów

Zmiana ta ma na celu ułatwienie korzystania z tych podziałek.

Dodano kilka nowych rozdziałów, np.:

- 10022 „Świadczenia osłonowe",
- 40022 „Odnawialne źródła energii",
- 75092 „Spadki przypadające z mocy prawa gminie i Skarbowi Państwa",
- 85235 „Centra usług społecznych".

Jednocześnie zostały wyeliminowane rozdziały przestarzałe lub niewykorzystywane, np.:

- 75506 „Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury",
- 75821 „Komisja Nadzoru Finansowego",
- 80110 „Gimnazja" i 80111 „Gimnazja specjalne" oraz 80130 „Szkoły zawodowe".

Zmiany w rozdziałach mają charakter ewolucyjny, nie rewolucyjny. Nie wprowadzono całkowicie nowych struktur, lecz dostosowano klasyfikację do obecnych potrzeb i praktyki budżetowej.

1.3. Paragrafy

Paragrafy dochodów i wydatków uległy największym zmianom.

Przede wszystkim całkowicie zmieniono ich numerację. Dotychczasowe paragrafy otrzymały nowe oznaczenia według pierwszej cyfry: 0 → 1, 2 → 3 i 4, 3 → 2, 4 → 1 i 6, a 6 zostały przeniesione do paragrafów 700–769 i paragrafów z pierwszą cyfrą 5.

Środki własne Unii Europejskiej zostały przeniesione z paragrafów 851–899 do paragrafów 870–899, a wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa – z paragrafów 801–849 do paragrafów 800–869.

Wprowadzono zasadę dwustronności podziałek (D/W), gdzie jeden paragraf stosuje się do klasyfikowania zarówno dochodów, jak i wydatków – jeśli w budżecie państwa lub budżetach JST występują dochody i wydatki z tego samego tytułu.

PRZYKŁAD

Dotychczasowe paragrafy – dochodowy: 087 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych" oraz wydatkowe: 421 „Zakup materiałów i wyposażenia" i 424 „Zakup środków dydaktycznych i książek" w zakresie zbiorów bibliotecznych – będą objęte nowym paragrafem dochodowo-wydatkowym 701 „Środki trwałe amortyzowane jednorazowo". Jeśli jednostka sprzeda zbędne meble, dochody zaliczy do paragrafu 701 dochodowego, jeśli nabędzie nowe meble – wydatki zaliczy do paragrafu 701 wydatkowego.

Poza paragrafami dochodowo-wydatkowymi nadal część paragrafów występuje tylko po stronie dochodowej lub tylko po stronie wydatkowej.

Wszystkie paragrafy dochodowe i wydatkowe ujęte są w jednym załączniku nr 2 – „Klasyfikacja paragrafów dochodów, przychodów i środków oraz paragrafów wydatków i środków" (w miejsce poprzednich dwóch osobnych załączników – nr 3 i 4).

Paragrafy są zestawione w formie tabelarycznej, gdzie podano oznaczenie:

- cyfrowe i nazwę paragrafu,
- skrótem dla paragrafów dochodowo-wydatkowych – D/W, dochodowych – D i wydatkowych – W.

Poza tym wskazano, do jakiej grupy zalicza się paragrafy w budżecie państwa i budżetach JST. Ma to na celu ułatwienie stosowania tych podziałek.

Paragraf	Nazwa paragrafu oraz objaśnienia	Dochody (D)/ Wydatki (W)	Symbol grupy wydatków BP	Symbol grupy wydatków JST

W nowym rozporządzeniu zostały również uproszczone tytuły i objaśnienia przy paragrafach (w tym znacznie ograniczono liczne odesłania do przepisów).

Po nowemu zostały także zdefiniowane paragrafy bieżące i majątkowe.

Wiele dotychczasowych paragrafów zostało podzielonych na dwa lub więcej nowych paragrafów – co oznacza większą szczegółowość danych na temat osiąganych dochodów i ponoszonych wydatków, np. obecny paragraf 426 „Zakup energii" został rozbity na kilka odrębnych pozycji (energia elektryczna, cieplna, gaz, woda i inne rodzaje energii).

Przy okazji paragrafy uporządkowano i dostosowano do zmian w przepisach, np. nie ma już tzw. paragrafów ukraińskich, które zostały wprowadzone w poprzednich latach w celu wyodrębnienia dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań na rzecz obywateli Ukrainy. Miały one charakter czasowy i szczególny.

1.4. Nowe grupy wydatków

Klasyfikacja wydatków została dostosowana do zmiany art. 124 i 236 ustawy o finansach publicznych, która wprowadziła nowe grupy wydatków: transfery bieżące i majątkowe oraz nową definicję wydatków majątkowych w budżecie państwa i budżetach JST.

W budżecie państwa i budżetach JST w ramach klasyfikacji budżetowej wprowadzono odpowiednie grupy wydatków, do których przyporządkowano poszczególne paragrafy, a także oznaczono, o jakie czwarte cyfry (oznaczające źródło finansowania) można poszerzać trzycyfrowe symbole paragrafów wydatkowych.

Grupa wydatków	Symbol grupy wydatków BP	Zakres paragrafów

Grupa wydatków	Symbol grupy wydatków JST	Zakres paragrafów

Grupy wydatków zostały wymienione na początku załącznika nr 2.

Po nowelizacji w budżecie państwa i budżetach JST występują następujące grupy wydatków:

W budżecie państwa

- 1 – Transfery bieżące,
- 2 – Świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 3 – Wydatki bieżące,
- 4 – Wydatki majątkowe,
- 5 – Transfery majątkowe.

W budżetach JST

- 010 – Transfery bieżące,
- 020 – Świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 030 – Uposażenia i wynagrodzenia oraz składki od nich naliczane,
- 035 – Wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań,
- 038 – Poręczenia i gwarancje,
- 039 – Obsługa długu,
- 040 – Wydatki majątkowe JST,
- 048 – Zakup i objecie udziałów i akcji,
- 049 – Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego,
- 050 – Transfery majątkowe.

1.5. Czwarta cyfra paragrafu

Zachowano sposób oznaczania w budżecie państwa i budżetach JST środków zagranicznych, z jakich sfinansowano poszczególne rodzaje wydatków – czwartą cyfrą w czterocyfrowym numerze paragrafu. Wyróżniono oznaczenia od 0 do 9, gdzie 0 stosuje się przy braku finansowania zagranicznego, natomiast cyfry od 1 do 9 – oznaczają rodzaj funduszu UE lub innych środków zagranicznych. Objaśnienia w tym zakresie znajdują się na początku załącznika nr 2.

1.6. Klasyfikacje wydatków o większej szczegółowości – bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne

Utrzymano odrębne klasyfikacje wydatków o większej szczegółowości niż do paragrafu – dla zadań w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, które mogą być stosowane na wewnętrzne potrzeby jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Obrony Narodowej w ramach realizowanych działów oraz innych dysponentów części budżetowych w zakresie działów: 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa" oraz 752 „Obrona narodowa".

Są one ustalone tak jak dotychczas w dwóch odrębnych załącznikach, tylko pod innymi numerami (obecnie 4 i 5, a wcześniej 7 i 8).

1.7. Szczególne zasady stosowania klasyfikacji budżetowej w JST

Bez zmian pozostały szczególne zasady dotyczące stosowania klasyfikacji budżetowej w budżetach JST, gdzie:

- w osobnych rozdziałach należy wykazywać dochody i wydatki związane ze świadczeniem usług publicznych i utrzymaniem stanowisk pracy (SMUP),
- w planowaniu można stosować grupy paragrafów wydatków budżetowych zamiast paragrafów na podstawie przepisów szczególnych (chodzi tu o przepisy pozwalające na stosowanie w projektach planów finansowych i planach finansowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych grup paragrafów zamiast paragrafów, jeśli zezwoli na to zarząd JST).

1.8. Klucze przejścia dla paragrafów dochodów i wydatków na nową klasyfikację

Na stronie Ministerstwa Finansów opublikowane są materiały pomocnicze dotyczące wdrożenia nowej klasyfikacji budżetowej. Udostępnione dokumenty obejmują m.in. klucze przejścia dla paragrafów dochodów i wydatków, które mają ułatwić dostosowanie obowiązującej klasyfikacji budżetowej do nowych zasad. W dokumencie tym:

- podano obowiązujące paragrafy klasyfikacji dochodów i wydatków oraz ich oznaczenie numeryczne i nazwę w nowych przepisach wraz z opisem zakresu przejścia, jeśli nowy paragraf nie odpowiada w pełni zakresowi przedmiotowemu starego paragrafu,

- dla każdego nowego paragrafu zaznaczono, czy jest to paragraf dochodowo-wydatkowy (D/W), wyłącznie dochodowy (D) lub wyłącznie wydatkowy (W),
- podano symbol grupy wydatków w budżecie państwa i budżetach JST, do jakiej należy zaliczać nowe paragrafy wydatkowe,
- osobno oznaczono paragrafy zlikwidowane w nowych przepisach i nowo dodane (niemające odpowiednika w dotychczasowych podziałkach lub wyodrębnione z dotychczasowych podziałek).

ZASTOSOWANIE W PRAKTYCE:

1. Nowe rozporządzenie weszło w życie 29 kwietnia 2026 r. i ma zastosowanie po raz pierwszy do planowania ustawy budżetowej oraz projektów uchwał budżetowych JST na 2027 r.

2. Przy wykonywaniu budżetu państwa i budżetów JST na 2026 r. oraz do sporządzania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetów JST za 2026 r. należy stosować przepisy dotychczasowe.

3. Państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne w okresie przejściowym muszą przygotować się do wdrożenia nowych podziałek klasyfikacyjnych i do czasu sporządzenia sprawozdań z wykonania budżetu państwa i budżetów JST stosować równolegle dwa rodzaje podziałek klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (stare i nowe). Aby to ułatwić, Ministerstwo Finansów na stronie podmiotowej w BIP opublikowało „Klucze przejścia dla paragrafów dochodów i wydatków na nową klasyfikację".

4. Jednostki powinny mieć zabezpieczone w planach finansowych środki na:

- dostosowanie systemów finansowo-księgowych, które w tym roku zostały już zmodyfikowane w związku z wdrożeniem m.in. KSeF,
- przeprowadzenie szkoleń dla pracowników, aby zapewnić prawidłowe stosowanie nowych podziałek oraz zrozumienie nowych definicji wydatków bieżących i majątkowych – nie tylko w komórkach finansowych, ale również w komórkach merytorycznych.

5. W związku z nowymi definicjami wydatków bieżących i majątkowych jednostki powinny dokonać przeglądu swoich procedur księgowych, aby prawidłowo przypisywać wydatki do właściwych paragrafów.

Od redakcji PRB: Mimo że resort finansów przygotował klucze przejścia z dotychczasowej klasyfikacji paragrafowej na nową, jednak w praktyce stosowanie nowych podziałek z pewnością będzie poważnym wyzwaniem w planowaniu, rachunkowości i sprawozdawczości.

Do redakcji wpływają już pierwsze pytania z wątpliwościami:

1. Samorządowy zakład budżetowy prowadzi sprzedaż wody z wodociągów. Dotychczas przychody z tego tytułu były ewidencjonowane w paragrafie 083. Czy od 2027 r. sprzedaż wody należy klasyfikować w paragrafie 771 „Woda"? Problem wynika z faktu, że jest to paragraf oznaczony jako D/W, natomiast brak jest objaśnień dotyczących jego stosowania po stronie dochodów.
2. W odniesieniu do paragrafu 770 „Energia", obowiązującego od 2027 r., pojawia się pytanie, czy po stronie dochodów należy ujmować w nim refundację kosztów energii w przypadku wystawienia refaktury przez jednostkę. Czy również sprzedaż nadwyżki energii elektrycznej z instalacji fotowoltaicznej,

wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej i dokumentowanej fakturą wystawioną przez jednostkę, powinna być od 2027 r. klasyfikowana w paragrafie 770? Objaśnienia do klasyfikacji odnoszą się wyłącznie do części wydatkowej.

3. Jak należy postąpić w 2027 r. w przypadku wydatków niewygasających ustalonych jeszcze w 2026 r. na podstawie art. 181 lub art. 263 ustawy o finansach publicznych? Czy w takim przypadku należy stosować klasyfikację budżetową obowiązującą w 2026 r., czyli w roku, w którym plan wydatków niewygasających został przyjęty przez właściwy organ?
4. Czy występuje próg wartościowy przy wydatkach majątkowych z nowego paragrafu 701 „Środki trwałe amortyzowane jednorazowo" i 711 „Wartości niematerialne i prawne amortyzowane jednorazowo"?

Wszystkie zmiany w klasyfikacji budżetowej oraz ich konsekwencje w praktyce będziemy szczegółowo omawiać w kolejnych numerach PORADNIKA, a pojawiające się niejasności i problemy interpretacyjne kierować do Ministerstwa Finansów z prośbą o wskazanie prawidłowego postępowania.

2 Możliwość realizacji innych zadań własnych JST w budynkach oświatowych – trzeba uważać na klasyfikację budżetową

ZAKRES ZMIAN

Dnia 10 kwietnia 2026 r. została opublikowana ustawa z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw **(Dz.U. z 2026 r. poz. 504)**. Ustawa nowelizująca wprowadziła szereg rozwiązań mających ułatwić dostosowanie sieci przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych do zmian demograficznych (spadku liczby dzieci).

Między innymi dodano nowy przepis (art. 86a), który umożliwia JST wykonywanie w budynkach przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych zadań własnych z zakresu:

- opieki nad dziećmi w wieku do lat 3,
- polityki senioralnej,
- „uczenia się przez całe życie",
- ochrony zdrowia,
- kultury,
- kultury fizycznej i turystyki,
- wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.

Zadania te można będzie realizować, pod warunkiem że:

- nie wpłynie to niekorzystnie na funkcjonowanie szkoły lub placówki, w tym na bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki,
- dochody i wydatki publiczne oraz przychody związane z realizacją ww. zadań będą klasyfikowane według odpowiednich działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej, odpowiednio do rodzaju zadań.

Rozwiązanie to ma pomóc JST w zagospodarowaniu budynków szkolnych w taki sposób, aby zapobiec likwidacji szkół z małą liczbą dzieci. Jednocześnie generuje nowe wyzwania organizacyjne i księgowe, związane z rozdzieleniem działalności oświatowej i pozostałych zadań publicznych.

ZASTOSOWANIE W PRAKTYCE

1. Ustawa weszła w życie 25 kwietnia 2026 r. Od tego dnia JST mogą organizować realizację innych zadań niż oświatowe w budynkach jednostek systemu oświaty.

2. W przypadku podjęcia przez JST decyzji o wykonywaniu w budynku przedszkola, szkoły czy innej placówki oświatowej zadań o charakterze innym niż oświatowe, trzeba będzie opracować zasady prawidłowego wyodrębniania środków finansowych związanych z ich realizacją w celu przypisania tych zadań do właściwej podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział), ponieważ nie będą mogły być ujmowane w działach: 801 – Oświata i wychowanie czy 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Sposób wyodrębniania tych środków może być różny dla konkretnych budynków. W przypadku trwałego przeznaczenia części budynku na działalność inną niż oświatowa możliwe będzie bezpośrednie przypisanie kosztów adaptacji, remontów, wyposażenia oraz eksploatacji (w tym rozliczanych według wskazań liczników) do tej działalności. Natomiast w sytuacji współdzielonego wykorzystania infrastruktury – jeśli do realizacji zadań innych niż oświatowe będzie służyła baza lokalowa i dydaktyczna, np. pracownia komputerowa szkoły podstawowej będzie wieczorami służyła do organizacji kursów komputerowych dla seniorów, trzeba będzie ustalić odpowiednie proporcje dla wyodrębniania kosztów działalności oświatowej i innej.

3. Skorzystanie z rozwiązania z art. 86a Prawa oświatowego nie będzie wiązać się z koniecznością zmiany w statucie przedszkola, szkoły czy innej placówki oświatowej. Realizacja zadań pozaoświatowych w budynku placówki oświatowej będzie się odbywać na podstawie odrębnych przepisów i na ustalonych tam zasadach, np. działania z zakresu ochrony zdrowia, zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1461 ze zm.) oraz ustawą z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.).

3 Terminy wypłaty dla JST dotacji na podręczniki w 2026 r.

ZAKRES ZMIAN

Dnia 31 marca 2026 r. zostało opublikowane rozporządzenie Ministra Edukacji z 25 marca 2026 r. w sprawie dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2026 r. **(Dz.U. z 2026 r. poz. 434)**. W rozporządzeniu określono zakres informacji i wzory formularzy wniosków o udzielenie dotacji na podręczniki.

ZASTOSOWANIE W PRAKTYCE

1. Rozporządzenie weszło w życie 1 kwietnia 2026 r.

2. Dotacja jest udzielana przez wojewodę na wniosek JST, która sporządza go na podstawie informacji przekazanych przez dyrektorów szkół. Obowiązują formularze stanowiące załączniki do rozporządzenia.

3. Wojewoda udziela dotacji celowej:

w terminie do	w przypadku złożenia wniosku
3 czerwca 2026 r.	od 15 kwietnia do 6 maja 2026 r.
10 sierpnia 2026 r.	od 7 maja do 10 lipca 2026 r.
14 października 2026 r.	od 11 lipca do 15 września 2026 r.

4 Nowe zasady lokowania wolnych środków funduszy pozabudżetowych, klauzula obronna w budżecie państwa i egzaminy na audytorów wewnętrznych – nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 17 kwietnia 2026 r.

ZAKRES ZMIAN

Dnia 12 maja 2026 r. została opublikowana ustawa z 17 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw **(Dz.U. z 2026 r. poz. 635)**. Ustawą wprowadzono zmiany w trzech obszarach:

1) zarządzania długiem publicznym,
2) klauzuli obronnej,
3) audytu wewnętrznego.

4.1. Zarządzanie długiem publicznym

Wprowadzono rozwiązanie konsolidujące wolne środki funduszy pozabudżetowych zarządzanych przez BGK ze środkami publicznymi zarządzanymi przez Ministra Finansów. Polega ono na wprowadzeniu obowiązku lokowania wolnych środków funduszy zarządzanych przez BGK w walucie polskiej w depozycie u Ministra Finansów. Podstawą do lokowania wolnych środków będzie umowa zawarta z Ministrem Finansów. Minister Finansów w czasie trwania lokaty będzie mógł z tych środków finansować potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Fundusze natomiast otrzymają korzyść w postaci przychodów z oprocentowania lokat, które będą przeznaczone na ich działalność.

4.2. Klauzula obronna

Dostosowano przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące reguły stabilizującej budżetu państwa do zmian w unijnym nadzorze budżetowym, które nastąpiły w latach 2024–2025 (w szczególności w związku z przyjęciem przez Radę UE 12 grudnia 2025 r. Kodeksu postępowania dotyczącego wdrażania Paktu Stabilności i Wzrostu).

4.3. Audyt wewnętrzny – wprowadzenie egzaminu państwowego dla audytorów wewnętrznych

Wprowadzono rozwiązanie umożliwiające nabycie uprawnień audytora wewnętrznego w sektorze publicznym po zdaniu egzaminu państwowego. Ma to umożliwić szybkie zasilenie tej grupy zawodowej, która obecnie jest na tyle mała, że jednostki sektora finansów publicznych mają trudności z obsadzeniem stanowisk audytorów.

Egzamin państwowy będzie przeprowadzany raz w roku od 1 do 30 września przez komisję egzaminacyjną powołaną przez Ministra Finansów, działającą przy Krajowej Szkole Administracji Publicznej (KSAP), pod warunkiem że zgłosi się do niego minimum 100 kandydatów. Egzamin będzie przeprowadzany w siedzibie KSAP lub za pośrednictwem systemu teleinformatycznego i będzie odpłatny. Wysokość opłaty egzaminacyjnej nie będzie wynosić więcej niż równowartość 30% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ogłoszonego przez Prezesa GUS za poprzedni rok kalendarzowy. Wniosek o zakwalifikowanie do egzaminu będzie mogła złożyć osoba, która:

- ma obywatelstwo państwa członkowskiego UE lub innego państwa, którego obywatelom, na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego, przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
- nie była karana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- posiada wyższe wykształcenie.

Egzamin będzie dwuczęściowy – obejmujący część teoretyczną i praktyczną. Zostanie zaliczony pod warunkiem uzyskania co najmniej 75% możliwych do zdobycia punktów z każdej części. Osoba, która uzyska pozytywny wynik egzaminu otrzyma zaświadczenie wydane przez Komisję Egzaminacyjną. Zaświadczenie będzie zawierało imię i nazwisko oraz numer PESEL kandydata oraz imię i nazwisko, a także podpis Przewodniczącego Komisji Egzaminacyjnej. Będzie wydawane w dwóch egzemplarzach – jeden dla kandydata, drugi natomiast będzie przechowywany przez KSAP.

ZASTOSOWANIE W PRAKTYCE

1. Ustawa weszła w życie 27 maja 2026 r.

2. Od dnia wejścia w życie wolne środki funduszy w walucie polskiej, zarządzanych przez BGK, mają być lokowane w depozycie Ministra Finansów. Dla środków złożonych na lokatach lub ulokowanych w papierach wartościowych albo w innych instrumentach finansowych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przewidziano okres przejściowy. Obowiązek ich lokowania w depozycie powstanie najpóźniej w dniu wykupu lub

odkupu tych instrumentów finansowych. Nie dotyczy to lokat, których dzień zakończenia przypada później niż w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Te lokaty muszą być niezwłocznie rozwiązane.

3. Nowa klauzula obronna ma zastosowanie po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na 2027 r.

4. Minister Finansów powoła Komisję Egzaminacyjną przy KSAP w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie znowelizowanej uofp, przy czym jej kadencja rozpocznie się 1 stycznia 2027 r. Pierwszy egzamin państwowy na audytorów odbędzie się w 2027 r.

©℗

Izabela Motowilczuk
były wieloletni inspektor kontroli gospodarki finansowej RIO

5 Faktury ustrukturyzowane w JST – dlaczego prawidłowa identyfikacja jednostki nadal sprawia problemy

Wprowadzenie obowiązkowego Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) miało uprościć i uporządkować obieg faktur. **W praktyce jednak JST mają problemy związane z prawidłowym oznaczaniem jednostek organizacyjnych na fakturach ustrukturyzowanych**. Problem dotyczy przede wszystkim fakultatywnego pola Podmiot3 oraz zakresu danych, których jednostki mogą oczekiwać od przedsiębiorców. Sytuację dodatkowo komplikuje wycofanie z obiegu not korygujących, które przez lata stanowiły podstawowe narzędzie szybkiego poprawiania błędów formalnych dotyczących oznaczenia nabywcy.

Przed 1 lutego 2026 r., czyli przed wejściem w życie KSeF, podstawowym przepisem prawa określającym, jakie dane powinna zawierać prawidłowo sporządzona faktura, pozostawał art. 106e ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: ustawa o VAT). To właśnie ten przepis wskazywał pełny katalog informacji, które musiały pojawić się na dokumencie, aby został on uznany za zgodny z obowiązującymi wymogami. Warto również zwrócić uwagę na rozporządzenie Ministra Finansów z 29 października 2021 r. w sprawie wystawiania faktur, które w określonych sytuacjach zawężało obowiązek podawania części danych, np. w przypadku sprzedaży dokumentowanej przez podatnika korzystającego ze zwolnienia podmiotowego.

5.1. Nowe ramy prawne faktur ustrukturyzowanych w JST

Po 1 lutego 2026 r. do dotychczasowych regulacji zaczęły dodatkowo odnosić się przepisy m.in. art. 106ga ustawy o VAT. Wprowadziły one zasady wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF oraz określiły nowe wymagania związane z techniczną i formalną stroną obiegu faktur. W przywołanym art. 106gb ustawy o VAT unormowano, iż:

§ *Faktura ustrukturyzowana jest wystawiana i otrzymywana przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur za pomocą oprogramowania interfejsowego, w postaci*

elektronicznej i zgodnie z wzorem dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Wzór, o którym mowa w tym przepisie, został udostępniony w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych na platformie ePUAP w postaci struktury logicznej FA(3). Struktura ta określa pełny zakres danych, które muszą znaleźć się na fakturze ustrukturyzowanej przygotowywanej do przesłania za pośrednictwem KSeF.

W udostępnionej strukturze precyzyjnie wskazano, jakie pola należy wykorzystać do prawidłowego udokumentowania transakcji między sprzedawcą będącym podatnikiem a JST pełniącą rolę nabywcy. Określono również zakres danych dotyczących jednostki organizacyjnej, która występuje w charakterze odbiorcy towarów lub usług. Dzięki temu struktura FA(3) pozwala na jednoznaczne opisanie ról uczestników transakcji i odzwierciedlenie ich w formacie wymaganym przez KSeF.

5.2. Problem fakultatywnego pola Podmiot3 – teoria a praktyka

W teorii wszystko wydaje się przygotowane i przeprowadzone prawidłowo, ponieważ w ustawie o VAT jasno wskazano obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych, opracowano odpowiedni wzór takiej faktury, a następnie umieszczono go w repozytorium oraz zachęcono dostawców systemów zewnętrznych do integracji ze schemą udostępnioną przez Ministerstwo Finansów. Na pierwszy rzut oka cały proces wygląda więc na spójny i logiczny.

W praktyce jednak okazuje się, że jest to rozwiązanie, które realnie komplikuje obieg dokumentów w JST. Dlaczego tak się dzieje? **Przedsiębiorcy współpracujący z JST podkreślają, że pola wymagane przez jednostki podrzędne nie wynikają z żadnych przepisów prawa.** W ich ocenie, skoro nie ma podstawy prawnej, aby wymagać uzupełniania dodatkowych informacji, to nie będą dokonywać zmian w swoich systemach ani korygować dokumentów. Chodzi oczywiście o pole Podmiot3, które umożliwia skierowanie faktury bezpośrednio do właściwej jednostki podrzędnej, zamiast do urzędu obsługującego centralę.

Pojawia się więc pytanie, czy przedsiębiorcy mają rację. W przypadku pól fakultatywnych odpowiedź jest zasadniczo twierdząca. Artykuł 106e ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT wyraźnie wskazuje, że **na fakturze muszą znaleźć się imię i nazwisko lub nazwa podatnika oraz nabywcy towarów lub usług, a także ich adresy**. Przepis określa więc minimalny obowiązkowy zakres danych i nie nakłada obowiązku stosowania dodatkowych pól „technicznych", jeżeli nie wynikają one bezpośrednio z przepisów.

Stosowanie pól technicznych, czyli tych powiązanych z polem Podmiot3, wynika wyłącznie ze schemy udostępnionej w repozytorium, a samo pole ma charakter nieobowiązkowy. Z tego powodu w praktyce bardzo trudno wyegzekwować od przedsiębiorców wystawianie faktur w KSeF, które uwzględniałyby ten element. Wielu z nich podkreśla, że skoro pole nie jest wymagane przepisami prawa, to nie widzą podstaw do jego uzupełniania, nawet jeśli JST konsekwentnie proszą o takie dane.

5.3. Trudności w relacjach z kontrahentami

JST podejmują różne kroki, aby wymusić na dostawcach podawanie specyficznych danych. Nie wszędzie wcześniejsze aneksy do umów są uwzględniane, a dodatkowe prośby, wyjaśnienia czy pisma informacyjne dotyczące istotności wskazania właściwego nabywcy towaru lub usługi przynoszą oczekiwany efekt. JST zwracają uwagę, że **brak uzupełnienia pola Podmiot3 utrudnia prawidłowy i sprawny obieg dokumentów**, jednak z perspektywy przedsiębiorców argument ten nie zawsze jest wystarczający, ponieważ nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w obowiązkowych regulacjach prawnych, chociażby w ww. art. 106e ustawy o VAT.

5.4. Skutki likwidacji not korygujących

Sytuacji dodatkowo nie ułatwia wycofanie z obiegu prawnego not korygujących, które przez lata były podstawowym narzędziem do poprawiania niektórych elementów formalnych faktury, w szczególności takich jak niepełna lub błędnie wpisana nazwa nabywcy. Od 1 stycznia 2017 r., czyli od momentu rozpoczęcia obowiązywania centralizacji VAT w JST, **noty były najczęściej stosowanym dokumentem służącym właśnie do korygowania błędnego pola nabywcy**. Umożliwiały szybkie i bezproblemowe wprowadzenie poprawek bez konieczności angażowania sprzedawcy w wystawianie faktury korygującej.

Jak powszechnie wiadomo, w przypadku scentralizowanych podatników pole nabywcy na tzw. zwykłych fakturach musiało zawierać odpowiedni zestaw informacji, czyli nazwę jednostki nadrzędnej pełniącej rolę organu oraz nazwę właściwej jednostki organizacyjnej. Brak któregokolwiek z tych elementów powodował nieprawidłowość, którą w prosty sposób można było naprawić za pomocą noty korygującej.

Najczęstszym błędem pojawiającym się na fakturach było właśnie wskazywanie samego organu, bez dopisania odpowiedniej jednostki organizacyjnej. Mając do dyspozycji noty korygujące, nabywca mógł szybko poprawić taki błąd – wystarczyło wypełnić odpowiednie pole i przekazać sprzedawcy gotowy dokument, który wymagał jedynie podpisu.

Przypadki odmowy podpisania noty korygującej zdarzały się rzadko, ponieważ prawidłowe wskazanie nabywcy oraz możliwość zastosowania noty wynikały wprost z przepisów ustawy o VAT i nie budziły żadnych wątpliwości. Dzięki temu cały proces funkcjonował sprawnie, a zarówno sprzedawcy, jak i nabywcy mieli jasność co do tego, że korekta nazwy nabywcy w takiej formie była całkowicie dopuszczalna i prawidłowa.

Noty korygujące przestały obowiązywać w kontekście e-faktur, a pojawiła się schema faktury ustrukturyzowanej umieszczona na stronie Ministerstwa Finansów i wraz z tym pojawił się kłopot, z którym muszą mierzyć się księgowi chcący prawidłowo ująć faktury w księgach rachunkowych.

5.5. Alternatywne sposoby identyfikacji jednostek

W praktyce spora część przedsiębiorców odmawia wystawienia faktury korygującej w zakresie pól, które nie są obowiązkowe i nie wynikają bezpośrednio z przepisów

prawa. Argumentują, że skoro element nie jest wymagany ustawowo, to nie ma podstaw do jego korygowania.

W zamian robią coś innego. Starają się ułatwić identyfikację właściwego odbiorcy i umieszczają nazwę jednostki podrzędnej w innych miejscach niż pole Podmiot3. W efekcie **nazwa jednostki podrzędnej, czyli Podmiotu3, pojawia się m.in. w polu:**

- **„nabywca”** – gdzie wskazywana jest jednostka nadrzędna wraz z dopiskiem dotyczącym jednostki podrzędnej,
- **„dodatkowe informacje”** na fakturze – przedsiębiorcy traktują je jako miejsce na przekazanie danych pomocniczych,
- **„warunki transakcji”** – w którym często znajduje się numer zamówienia lub inny identyfikator odnoszący się do konkretnej jednostki.

O ile takie rozwiązania faktycznie pozwalają ustalić, do której jednostki podrzędnej powinna trafić faktura, czyli do podmiotu, który złożył zamówienie lub posiada podpisaną umowę na dostawę towarów albo świadczenie usług, o tyle niestety nie powodują tego, że dokument trafia tam automatycznie. W praktyce faktura wciąż dociera w pierwszej kolejności do kancelarii lub sekretariatu urzędu obsługującego scentralizowany podmiot, a dopiero kolejnym krokiem jest jej ręczne przekazanie do właściwej jednostki organizacyjnej.

5.6. Prawidłowość faktury w świetle przepisów

Patrząc przez pryzmat przepisów ustawy o VAT, czy takie wystawienie faktury można uznać za prawidłowe?

Z perspektywy prawa faktura ustrukturyzowana może zostać uznana za wystawioną prawidłowo, nawet jeśli dane jednostki podrzędnej nie znajdują się w dedykowanym polu technicznym.

Artykuł 106e ustawy o VAT wskazuje, że na fakturze musi znaleźć się nazwa nabywcy towaru lub usługi oraz numer, za pomocą którego nabywca jest zidentyfikowany na potrzeby podatku lub podatku od wartości dodanej. Przepisy nie precyzują jednak, czy informacje te mają być umieszczone bezpośrednio w polu nabywca, w polu uwagi, czy też w pozostałych warunkach transakcji. W związku z tym, **jeżeli na fakturze ustrukturyzowanej wszystkie dane pozwalają jednoznacznie i prawidłowo zidentyfikować nabywcę, można uznać, że zostały one ujęte zgodnie z wymogami.**

Takie stanowisko coraz częściej sygnalizują również sami sprzedawcy. W sytuacji gdy odmawiają wystawienia faktury korygującej w zakresie pola Podmiot3, tłumaczą swoją decyzję tym, że wskazali odbiorcę w innym miejscu faktury, co ich zdaniem w pełni odpowiada treści powołanego wyżej przepisu ustawy o VAT. W ich ocenie fakt prawidłowego wskazania nabywcy, nawet poza dedykowanym polem technicznym, spełnia wszystkie wymagania ustawowe.

©℗

Marek Kojda
zastępca dyrektora w Departamencie Księgowości Urzędu Obsługującego JST,
specjalista i praktyk w zakresie rozliczeń VAT w JST

6 Czy skarbnik może scedować kontrasygnatę na głównych księgowych jednostek budżetowych

Główni księgowi budżetów JST (skarbnicy) są zobowiązani przez samorządowe ustawy ustrojowe do kontrasygnowania czynności prawnych. **Jeśli skarbnik JST nie udzieli nikomu upoważnienia do kontrasygnowania czynności prawnych – tylko on ma uprawnienia do tego, aby to robić.**

W jednej z gmin kontrola zarzuciła skarbnikowi, że nie upoważnił głównych księgowych jednostek budżetowych gminy do kontrasygnowania umów mogących powodować powstanie zobowiązań pieniężnych, przez co nie podlegały one kontroli. Zaleciła niezwłoczne udzielenie takich upoważnień. Czy to zalecenie jest zgodne z prawem?

Zalecenie jest zgodne z prawem, choć nie wyczerpuje wszystkich możliwości naprawienia stwierdzonej nieprawidłowości.

Artykuł 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że:

§ *Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.*

Dotyczy to czynności prawnych wykonywanych w imieniu gminy zarówno przez wójta, jak i przez kierowników podległych gminie jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej (jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych), działających na podstawie pełnomocnictw udzielonych im przez wójta. Wynika to z art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 ww. ustawy.

Oznacza to, że niezależnie od tego, kto dokonuje czynności prawnej w imieniu gminy (wójt czy kierownik jednostki budżetowej gminy), jeśli w jej wyniku mogą powstać zobowiązania pieniężne dla gminy, umowę tę powinien kontrasygnować skarbnik gminy.

To wymaga ustalenia takiej ścieżki obiegu dokumentów, gdzie wszystkie umowy zawierane przez kierowników jednostek budżetowych, mieszczące się w dyspozycji art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, muszą być przedłożone do kontrasygnowania skarbnikowi.

Z różnych względów (np. dużej liczby jednostek podporządkowanych gminie, rozproszonych na znacznym terenie) to rozwiązanie może być niepraktyczne. Dlatego można zastosować drugie rozwiązanie – **skarbnik może upoważnić inne osoby do kontrasygnowania tych umów. Mogą to być w szczególności główni księgowi zatrudnieni w jednostkach budżetowych.**

Podsumowując – w gminie można zapewnić kontrasygnowanie umów w ten sposób, że:
1) wszystkie umowy zawierane w imieniu gminy kontrasygnuje skarbnik albo
2) skarbnik upoważni do kontrasygnowania części umów inne osoby.

Jeden i drugi sposób jest zgodny z prawem.

Sytuacja, gdy skarbnik JST nie udzieli nikomu upoważnienia do kontrasygnowania czynności prawnych i zatrzyma przy sobie te uprawnienia, nie narusza przepisów prawa, ale równocześnie może być niekorzystna z punktu widzenia zapewnienia niezakłóconej działalności JST jako całości, a także jej poszczególnych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. W takim przypadku w razie nieobecności skarbnika nie ma osoby, która mogłaby kontrasygnować czynności prawne. Co prawda brak kontrasygnaty nie skutkuje nieważnością czynności prawnej, lecz tylko jej bezskutecznością, i błąd ten można łatwo naprawić, składając kontrasygnatę już po wykonaniu czynności prawnej. Jednak rozwiązanie to wprowadza niepewność w stosunkach prawnych z kontrahentami jednostki i może być przyczyną opóźnień w realizacji zadań JST. Dlatego **wskazane jest, aby skarbnik udzielił upoważnienia do kontrasygnowania czynności prawnej innemu pracownikowi urzędu gminy przynajmniej na czas swojej nieobecności.**

©℗

Izabela Motowilczuk
były wieloletni inspektor kontroli gospodarki finansowej RIO

9 CZERWCA – DZIEŃ KSIĘGOWEGO

Szanowne Księgowe, Szanowni Księgowi,

Zawód księgowego to nie tylko liczby i paragrafy. Z wykonywaniem obowiązków księgowego z pewnością związana jest ogromna odpowiedzialność.
Nie bez powodu mówi się, że:

„Księgowy to przewodnik na polu minowym niejednoznacznych przepisów".

Z okazji Waszego święta życzymy przede wszystkim satysfakcji z wykonywanego zawodu, wytrwałości i cierpliwości w codziennych zadaniach, a także przejrzystych i stabilnych przepisów – bez wątpliwości co do tego, którą interpretację zastosować, która jest ważna, a która „ważniejsza", oraz bez obaw o zarzuty ze strony inspektorów kontroli.

Życzymy też, aby Wasi szefowie byli życzliwi, kompetentni i wyrozumiali, a trudna i odpowiedzialna praca służb księgowych była przez nich zawsze dostrzegana i wysoko ceniona.

Ale nie samą pracą człowiek żyje – życzymy również wielu sukcesów w sferze osobistej. Abyście mieli czas dla siebie, na rozwój, pasje, na przyjemności... abyście mogli skorzystać z urlopu w dogodnym dla siebie okresie – bez żadnych zakłóceń.

Wszystkiego najlepszego!

Dziękujemy za Wasz księgowy trud.
Redakcja PORADNIKA Rachunkowości Budżetowej

Wyjaśnienia urzędowe

Odpowiedź MF na pytania PRB

1 Klasyfikacja budżetowa oraz ewidencja księgowa kaucji pobieranych przy zakupie napojów

PYTANIE REDAKCJI PORADNIKA RACHUNKOWOŚCI BUDŻETOWEJ

Od 1 października 2025 r. w Polsce obowiązuje system kaucyjny wprowadzony na mocy nowelizacji ustawy z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 870 ze zm.). System ten polega na pobieraniu kaucji przy zakupie napojów w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym oraz jej zwrocie po oddaniu pustego opakowania.

W związku z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego w praktyce jednostek sektora finansów publicznych powstały wątpliwości dotyczące prawidłowej klasyfikacji budżetowej oraz ewidencji księgowej pobieranych i zwracanych kaucji.

W jakim paragrafie klasyfikacji budżetowej wydatków określonej w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.) należy zaklasyfikować kaucję za butelki w uruchomionym systemie kaucyjnym? Czy właściwy będzie paragraf 443 „Różne opłaty i składki”?

Kolejna wątpliwość dotyczy zasad ewidencji księgowej kaucji w księgach rachunkowych jednostki. Czy prawidłowe będzie ujęcie kaucji jako rozrachunku, według następującego zapisu:

- Wn 240 „Pozostałe rozrachunki”,
- Ma 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” (paragraf 443 „Różne opłaty i składki” – kaucja zwrotna)?

Prosimy również o wskazanie prawidłowego sposobu ewidencji w sytuacji, gdy kaucja nie jest zwracana w formie pieniężnej, lecz w postaci bonów do realizacji w danym sklepie.

Dodatkowo prosimy o wyjaśnienie zasad dekretacji faktur dokumentujących zakup wody gazowanej i niegazowanej dla pracowników, nabywanej w ramach obowiązków pracodawcy wynikających z przepisów BHP, w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym (np. butelki zwrotne o pojemności 1,5 l). Czy faktura zawierająca wodę w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym powinna być ujęta zapisem:

- Wn 401 „Zużycie materiałów i energii”,
- Ma 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” (paragraf 302 „Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń”)?

Czy może prawidłowy będzie zapis:

- Wn 240 „Pozostałe rozrachunki",
- Ma 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami" (paragraf 443 „Różne opłaty i składki" – kaucja zwrotna)?

Czy w sytuacji gdy pracownik nie zwróci opakowań objętych systemem kaucyjnym, a tym samym jednostka nie odzyska kaucji, kwota niezwróconej kaucji powinna zostać ujęta jako koszt jednostki (konto 401)?

W związku z licznymi pytaniami redakcja „PORADNIKA Rachunkowości Budżetowej" zwraca się z prośbą o odpowiedź.

ODPOWIEDŹ MINISTERSTWA FINANSÓW

Ministerstwo Finansów

Zarówno dochody, jak i wydatki związane z realizacją określonych zadań powinny być ujmowane w podziałkach możliwie najlepiej oddających charakter/przeznaczenie ewidencjonowanych środków w sposób jednolity dla wszystkich stosujących ją jednostek.

Kaucja stanowi dodatkową, zwrotną opłatę doliczaną obligatoryjnie przy zakupie napojów sprzedawanych w oznaczonych opakowaniach (np. wody butelkowanej). Mając na uwadze ścisły związek wydatku z tytułu kaucji z zakupem napojów, wydatki z tytułu pobranej kaucji **można klasyfikować w tych samych paragrafach, w których ujmowane są wydatki na zakup napojów** (odpowiednio **paragrafy: 422** „Zakup środków żywności" **lub 302** „Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń"). Natomiast wpływy z tytułu zwrotu kaucji za zakup napojów objętych systemem kaucyjnym co do zasady mogą być ewidencjonowane np. **w paragrafie 097** „Wpływy z różnych dochodów".

Niezależnie od powyższego decydujące dla określenia klasyfikacji będą rzeczywiste okoliczności, dokumenty oraz przyjęte rozwiązania, w tym np. treść ewentualnych umów zawartych przez jednostkę z dostawcami napojów.

Ostateczną decyzję o sposobie zaklasyfikowania określonego zdarzenia podejmuje, zgodnie z dyspozycją art. 53 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn.zm.), kierownik jednostki sektora finansów publicznych, który dysponuje pełnią wiedzy o jego stanie faktycznym i może dokonać szczegółowej analizy charakteru danego zdarzenia.

Pismo Ministerstwa Finansów
z 24 kwietnia 2026 r.

Od redakcji PRB: W odpowiedzi Ministerstwo Finansów odniosło się jedynie do podziałek klasyfikacji budżetowej. Zwróciliśmy się z ponownym zapytaniem o wskazanie także kont księgowych do ewidencji kaucji za butelki w systemie kaucyjnym. Odpowiedź opublikujemy na łamach PORADNIKA zaraz po jej otrzymaniu.

2 Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza – nie będzie fundamentalnych zmian w tych obszarach

Odpowiedź MF na pytania PRB

PYTANIE REDAKCJI PORADNIKA RACHUNKOWOŚCI BUDŻETOWEJ

Od 30 kwietnia 2025 r. na stronie Rządowego Centrum Legislacji dostępny jest projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw **(wykaz prac legislacyjnych nr UD100)**. Projekt ten przewidywał m.in. istotne zmiany w zakresie kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

W szczególności zakładano fundamentalne zmiany w definicji i strukturze kontroli zarządczej. Natomiast w obszarze audytu wewnętrznego projekt przewidywał m.in. podniesienie progu finansowego obligującego do jego prowadzenia (z 40 000 tys. zł do 67 000 tys. zł), rozszerzenie katalogu jednostek objętych tym obowiązkiem, określenie momentu rozpoczęcia audytu oraz utworzenie rejestru jednostek prowadzących audyt wewnętrzny (projektowany art. 274a).

Następnie w dniu 24 marca 2026 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (**druk nr 2388**), który nie zawiera wskazanych wyżej rozwiązań. W omawianych obszarach projekt koncentruje się przede wszystkim na kwestiach związanych z certyfikacją i egzaminowaniem audytorów.

W związku z powyższym zwracamy się z uprzejmą prośbą o informację, **czy planowane jest wprowadzenie zmian w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, pierwotnie ujętych w projekcie UD100, a jeśli tak – w jakim horyzoncie czasowym.** Uprzejmie prosimy również o wskazanie, **czy prace nad tymi rozwiązaniami są kontynuowane, czy też odstąpiono od ich procedowania.**

ODPOWIEDŹ MINISTERSTWA FINANSÓW

Ministerstwo Finansów

Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw zawierająca m.in. przepisy wprowadzające egzamin na audytora wewnętrznego została uchwalona 17 kwietnia 2026 roku przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, a 24 kwietnia 2026 r. została przekazana Prezydentowi RP do podpisu.

Obecnie w Ministerstwie Finansów nie jest prowadzony proces legislacyjny mający na celu wdrożenie pozostałych zmian w zakresie przepisów dotyczących audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej.

Pismo Ministerstwa Finansów
z 5 maja 2026 r.

Od redakcji PRB: Rok 2026 Ministerstwo Finansów określało jako potencjalnie przełomowy dla audytu wewnętrznego w Polsce. Podkreślano, że planowane zmiany mają na celu „odczarowanie" audytu i sprawienie, by przestał być kojarzony wyłącznie z wytykaniem błędów, a zaczął być postrzegany jako profesjonalne wsparcie dla kierownictwa jednostki. Wśród kluczowych propozycji znajdowało się podwyższenie kwot progowych – z 40 mln zł do 67 mln zł (audyt wewnętrzny) oraz ze 100 mln zł do 168 mln zł (audyt wewnętrzny prowadzony przez usługodawcę). Progi nie były zmieniane od wielu lat (40 mln zł obowiązuje od ok. 2006 r.). Przewidywano również utworzenie rejestru jednostek prowadzących audyt wewnętrzny.
W obszarze kontroli zarządczej planowano m.in. wprowadzenie nowej definicji oraz uporządkowanie jej struktury, w tym poprzez wdrożenie modelu trzech linii, określającego role i odpowiedzialność poszczególnych poziomów organizacji w systemie kontroli.
Zakres planowanych zmian szczegółowo przedstawialiśmy m.in. w PRB 6/2025 (str. 12) oraz PRB 2/2026 (str. 16).
Zgodnie z otrzymaną odpowiedzią Ministerstwa Finansów **nie przewiduje się wdrożenia szerokich zmian w obszarze kontroli zarządczej – prace legislacyjne w tym zakresie nie są obecnie prowadzone. W odniesieniu do audytu wewnętrznego kierunek zmian został natomiast zawężony wyłącznie do jednego rozwiązania, tj. wprowadzenia egzaminu państwowego dla audytorów wewnętrznych.**
Ostatecznie przyjęte rozwiązania wprowadzono ustawą z 17 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 635) – opisano je w niniejszym numerze na str. 16.

3 Reforma Systemu Budżetowego – klasyfikacja kont: konta księgowe według założeń Ministerstwa Finansów

Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego z 2022 r. opracowana w ramach Reformy Systemu Budżetowego (dostępna na stronie Ministerstwa Finansów) zawiera m.in. kody, nazwy oraz szczegółowe przeznaczenie kont księgowych.

Najważniejsze zmiany w proponowanej strukturze klasyfikacji kont (względem wzorów i rozwiązań stosowanych obecnie) dotyczą rozrachunków i rozliczeń, ewidencjonowania przepływów środków pieniężnych między jednostkami budżetowymi objętymi tym samym budżetem, a także ewidencji kosztów według typów działalności.

Kod	Nazwa	Przeznaczenie konta
010	Środki trwałe	Ewidencja środków trwałych
020	Wartości niematerialne i prawne	Ewidencja wartości niematerialnych i prawnych
030	Długoterminowe aktywa finansowe	Ewidencja instrumentów finansowych zakwalifikowanych do aktywów długoterminowych
040	Inwestycje	Ewidencja środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (utrzymywanych w celu osiągnięcia z nich korzyści wynikających z przyrostu ich wartości, uzyskania przychodów w formie odsetek lub dywidend)

070	Odpisy – wartość	Zmniejszenia wartości środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (amortyzacja oraz utrata wartości)
071	Odpisy – ilość	Zmniejszenia wartości środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (utrata wartości) – w zakresie zmian ilościowych
080	Środki trwałe w budowie	Ewidencja kosztów środków trwałych w budowie
100	Kasa	Ewidencja krajowej i zagranicznej gotówki w kasie
120	Środki pieniężne w drodze	Ewidencja środków pieniężnych w drodze
130	Rachunek bankowy jednostki	Ewidencja środków pieniężnych na rachunku bankowym
140	Krótkoterminowe aktywa finansowe	Ewidencja instrumentów finansowych zakwalifikowanych do aktywów krótkoterminowych
170	Odpisy – wartość	Zmniejszenia wartości zapasów (utrata wartości)
171	Odpisy – ilość	Zmniejszenia wartości zapasów (utrata wartości) – w zakresie zmian ilościowych
180	Zapasy	Ewidencja zapasów materiałów, towarów, produktów i półproduktów
181	Środki trwałe – do sprzedaży	Ewidencja środków trwałych przeznaczonych przez jednostkę do sprzedaży
200	Należności	Ewidencja należności
270	Odpisy – wartość	Zmniejszenia wartości należności (utrata wartości)
290	Rozliczenie zakupu – należności	Ewidencja dostaw w drodze
300	Zobowiązania	Ewidencja zobowiązań
305	Rozliczenie zobowiązań	Rozliczenie zobowiązań na potrzeby budżetowe
310	Fundusze specjalne	Ewidencja środków funduszy specjalnych, w tym zakładowego funduszu świadczeń socjalnych
390	Rozliczenie zakupu – zobowiązania	Ewidencja dostaw niefakturowanych
400	Amortyzacja	Ewidencja odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych
401	Utrata wartości	Ewidencja odpisów z tytułu trwałej utraty wartości od środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych
410	Koszty podstawowe	Ewidencja kosztów rodzajowych, w tym zużycia materiałów, usług obcych, podatków, wynagrodzeń i ubezpieczeń oraz transferów
430	Koszty wewnątrzbudżetowe	Ewidencja transakcji między jednostkami objętymi JPkt*) w zakresie zarządzania środkami pieniężnymi, które zachodzą pomiędzy jednostkami objętymi tym samym budżetem

Kod	Nazwa	Przeznaczenie konta
450	Koszty finansowe	Ewidencja kosztów finansowych, w tym wartości sprzedanych udziałów, akcji i innych papierów wartościowych oraz odsetek
460	Pozostałe koszty operacyjne	Ewidencja kosztów niezwiązanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, w tym kosztów niepodlegających ewidencji na kontach 400–450
490	Rozliczenie kosztów	Przeniesienie kosztów rodzajowych
600	Rezerwy	Ewidencja rezerw
610	Bierne rozliczenia międzyokresowe kosztów	Ewidencja rozliczeń międzyokresowych biernych
620	Czynne rozliczenia międzyokresowe kosztów	Ewidencja rozliczeń międzyokresowych czynnych
630	Rozliczenia międzyokresowe przychodów	Ewidencja przychodów zaliczanych do przyszłych okresów
700	Przychody podstawowe	Ewidencja przychodów związanych bezpośrednio z działalnością podstawową, w tym z podatków, składek, opłat, oraz środki z otrzymanych transferów
730	Przychody wewnątrzbudżetowe	Ewidencja transakcji między jednostkami objętymi JPkt*) w zakresie zarządzania środkami pieniężnymi, które zachodzą pomiędzy jednostkami objętymi tym samym budżetem
750	Przychody finansowe	Ewidencja przychodów finansowych w tym przychody ze sprzedaży papierów wartościowych, z udziałów i akcji, dywidendy oraz odsetki i dyskonto
760	Pozostałe przychody operacyjne	Ewidencja przychodów niezwiązanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, w tym przychodów ze sprzedaży środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych
800	Fundusz jednostki	Ewidencja funduszu jednostki
801	Fundusz zapasowy	Ewidencja funduszu zapasowego
802	Fundusz rezerwowy	Ewidencja funduszu rezerwowego
803	Fundusz z aktualizacji	Ewidencja zmian wartości aktywów i zobowiązań wynikających z wyceny
820	Rozliczenie wyniku	Ewidencja rozliczenia wyniku finansowego
860	Wynik finansowy	Ustalenie wyniku finansowego jednostki
870	Obciążenia wyniku	Ewidencja obowiązkowych zmniejszeń wyniku finansowego

*) jednolity plan kont

Zaplanowano nowe podejście do rozrachunków i rozliczeń. W nowym systemie klasyfikacyjnym ewidencja należności oraz zobowiązań prowadzona będzie z wykorzystaniem odrębnych kont, tj. konta 200 „należności" oraz konta 300 „zobowiązania". Każde z kont

wykazywać więc będzie tylko jeden rodzaj salda, tj. stan należności (wykazywany w aktywach bilansu) bądź zobowiązań (wykazywany w pasywach bilansu) na koniec okresu sprawozdawczego.

Na przykład na koncie 300 „zobowiązania" ewidencjonowane będą wszystkie zobowiązania jednostki, w szczególności zaś te wobec: kontrahentów (obecnie ujmowane na koncie 201 „rozrachunki z odbiorcami i dostawcami"), pracowników (obecnie ujmowane na koncie 231 „rozrachunki z tytułu wynagrodzeń"), czy też budżetu (obecnie ujmowane na koncie 223 „rozliczenie wydatków budżetowych").

Źródło www.gov.pl

Od redakcji PRB: Na obecnym etapie nie ma jeszcze informacji, czy przedstawiona w 2022 r. koncepcja klasyfikacji kont zostanie wdrożona w zaprezentowanym kształcie. Z obowiązującego od 14 kwietnia 2026 r. nowego art. 40a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika tyle, że Minister Finansów opublikuje w BIP Ministerstwa Finansów ogólnie obowiązujące wytyczne dotyczące przypisywania paragrafów dochodów, przychodów, wydatków i środków zagranicznych do kont księgowych określonych w załącznikach do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 342 ze zm.).

Czy wiesz, że…

W dniu 16 kwietnia 2026 r. w Dzienniku Ustaw pod pozycją 522 obwieszczony został **tekst jednolity ustawy o rachunkowości.** Jakie zmiany wprowadza ta ustawa i od kiedy będą one obowiązywały? Czy w związku z wprowadzeniem nowego tekstu jednolitego wymagana jest zmiana regulaminów wewnętrznych jednostki, w których wymieniana jest ustawa o rachunkowości jako podstawa prawna?

Tekst jednolity ustawy o rachunkowości (uor) nie wprowadza żadnych nowych zmian oprócz tych, które zostały wprowadzone wcześniej ustawami zmieniającymi. Jest odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego. Dlatego też ogłoszenie tekstu jednolitego uor nie powoduje konieczności wprowadzania zmian w regulaminach wewnętrznych jednostki, które polegałyby jedynie na przywołaniu nowego numeru Dziennika Ustaw, a zmiany wynikające z ustaw zmieniających uor powinny być nanoszone na bieżąco wraz z ich ogłoszeniem.

Najwyższa Izba Kontroli w najnowszym raporcie dotyczącym zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej wskazała na poważne nieprawidłowości w samorządach.

Według NIK **system premiowania i nagród w wielu urzędach jest w praktyce fikcyjny – nagrody za „szczególne osiągnięcia" otrzymywała niemal cała kadra, a za osiągnięcia uznawano m.in. zwykłe, rzetelne wykonywanie obowiązków.** Zwrócono też uwagę na niejasne zasady przyznawania dodatków specjalnych.

Jednocześnie raport pokazuje, że urzędnicy samorządowi zarabiają wyraźnie mniej niż pracownicy administracji rządowej, co – zdaniem NIK – utrudnia pozyskiwanie i utrzymanie wykwalifikowanej kadry.

Izba rekomenduje ujednolicenie zasad wynagradzania oraz wprowadzenie przejrzystych standardów zarządzania kadrami w całej administracji publicznej.

Nieprawidłowości w gospodarce finansowej

1 Dodatek specjalny dla skarbnika za pełnienie funkcji głównego księgowego budżetu

NIEPRAWIDŁOWOŚĆ

Burmistrz przyznał skarbnikowi miasta dodatek specjalny do wynagrodzenia za „pełnienie funkcji głównego księgowego budżetu". Dodatek został przyznany na czas nieokreślony „zajmowania stanowiska".

PRAWIDŁOWE POSTĘPOWANIE

Skarbnik miasta nie może otrzymywać dodatku specjalnego do wynagrodzenia za wykonywanie standardowych obowiązków związanych z tym stanowiskiem. Skarbnik JST jest inaczej nazywany głównym księgowym budżetu JST (art. 54 ust. 8 uofp). Jest to po prostu inna nazwa tego samego stanowiska.

Skarbnik JST, określany także jako główny księgowy budżetu, wykonuje te same obowiązki i podlega tej samej odpowiedzialności co główny księgowy jednostki (art. 54 ust. 1 i ust. 8 uofp), w tym:

- prowadzenie rachunkowości jednostki,
- wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi,
- dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących tych operacji.

W mniejszych urzędach gmin (miast) skarbnik – poza pełnieniem funkcji głównego księgowego budżetu – często pełni także obowiązki głównego księgowego urzędu gminy (miasta) oraz kierownika (naczelnika) komórki księgowości. Zakres obowiązków związanych ze stanowiskiem skarbnika określa na piśmie burmistrz jako kierownik urzędu (art. 53 ust. 1 i 2 uofp). Wynagrodzenie skarbnika powinno być adekwatne do tego zakresu. **Jednym ze składników jego wynagrodzenia może być m.in. dodatek specjalny** (art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych). **Jest to fakultatywny składnik i może być przyznany wyłącznie z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.** Ponieważ pełnienie funkcji skarbnika oznacza wykonywanie obowiązków głównego księgowego budżetu, w opisywanym przypadku nie było przesłanek do przyznania tego dodatku – skarbnik wykonywał wyłącznie swoje standardowe obowiązki. Poza tym ustalenie dodatku na „okres pełnienia funkcji" nie spełnia kryterium przyznawania dodatku specjalnego jako świadczenia okresowego.

Rozwiązanie zastosowane w opisywanym urzędzie miało na celu obejście przepisów dotyczących maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego przysługującego na stanowisku skarbnika, gdyż dodatek w praktyce stanowił stały składnik wynagrodzenia.

Aby usunąć nieprawidłowość, **burmistrz powinien niezwłocznie skorygować – w odpowiednim trybie – wysokość wynagrodzenia skarbnika.**

Wypłata dodatku specjalnego bez podstawy prawnej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych (dokonanie wydatku ze środków publicznych niezgodnie z przepisami dotyczącymi poniesienia danego rodzaju wydatków). Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi burmistrz miasta jako kierownik jednostki będącej pracodawcą samorządowym (tu: urzędu miejskiego).

W celu ograniczenia skutków finansowych nieprawidłowości burmistrz powinien dochodzić zwrotu nienależnie wypłaconego dodatku specjalnego od skarbnika na podstawie przepisów prawa cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu (tytuł V „Bezpodstawne wzbogacenie" k.c.). Skarbnik – jako pracownik odpowiedzialny za finanse JST – powinien znać przepisy dotyczące zasad ustalania jego wynagradzania. A zatem powstałej nieprawidłowości nie może uzasadniać tym, że w czasie pobierania dodatku specjalnego nie był świadomy, iż wynagrodzenie to mu się nie należy. Powinien więc liczyć się z obowiązkiem zwrotu pobranego dodatku.

Wyegzekwowanie zwrotu nienależnie wypłaconego wynagrodzenia nie powoduje uznania naruszenia dyscypliny finansów publicznych za niebyłe. Komisja orzekająca może jednak to wziąć pod uwagę przy wymierzaniu kary burmistrzowi (art. 33 ust. 2 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych).

PODSTAWA PRAWNA:

- art. 53 ust. 1 i 2, art. 54 ust. 1 i 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 635)
- art. 36 ust. 5 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 11 ust. 1, art. 33 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- tytuł V ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 184)

2 Tworzenie zbiorczych obiektów inwentarzowych niezgodnie z polityką rachunkowości

NIEPRAWIDŁOWOŚĆ

W jednostce pozostałe środki trwałe nabywane w wyniku jednej transakcji ujmowano jako jeden obiekt inwentarzowy o łącznej wartości zakupu. Przykładowo trzy nabyte jednocześnie klimatyzatory o wartości jednostkowej 8500 zł ujęto na koncie 011 „Środki trwałe" jako jeden środek trwały o nazwie

„Klimatyzator – szt. 1” i wartości 25 500 zł. Polityka rachunkowości jednostki nie przewidywała tworzenia zbiorczych obiektów inwentarzowych środków trwałych powiązanych rodzajowo.

PRAWIDŁOWE POSTĘPOWANIE

Jednostka budżetowa musi ustalać granice obiektów inwentarzowych środków trwałych zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości. Jeśli dokumentacja wewnętrzna jednostki nie dopuszcza tworzenia zbiorczych obiektów inwentarzowych środków trwałych powiązanych rodzajowo, **każdą rzecz należy ujmować jako odrębny obiekt inwentarzowy.**

W rozporządzeniu w sprawie KŚT za podstawową jednostkę ewidencji środków trwałych przyjmuje się pojedynczy obiekt majątkowy spełniający określone funkcje w procesie wytwarzania wyrobów i świadczenia usług. Może nim być w szczególności maszyna, urządzenie lub pojazd mechaniczny. Jedynie w nielicznych przypadkach dopuszcza się w ewidencji przyjęcie za pojedynczy obiekt tzw. obiektu zbiorczego, obejmującego zespół maszyn lub urządzeń jednego rodzaju.

Szczegółowe zasady tworzenia zbiorczych obiektów inwentarzowych zawiera KSR 11 – „Środki trwałe”. Kluczowe znaczenie ma jednak to, że jeśli w polityce rachunkowości jednostka nie przewidziała tworzenia zbiorczych obiektów inwentarzowych środków trwałych powiązanych rodzajowo (w tym nie przyjęła KSR 11), w praktyce nie może takich obiektów tworzyć. Musi ewidencjonować pojedyncze obiekty inwentarzowe zgodnie z rozporządzeniem w sprawie KŚT.

W opisanej jednostce tworzenie zbiorczych obiektów inwentarzowych środków trwałych doprowadziło do nierzetelności ksiąg rachunkowych, w szczególności w zakresie kont 011 „Środki trwałe”, 013 „Pozostałe środki trwałe”, a także do nieprawidłowego ustalania amortyzacji i umorzenia.

Pozostałe środki trwałe o wartości początkowej nieprzekraczającej 10 000 zł powinny być w tej jednostce umarzane jednorazowo i ujmowane na koncie 013. Łączenie takich składników w obiekty zbiorcze (po dwa, trzy lub więcej sztuk) powodowało przekroczenie tej wartości. W konsekwencji zostały ujęte na koncie 011 i amortyzowane w czasie za pomocą stawek amortyzacyjnych. Postępowanie to naruszało § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont, a także pkt 2, 3, 10 i 11 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia.

Aby usunąć nieprawidłowość, jednostka powinna przeprowadzić doraźny spis z natury środków trwałych. Należy ustalić liczbę pojedynczych składników ujętych na koncie 011, które powinny zostać przeniesione na konto 013. Po ustaleniu ich wartości początkowej należy jednorazowo ująć w koszty wartość ich umorzenia (różnicę między umorzeniem pełnym a dotychczas dokonanym według stawek amortyzacyjnych).

Ponieważ jednostka stosowała nieprawidłową praktykę przez kilka lat, a korekta wartości początkowej i dotychczasowego umorzenia będzie istotna, powinna ujawnić zakres dokonanych zmian w „Informacji dodatkowej” do sprawozdania finansowego.

PODSTAWA PRAWNA:

- część opisowa rozporządzenia Rady Ministrów z 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz.U. z 2016 r. poz. 1864)
- § 7 ust. 1 i 2 oraz pkt 2, 3, 10 i 11 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 342; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 347)
- KSR 11 – „Środki trwałe" (Dz.Urz. MRiF z 2017 r. poz. 105)

3 Dwadzieścia nieprawidłowości dotyczących korzystania ze służbowych kart płatniczych

Gospodarka środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunkach bankowych jednostek wymaga szczególnego nadzoru. Powinna być prowadzona tak, aby nie dochodziło do łamania przepisów, nadużyć i niegospodarności. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy dostęp do tych środków mają pracownicy posługujący się służbowymi kartami płatniczymi. Łatwość powstawania nieprawidłowości wynika m.in. z tego, że **przy płatnościach kartą nie jest możliwe przeprowadzenie wstępnej kontroli prawidłowości operacji gospodarczych pod względem merytorycznym ani wstępnej kontroli głównego księgowego przed dokonaniem operacji.** Kontrola następuje dopiero po dokonaniu wydatków (*ex post*), co uniemożliwia blokowanie wydatków niepublicznych, nieefektywnych lub niegospodarnych i wymaga prowadzenia czasochłonnych procedur odzyskiwania środków od pracowników.

Przedstawiamy 20 nieprawidłowości w tym zakresie.

20 najczęstszych nieprawidłowości dotyczących korzystania ze służbowych kart płatniczych

1. Nieokreślenie przez zarząd JST szczegółowych zasad przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu JST oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, oraz zasad rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu.
2. Wydawanie kart płatniczych do rachunków bankowych budżetu JST przez kierowników jednostek podległych i nadzorowanych, mimo że zarząd JST nie wydał zarządzenia (uchwały) w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych.
3. Wydawanie kart płatniczych pracownikom, którym nie przyznano prawa posługiwania się nimi.
4. Ustalanie dla kart płatniczych limitu środków przekraczających granice określone przez dysponenta środków budżetowych lub zarząd JST (np. pobieranie przez kierowników jednostek podległych i nadzorowanych kart platynowych, pozwalających na dysponowanie wszystkimi środkami zgromadzonymi na rachunku bankowym bieżącym jednostki,

podczas gdy zgodnie z przepisami wewnętrznymi karty powinny mieć limit dzienny do 1500 zł, limit miesięczny do 20 000 zł).

5. Dokonywanie przez dysponentów kart płatniczych wypłat gotówki, mimo że nie zaistniały przesłanki pozwalające na wykonanie takiej operacji (w tym z przeznaczeniem na wydatki prywatne).
6. Pokrywanie z kart płatniczych wydatków na cele prywatne pracowników w formie bezgotówkowej.
7. Opłacanie kartą płatniczą wydatków niepublicznych (np. na zakup kwiatów na pogrzeby pracowników, za alkohol wręczany jako prezent imieninowy dla kierowników innych jednostek).
8. Pokrywanie z kart płatniczych wydatków, których dana osoba nie może opłacać w ten sposób (np. kierowca samochodu służbowego zapłacił za zakupy materiałów biurowych, podczas gdy może finansować jedynie zakup paliwa, części zamiennych i materiałów eksploatacyjnych oraz incydentalne naprawy pojazdu, a zakup materiałów biurowych leży w kompetencji pracownika sekretariatu).
9. Nieprzedłożenie w jednostce przez pracownika dowodów dotyczących zakupów opłaconych kartą (faktur, rachunków, paragonów).
10. Dokumentowanie wydatków opłaconych kartami dowodami zastępczymi w sytuacjach, gdy nie pozwala na to prawo (np. przedkładanie oświadczeń na dowód poniesienia wydatków, które powinny być potwierdzone rachunkiem, składanie oświadczeń o zagubieniu dowodu źródłowego).
11. Nieustalenie przez kierownika jednostki zasad wykonywania kontroli *ex post* wydatków opłaconych kartami płatniczymi lub gotówką pobraną za ich pomocą (w tym niewyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie kontroli merytorycznej lub formalno-rachunkowej).
12. Niewykonywanie albo nierzetelne wykonywanie kontroli *ex post* wydatków opłaconych kartami płatniczymi lub gotówką pobraną za ich pomocą.
13. Zatwierdzanie przez pracowników merytorycznych, księgowych oraz głównego księgowego jako prawidłowych wydatków na cele niepubliczne, zbędnych, nieudokumentowanych lub zawyżonych mimo wykrycia nieprawidłowości, w sytuacji gdy dotyczą kierownictwa jednostki.
14. Nierozliczanie sald kart płatniczych do rachunków wydatków jednostek budżetowych na koniec roku obrotowego.
15. Nieegzekwowanie przez kierownika jednostki zwrotu od pracowników kwot wydatkowanych z naruszeniem obowiązujących przepisów oraz pokrycia szkód z tego wynikłych (np. zwrotu prowizji za wypłatę, za wydrukowanie wyciągu do karty czy oprocentowania pobranego przez bank).
16. Dopuszczanie się przez kierownictwo jednostki nadużyć polegających na wypłacaniu z rachunków bankowych jednostek organizacyjnych środków, traktowanych jako wieloletnie nieoprocentowane pożyczki na cele prywatne pracowników (lub pozwalanie na takie postępowanie pracownikom mającym służbowe karty płatnicze).
17. Nieodbieranie kart płatniczych pracownikom, którzy dopuścili się nadużyć.
18. Nierozliczanie sald kart płatniczych do rachunków wydatków jednostek wydanych pracownikom, których stosunek pracy wygasł, najpóźniej do ostatniego dnia pracy i niepotrącenie wydatków nierozliczonych z ich ostatniego wynagrodzenia.

19 Nieprzeprowadzanie na koniec roku obrotowego inwentaryzacji (metodą weryfikacji z dokumentacją) rozrachunków z pracownikami z tytułu nierozliczonych wydatków opłaconych kartami płatniczymi.

20 Nieprowadzenie ewidencji kart płatniczych wydanych do rachunków bankowych.

PODSTAWA PRAWNA:

- art. 175 ust. 3, art. 247 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 635)

4 Czy niewyksięgowanie kosztów inwestycji zaniechanych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych

STAN FAKTYCZNY

Inwentaryzacja nakładów na środki trwałe w budowie (konto 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)", przeprowadzona metodą weryfikacji według stanu na 31 grudnia 2025 r., wykazała że na saldzie konta 080 po stronie Wn były ujęte koszty inwestycji niezakończonych. Inwestycje te zostały podjęte w latach 2005–2020, a następnie zaniechane z różnych względów na początkowych etapach (np. po opracowaniu dokumentacji projektowo-technicznej drogi, na którą jednostka nie otrzymała dofinansowania; po rezygnacji z budowy nowej szkoły na etapie wstępnym, po tym jak JST otrzymała z powiatu budynek zlikwidowanego technikum). Nakłady te zostały zweryfikowane, ale nie zostały wyksięgowane. Na tej podstawie organ kontroli zarzucił kierownikowi jednostki naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czy rzeczywiście za taką nieprawidłowość grozi kara za naruszenie dyscypliny finansów publicznych kierownikowi jednostki, skoro za błędy w księgach rachunkowych powinien odpowiadać główny księgowy?

ROZSTRZYGNIĘCIE

Tak, za nierozliczenie wyników inwentaryzacji w księgach rachunkowych kierownikowi jednostki grozi odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Celem inwentaryzacji aktywów (a do tej kategorii zalicza się środki trwałe w budowie) jest okresowe sprawdzenie ich rzeczywistego stanu (art. 4 ust. 3 pkt 3 uor). Nakłady na środki trwałe w budowie inwentaryzuje się dwiema metodami:

1) spis z natury – stosowany dla sprawdzenia faktycznego stanu maszyn i urządzeń nabytych w celu zamontowania w nowo budowanych obiektach środków trwałych,

2) weryfikacja z odpowiednimi dokumentami nakładów na budowę środków trwałych jeszcze niezakończonych, czyli kosztów, których nie można powiązać z żadną rzeczą materialną, którą można by spisać z natury.

Tak stanowi art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 uor.

Na podstawie różnych dokumentów należy ustalić:

- czy jednostka rzeczywiście w danym okresie poniosła określone koszty,
- czy zgodnie z przepisami koszty te można zaliczyć do nakładów na środki trwałe w budowie,
- czy są one realne, tzn. czy w przyszłości jednostka może zaliczyć te koszty na wartość początkową środków trwałych, które będą jej przynosiły korzyści ekonomiczne (art. 3 ust. 1 pkt 12 uor).

Nakłady na inwestycje trwale zaniechane, czyli np. koszty dokumentacji projektowo-technicznej inwestycji, przygotowania terenu pod budowę, budowy fundamentów czy różnych budowli stałych i tymczasowych, których jednostka nigdy już nie podejmie z różnych powodów, nie są w tym sensie realne. Nigdy nie przyniosą żadnych korzyści ekonomicznych jednostce, bo środki trwałe, na których wytworzenie zostały poniesione, nigdy nie powstaną. Jako kwoty nierealne nie mogą figurować w księgach rachunkowych ewidencji bilansowej, ponieważ powodują ich nierzetelność w rozumieniu art. 24 ust. 2 uor (czyli niezgodność ze stanem rzeczywistym). Ta nierzetelność przekłada się potem na nierzetelność sprawozdania finansowego, które przedstawia nierealny stan majątkowy jednostki (art. 7 ust. 1 uor).

Jeśli w trakcie weryfikacji aktywów zostaną ujawnione na koncie 080 koszty inwestycji trwale zaniechanych, to w ramach rozliczania wyników inwentaryzacji muszą one być wyksięgowane z tego konta najpóźniej pod datą 31 grudnia roku, za który była przeprowadzana weryfikacja. Wykonanie tych czynności stanowi o zachowaniu warunku z art. 27 ust. 2 uor, który nakazuje ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazanym w księgach rachunkowych wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Czynem zabronionym przez art. 18 pkt 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami uor. Dyspozycję tego przepisu wypełnia zaniechanie rozliczenia inwentaryzacji nakładów na środki trwałe w budowie – przez zachowanie polegające na:

- niewyjaśnieniu w protokole weryfikacji przyczyn utrzymywania w księgach rachunkowych jednostki nakładów na inwestycje trwale zaniechane,
- niewyksięgowaniu tych nakładów z konta 080 pod datą 31 grudnia 2025 r.

Skutkiem tego zaniechania w tej konkretnej jednostce była nierzetelność ksiąg rachunkowych i sprawozdania finansowego za 2025 r., gdzie w aktywach wykazano zawyżone w stosunku do realnie istniejących aktywa w kategorii „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”.

Odpowiedzialność za czyn zabroniony z art. 18 pkt 1 ponosi zawsze kierownik jednostki sektora finansów publicznych, ponieważ do jego niezbywalnych obowiązków należy przeprowadzanie inwentaryzacji okresowej aktywów i pasywów (art. 4 ust. 3 pkt 3 i ust. 5 uor). Oczywiście kierownik jednostki nie wykonuje sam poszczególnych czynności inwentaryzacyjnych. Robią to pracownicy jednostki, którym przekazuje określone obowiązki na piśmie za ich zgodą (art. 4 ust. 5 uor). Na przykład zwyczajowo za:

- przeprowadzenie weryfikacji salda konta 080, wyjaśnienie różnic inwentaryzacyjnych i postawienie wniosków co do sposobu ich likwidacji – odpowiada zespół weryfikacyjny złożony z pracowników komórki merytorycznej i księgowości pod nadzorem głównego księgowego,
- wprowadzenie do ksiąg rachunkowych zapisów korygujących saldo konta 080 do stanu rzeczywistego – odpowiada główny księgowy lub inny pracownik księgowości, prowadzący ewidencję na koncie 080.

Jednak to nie oni ponoszą odpowiedzialność za nierozliczenie inwentaryzacji okresowej – w tym obszarze kierownik jednostki odpowiada z tytułu nadzoru nad całością prowadzenia rachunkowości. Kierownik jednostki ma niezbywalne kluczowe obowiązki w tym zakresie, a zatem to on powinien:

- sprawdzić w przedłożonym mu do zatwierdzenia protokole inwentaryzacji okresowej, czy wszystkie różnice w aktywach między stanem faktycznym a ujawnionym w księgach rachunkowych zostały wyjaśnione,
- sprawdzić prawidłowość wykazanych różnic i zatwierdzić sposób ich usunięcia,
- zatwierdzić protokół inwentaryzacji najpóźniej do 85. dnia po dniu bilansowym,
- upewnić się, czy wyniki inwentaryzacji zostały ujęte i rozliczone w księgach rachunkowych zgodnie z zatwierdzonym protokołem inwentaryzacji pod datą 31 grudnia, za który była przeprowadzana inwentaryzacja, najpóźniej do 85. dnia po dniu bilansowym.

Kierownik jednostki odpowiada za nierozliczenie inwentaryzacji z art. 18 pkt 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych, jeśli ww. czynności nie wykona (czyn zabroniony polega na zaniechaniu działania nakazanego prawem).

Pracownicy, którzy mieli wykonać poszczególne czynności techniczne w ramach rozliczania inwentaryzacji, mogą odpowiadać za swoje zaniechania jedynie na zasadach odpowiedzialności pracowniczej (za niewykonanie obowiązków pracowniczych) przed kierownikiem jednostki, w reżimie obowiązującym w danym rodzaju jednostek organizacyjnych.

PODSTAWA PRAWNA:

- art. 18 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- art. 3 ust. 1 pkt 12, art. 4 ust. 3 pkt 3 i ust. 5, art. 7 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3, art. 27 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 522)

©℗

Izabela Motowilczuk
były wieloletni inspektor kontroli gospodarki finansowej RIO

ZFŚS 2026. Komentarz

Pracodawcy prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych mają obowiązek – i to bez względu na liczbę zatrudnianych pracowników – utworzyć i prowadzić zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Prawidłowe wywiązywanie się z tego obowiązku wymaga stałego monitorowania zmian przepisów – przede wszystkim w zakresie prawa pracy, ubezpieczeń społecznych oraz podatków. Jakie są zatem aktualne, obowiązujące w 2026 r. zasady prowadzenia i zarządzania środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych?

Są one uregulowane przede wszystkim w ustawie z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Kompleksowe objaśnienie przepisów tej ustawy – przygotowane dla osób odpowiedzialnych za prawidłowe prowadzenie działalności socjalnej w zakładach pracy – jest zawarte w publikacji **„ZFŚS 2026. Komentarz”**.

W komentarzu szczegółowo opisano **obowiązki** związane z prowadzeniem **działalności socjalnej,** jakie mają pracodawcy. Przystępne wyjaśnienia obejmują kwestie związane z tworzeniem i gospodarowaniem środkami funduszu, ze wskazaniem zarówno na prawne podstawy podejmowanych działań, jak i na ich praktyczne konsekwencje. Szczególny nacisk położono na właściwe stosowanie **kryterium socjalnego,** które powinno decydować o przyznawaniu świadczeń oraz wysokości dopłat z funduszu.

Wyjaśnienia przepisów zostały uzupełnione licznymi **przykładami** sytuacji spotykanych w praktyce zakładowej, **wzorami dokumentów** oraz odniesieniami do aktualnego **orzecznictwa sądowego** i stanowisk organów administracji.

W książce omówiono m.in. najnowsze zmiany dotyczące **reprezentacji pracowników w zarządzaniu ZFŚS, które weszły w życie 27 stycznia 2026 r.** Uwzględniono również nowe – obowiązujące **w 2026 r.** – wysokości **odpisów na ZFŚS** oraz **świadczeń urlopowych.**

Publikacja **„ZFŚS 2026. Komentarz”** zawiera nie tylko praktyczne objaśnienia do każdego artykułu ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, lecz została także wzbogacona o rozwiązania problemów pojawiających się w praktyce funkcjonowania tego funduszu. Są one przedstawione w formie pytań i odpowiedzi jako odrębna od komentarza część książki.

Jest to obowiązkowa lektura dla osób zajmujących się rozliczeniami kadrowo-płacowymi w podmiotach prowadzących działalność socjalną. Dzięki połączeniu analizy prawnej, przykładów z praktyki oraz aktualnych stanowisk instytucji nadzorczych publikacja stanowi rzetelne wsparcie w prawidłowym i efektywnym zarządzaniu środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych – w sposób zgodny z prawem i bezpieczny z punktu widzenia kontroli organów państwowych.

Zawarte w książce wyjaśnienia zainteresują również beneficjentów świadczeń pochodzących z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, a zwłaszcza członków komisji socjalnych.

OBOWIĄZKI PRACODAWCY ZWIĄZANE Z PROWADZENIEM DZIAŁALNOŚCI SOCJALNEJ W 2026 R.

CENA 99 ZŁ

INFORMACJE I ZAMÓWIENIA:

sklep.infor.pl bok@infor.pl 22 761 30 30; 801 626 666

Ewa Plesnarowicz-Durska
radczyni prawna, właścicielka Kancelarii Radcy Prawnego, członkini Okręgowej Izby Radców Prawnych w Rzeszowie. Autorka komentarzy: „Prawo o ustroju sądów administracyjnych" oraz „Ustawa o pracownikach urzędów państwowych". Świadczy doradztwo prawne dla podmiotów publicznych, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych, a także dla spółek prawa handlowego, fundacji rodzinnych i stowarzyszeń. Posiada kilkunastoletnie doświadczenie jako trener i wykładowca.

Centralny Rejestr Umów JSFP – 170 pytań i odpowiedzi

Wstęp

Od 1 lipca 2026 r. jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do udostępniania informacji o zawartych umowach wydatkowych w specjalnym systemie teleinformatycznym – Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (CRU JSFP).

Obowiązkowi ujawnienia w rejestrze podlegają wyłącznie umowy zawarte w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej.

W praktyce **pojawiło się wiele wątpliwości dotyczących zakresu obowiązków oraz sposobu wprowadzania danych do CRU JSFP**. Zebrano **najczęściej zadawane pytania (łącznie 170)** – są to pytania przesłane do naszej redakcji oraz pojawiające się w dyskusji w mediach społecznościowych – wraz z odpowiedziami, które z pewnością ułatwią prawidłowe stosowanie przepisów i realizację tego nowego obowiązku przez jednostki.

W części zagadnień **występują rozbieżne podejścia interpretacyjne**. Z jednej strony prezentowane jest podejście literalne, oparte na ścisłym brzmieniu przepisów. Z drugiej – podejście funkcjonalne, uwzględniające cel regulacji, jakim jest zwiększenie jawności finansów publicznych. Ustalenie jednolitej praktyki utrudnia także fakt, że interpretacje te zależą od indywidualnej analizy merytorycznej każdej umowy, a system CRU JSFP nie dokonuje ich automatycznej weryfikacji.

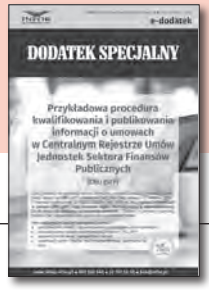
Częstym błędem interpretacyjnym jest przyjmowanie, że faktura wystawiona do zamówienia ustnego stanowi umowę zawartą w formie pisemnej. Autorka podkreśla, że **faktura jest jedynie dokumentem rozliczeniowym**

(księgowym) i nie potwierdza zawarcia umowy w formie wymaganej przez przepisy o CRU JSFP. Choć niektórzy eksperci starają się rozszerzać definicję formy szczególnej na umowy ustne, dominująca i poparta uzasadnieniem ustawy interpretacja zwalnia jednostki z obowiązku ich rejestrowania, o ile nie towarzyszy im żadna forma utrwalenia dokumentowego. Wydatki realizowane wyłącznie na podstawie faktury, bez wcześniejszego zawarcia umowy w wymaganej formie, nie podlegają ujawnieniu w rejestrze.

Z Poradnika można dowiedzieć się m.in.:

- które podmioty są zobowiązane do prowadzenia rejestru, a które takiego obowiązku nie mają (np. szpitale działające jako spółki, stowarzyszenia, kluby sportowe), oraz czy każda szkoła i ośrodek pomocy społecznej muszą mieć własne konto, czy też urząd gminy może prowadzić wspólny rejestr,
- jak kwalifikować umowy, w tym w przypadkach budzących rozbieżne interpretacje, m.in. czy umowy zlecenia należy traktować jako umowę z zakresu prawa pracy (co wyłączałoby ją z rejestru),
- w jaki sposób ustalać wartość umowy, gdy w jej treści są wyłącznie ceny jednostkowe (umowy pocztowe, energetyczne, paliwowe, bankowe), albo gdy umowa jest zawarta na czas nieoznaczony lub w walucie obcej, z uwzględnieniem prawa opcji i wznowień, bez VAT, ale ze wszystkimi składnikami wynagrodzenia wykonawcy,
- czy formy dokumentowe, takie jak zamówienia e-mailowe, zakupy online, rodzą obowiązek wpisu do CRU JSFP, dlaczego nawet zakupy o wartości 40 zł (jak klawiatura) dokonane e-mailem mogą wymagać wpisu do rejestru, podczas gdy faktura za droższy zakup „z półki" już nie; jak traktować formularze sklepowe, e-faktury, paragony fiskalne, nagrane rozmowy telefoniczne, zlecenia jednostronne,
- jak zorganizować proces techniczny i kto odpowiada za poprawność i terminowość danych ujawnianych w CRU JSFP, m.in. w przypadku centrum usług wspólnych,
- jak realizować obowiązki wynikające z RODO i jak pogodzić jawność rejestru z ochroną prywatności osób fizycznych.

Dopełnieniem Poradnika jest **zarządzenie wraz z przykładową procedurą kwalifikowania i publikowania informacji o umowach w CRU JSFP oraz niezbędnymi wzorami.** Do pobrania na www.inforlex.pl ▶



1. Podmioty zobowiązane do publikowania w CRU JSFP informacji o umowach

Do raportowania informacji o umowach w CRU JSFP są zobowiązane **wyłącznie jednostki sektora finansów publicznych wprost wymienione w art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.** Jeśli dana jednostka mieści się w tym katalogu, jest objęta obowiązkiem rejestracji informacji o umowach w systemie.

1.1. Czy forma prawna szpitala decyduje o obowiązku prowadzenia CRU JSFP

Czy obowiązek prowadzenia CRU JSFP dotyczy również szpitala działającego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością?

W praktyce występują **dwa odmienne stanowiska** interpretacyjne dotyczące objęcia szpitali obowiązkiem prowadzenia CRU JSFP.

Stanowisko 1 – literalne

Zakłada, że o obowiązku stosowania CRU JSFP decyduje wyłącznie przynależność do sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp). Ponieważ katalog tych jednostek ma charakter zamknięty i nie obejmuje spółek prawa handlowego, szpitale działające np. w formie spółek z o.o. nie podlegają obowiązkowi wpisywania umów do CRU JSFP – niezależnie od tego, czy są własnością JST i realizują zadania publiczne. W tym ujęciu znaczenie ma wyłącznie forma prawna podmiotu, a nie jego funkcja czy źródła finansowania. Konsekwencją tego stanowiska jest jasny podział:

- SP ZOZ jako jednostka sektora finansów publicznych podlega CRU JSFP,
- SP ZOZ działający w formie spółki prawa handlowego nie podlega CRU JSFP.

Stanowisko 2 – funkcjonalne

Opiera się na założeniu, że przepisy o CRU JSFP powinny być interpretowane przez pryzmat ich celu, którym jest zapewnienie jawności wydatkowania środków publicznych. W tym ujęciu wskazuje się, że podmioty takie jak publiczne zakłady opieki zdrowotnej, bez względu na to, w jakiej formie działają, są publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i powinny być objęte obowiązkiem wynikającym z uofp. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej faktycznie wykonują zadania publiczne i dysponują środkami publicznymi. W tym podejściu większe znaczenie ma funkcja i charakter działalności podmiotu, a także pierwszeństwo stosowania przepisów wymieniających SPZOZ jako jednostki sektora finansów publicznych bez względu na formę ich działania.

W ocenia autorki powinno posiłkować się przepisami ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, regulującymi zasady tworzenia podmiotów leczniczych, a dokładnie art. 6 ust. 1–2. Przepis ten stanowi, że:

§ *1. Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę może, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 16 grudnia*

2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 125, 834, 1823, 1897 i 1940), utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie:

1) spółki kapitałowej;

2) jednostki budżetowej;

3) jednostki wojskowej;

4) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

2. Jednostka samorządu terytorialnego albo związek jednostek samorządu terytorialnego mogą utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie:

1) spółki kapitałowej;

2) jednostki budżetowej;

3) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Jako zasadne należy przyjąć stanowisko, że **SPZOZ podlega obowiązkowi publikacji umów w CRU JSFP, natomiast podmiot leczniczy działający w formie spółki kapitałowej takiemu obowiązkowi nie podlega.**

1.2. Czy spółka komunalna jest zobowiązana do stosowania przepisów o CRU JSFP

Czy spółka komunalna, w której 100% udziałów posiada jednostka samorządu terytorialnego, ma obowiązek raportowania umów w CRU JSFP?

Nie, spółka komunalna, nawet w 100% należąca do JST, co do zasady nie ma obowiązku raportowania umów w CRU JSFP, ponieważ nie jest zaliczana do sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) katalog podmiotów objętych tym sektorem ma charakter zamknięty i nie obejmuje spółek prawa handlowego, nawet jeśli są w pełni kontrolowane przez podmioty publiczne.

Obowiązek publikacji informacji w CRU JSFP ciąży wyłącznie na jednostkach sektora finansów publicznych, co wynika wprost z art. 34a uofp. Spółki komunalne funkcjonują jako odrębne osoby prawne działające na podstawie ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, a nie jako jednostki sektora finansów publicznych.

A zatem nawet pełna własność publiczna nie przesądza o objęciu reżimem CRU JSFP, gdyż decydujące znaczenie ma formalna kwalifikacja podmiotowa, a nie źródło kapitału.

1.3. Czy stacja pogotowia ratunkowego oraz gminna spółka z o.o. podlegają obowiązkowi prowadzenia CRU JSFP

Czy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) – Stacja Pogotowia Ratunkowego oraz spółki z o.o. gminne są zobowiązane do raportowania informacji o zawartych przez nich umowach w CRU JSFP?

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ), w tym stacja pogotowia ratunkowego, podlega obowiązkowi CRU JSFP. Wynika to z faktu, że SPZOZ jest jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 10 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Natomiast spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w tym spółki komunalne, nie podlegają obowiązkowi prowadzenia CRU JSFP. Spółki prawa handlowego zostały wyłączone z katalogu jednostek sektora finansów publicznych, nawet jeśli realizują zadania publiczne.

W konsekwencji **SPZOZ ma obowiązek ujawniania umów w CRU JSFP, natomiast gminne spółki z o.o. takiego obowiązku nie mają.**

1.4. Czy szkoła powinna samodzielnie prowadzić CRU JSFP

Czy szkoła będąca jednostką budżetową gminy powinna samodzielnie prowadzić CRU JSFP?

Tak, szkoła jako jednostka budżetowa jest zobowiązana do samodzielnego wprowadzania informacji o umowach do CRU JSFP.

Jednostki budżetowe stanowią odrębne jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Oznacza to, że każda z nich – niezależnie od powiązań organizacyjnych z jednostką nadrzędną (np. gminą) – jest samodzielnym podmiotem obowiązku wynikającego z art. 34a ww. ustawy.

Obowiązek publikacji informacji o umowach został przypisany **kierownikowi jednostki sektora finansów publicznych**, a nie organowi założycielskiemu czy jednostce nadrzędnej. W przypadku szkoły funkcję tę pełni dyrektor.

Nie ma przy tym znaczenia, że szkoła nie posiada osobowości prawnej czy że obsługa finansowa może być wykonywana przez centrum usług wspólnych.

Podsumowując, jeżeli jednostki te samodzielnie zawierają umowy i ponoszą wydatki w ramach własnego planu finansowego, mają obowiązek samodzielnie wprowadzać informacje o tych umowach do rejestru.

Inaczej wygląda sytuacja, gdy umowy są zawierane przez gminę lub inny podmiot w imieniu i na rzecz szkół. W takim przypadku o obowiązku wpisu do CRU JSFP nie decyduje to, kto formalnie podpisał umowę (np. wójt), lecz to, która jednostka faktycznie realizuje wydatek. Jeżeli więc wydatki są ponoszone z planu finansowego szkoły, obowiązek ujawnienia umowy w CRU JSFP spoczywa na tej jednostce, nawet jeżeli umowę zawarł na jej rzecz inny podmiot.

1.5. Czy obowiązek CRU JSFP można scentralizować w urzędzie gminy

Czy gmina powinna prowadzić jeden wspólny rejestr dla wszystkich swoich jednostek organizacyjnych?

Nie, co do zasady każda jednostka sektora finansów publicznych powinna prowadzić rejestr odrębnie.

Obowiązek publikacji informacji o umowach został przypisany **konkretnej jednostce sektora finansów publicznych oraz jej kierownikowi**, a nie jednostce nadrzędnej (np. gminie jako całości).

Z przepisów wynika jednoznacznie, że:

- obowiązek dotyczy umów zawieranych zarówno przez jednostkę, jak i na jej rzecz,
- odpowiedzialność za publikację ponosi zawsze kierownik danej jednostki.

Oznacza to, że każda jednostka, taka jak szkoła, ośrodek pomocy społecznej, dom kultury czy inne jednostki są odrębnymi podmiotami zobowiązanymi do realizacji tego obowiązku.

W ocenie autorki nie powinno się „centralizować" obowiązku w ten sposób, że jedna jednostka (np. urząd gminy) prowadzi rejestr za wszystkie pozostałe, gdyż prowadziłoby to do zatarcia odpowiedzialności, błędnego przypisania danych oraz utraty przejrzystości informacji o wydatkowaniu środków publicznych.

1.6. Czy PCPR musi samodzielnie prowadzić rejestr umów w CRU JSFP

Czy powiatowe centrum pomocy rodzinie (PCPR) musi prowadzić odrębny rejestr umów i samodzielnie wprowadzać dane do CRU JSFP?

W tym zakresie występują **dwa stanowiska interpretacyjne**. Jednak w ocenie autorki analiza przepisów, w tym uzasadnienia do ustawy z 4 grudnia 2025 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wskazuje, że prawidłowe jest podejście, zgodnie z którym **każda jednostka sektora finansów publicznych powinna samodzielnie realizować obowiązki w zakresie CRU JSFP.**

Stanowisko 1 – dopuszczalność centralizacji (organizacyjne)

Zgodnie z tym podejściem ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) nie nakłada wprost obowiązku prowadzenia odrębnego, technicznego rejestru umów przez każdą jednostkę organizacyjną. Przepisy koncentrują się na obowiązku ujawniania informacji w CRU JSFP, a nie na sposobie organizacji ewidencji wewnętrznej. Tym samym dopuszcza się model, w którym rejestr umów prowadzony jest centralnie przez np. starostwo powiatowe/powiat lub jednostkę obsługującą (np. CUW), również dla jednostek organizacyjnych takich jak powiatowe centrum pomocy rodzinie (PCPR). Warunkiem jest możliwość:

- przypisania umów do właściwej jednostki,
- terminowej realizacji obowiązków ustawowych.

To stanowisko opiera się na założeniu, że ustawodawca pozostawia jednostkom swobodę organizacyjną w zakresie sposobu realizacji obowiązków w zakresie CRU JSFP.

Stanowisko 2 – obowiązek indywidualny (systemowe i funkcjonalne)

Drugie stanowisko – które należy uznać za bardziej przekonujące – wynika z analizy art. 34a uofp oraz jego uzasadnienia.

Po pierwsze, przepisy jednoznacznie przypisują obowiązek udostępniania i aktualizowania informacji w CRU JSFP **kierownikowi jednostki sektora finansów publicznych**. Oznacza to, że odpowiedzialność ma charakter indywidualny i jest powiązana z konkretną jednostką, a nie z jednostką nadrzędną.

Po drugie, art. 34a ust. 2–3 uofp wyraźnie wskazuje, że w przypadku umów zawieranych na rzecz jednej lub wielu jednostek, obowiązki wykonują **kierownicy tych jednostek – każdy w swoim zakresie**. Konstrukcja ta potwierdza, że CRU JSFP nie jest rejestrem „centralnym dla całej JST", lecz rejestrem zobowiązań poszczególnych jednostek.

Po trzecie, z uzasadnienia do przepisów wynika, że celem CRU JSFP jest zapewnienie **porównywalności i przejrzystości danych o umowach poszczególnych jednostek**, co wymaga ich jednoznacznego przypisania do konkretnego dysponenta środków publicznych. Wskazuje się również, że dane mają odzwierciedlać rzeczywiste zobowiązania danej jednostki, co jest spójne z konstrukcją planów finansowych.

Po czwarte, CRU JSFP nie jest rejestrem dokumentów, lecz **rejestrem „zobowiązań finansowych" jednostek sektora finansów publicznych**. Oznacza to, że obowiązek wpisu ciąży na tej jednostce, która ponosi wydatek i realizuje umowę w swoim planie finansowym.

Podsumowując, należy przyjąć, że **każda jednostka sektora finansów publicznych (np. PCPR) powinna samodzielnie realizować obowiązki w zakresie CRU JSFP**, w szczególności poprzez wprowadzanie i aktualizowanie informacji o „swoich" umowach, przy zachowaniu odpowiedzialności kierownika tej jednostki za prawidłowość danych.

1.7. Czy CRU JSFP obejmuje podmioty spoza sektora finansów publicznych, takie jak stowarzyszenia, kluby sportowe czy szkoły niepubliczne

Czy stowarzyszenia i kluby sportowe, organizacje pozarządowe i szkoły niepubliczne, które otrzymują dotacje z JST, podlegają obowiązkowi ujawniania informacji o zawieranych umowach w CRU JSFP?

Nie, stowarzyszenia i kluby sportowe nie są jednostkami sektora finansów publicznych. Otrzymywanie środków publicznych (np. dotacji) nie zmienia ich statusu prawnego i nie powoduje objęcia ich obowiązkami wynikającymi z CRU JSFP.

Podobnie organizacje pozarządowe, nawet jeśli realizują zadania publiczne finansowane z dotacji, nie są zobowiązane do prowadzenia CRU JSFP.

Identycznie szkoły niepubliczne nie należą do sektora finansów publicznych, a zatem nie są objęte obowiązkiem ujawniania informacji o umowach w CRU JSFP – niezależnie od tego, czy otrzymują środki publiczne.

1.8. Czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawsze podlega obowiązkowi CRU JSFP

Czy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne podlegają obowiązkowi CRU JSFP?

Zależy to od formy prawnej danego podmiotu. Obowiązek stosowania CRU JSFP dotyczy wyłącznie jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne funkcjonuje jako jednostka organizacyjna gminy (jednostka budżetowa czy samorządowy zakład budżetowy), podlega obowiązkowi ujawniania umów w rejestrze. Jeżeli natomiast działa w formie spółki prawa handlowego (np. spółki z o.o.), nie jest objęte tym obowiązkiem, nawet jeśli pozostaje w pełni własnością JST.

1.9. Czy CRU JSFP obejmuje spółdzielnie mieszkaniowe

Czy spółdzielnie mieszkaniowe podlegają obowiązkowi wpisu umów do CRU JSFP?

Nie, spółdzielnie mieszkaniowe nie należą do sektora finansów publicznych, a obowiązek stosowania CRU JSFP dotyczy wyłącznie podmiotów wskazanych w art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tym samym podmioty te nie są zobowiązane do ujawniania informacji o umowach w rejestrze.

2. Umowa jako zamówienie – kwalifikacja umów w ramach CRU JSFP

Aby ustalić, czy informacje o konkretnej umowie podlegają udostępnieniu w CRU JSFP, należy w pierwszej kolejności dokonać jej kwalifikacji na podstawie obowiązujących przepisów.

Jednostka sektora finansów publicznych przy kwalifikowaniu do publikacji w CRU JSFP danej umowy powinna ocenić, czy umowa:

1) **stanowi zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych,**
2) **została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, przy czym przesłanki te muszą wystąpić łącznie.**

W przypadku uzyskania odpowiedzi pozytywnej na oba pytania jednostka ma obowiązek zamieszczenia informacji o takiej umowie w systemie CRU JSFP.

2.1. Czy tryb udzielenia zamówienia ma znaczenie dla obowiązku wpisu do CRU JSFP

Czy wszystkie informacje o umowach realizowanych w ramach przepisów o zamówieniach publicznych podlegają wpisowi do CRU JSFP, w tym również te zawierane bez przeprowadzania przetargu?

Co do zasady tak – umowy zawierane w reżimie ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), w tym również w trybach niekonkurencyjnych (bezprzetargowych), podlegają wpisowi do CRU JSFP, jeśli nie zachodzi jedno z ustawowych wyłączeń.

Zgodnie z art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP podlegają umowy, które stanowią zamówienie w rozumieniu Pzp oraz zostały zawarte w przewidzianej formie (np. pisemnej lub dokumentowej, elektronicznej lub szczególnej). Umowy zawierane na podstawie Pzp co do zasady spełniają te przesłanki, ponieważ mają charakter odpłatny i polegają na nabyciu robót budowlanych, dostaw lub usług od wybranego wykonawcy.

Nie ma przy tym znaczenia tryb udzielenia zamówienia. Zarówno umowy zawarte w trybach konkurencyjnych (np. przetarg nieograniczony), jak i w trybach niekonkurencyjnych (np. zamówienie z wolnej ręki), pozostają zamówieniami w rozumieniu ustawy. Oznacza to, że tzw. bezprzetargowy charakter procedury nie wyłącza obowiązku wpisu do CRU JSFP.

Należy jednak uwzględnić, że nie wszystkie umowy powiązane z Pzp będą podlegały ujawnieniu. Katalog przypadków, w których informacji o umowie nie zamieszcza się w CRU JSFP (np. ze względu na bezpieczeństwo państwa), zawiera art. 34a ust. 5 uofp.

Oznacza to, że przy ocenie obowiązku wpisu istotne znaczenie ma nie tryb udzielenia zamówienia, lecz to, czy dana umowa spełnia ustawową definicję zamówienia oraz czy nie została objęta jednym z wyłączeń.

2.2. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać umowy najmu lokalu komunalnego

Czy umowa najmu lokalu mieszkalnego pochodzącego z zasobu komunalnego podlega ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, umowa najmu komunalnego lokalu mieszkalnego co do zasady nie podlega ujawnieniu w CRU JSFP. Obowiązek publikacji dotyczy wyłącznie informacji o umowach stanowiących zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Tak wynika z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Najem lokalu mieszkalnego nie stanowi zamówienia publicznego, ponieważ nie dotyczy nabycia przez jednostkę sektora finansów publicznych usług, dostaw lub robót budowlanych, lecz oddania mienia do używania. Poza tym najem lokalu komunalnego to forma pomocy mieszkaniowej od gminy dla osób o niskich dochodach i trudnych warunkach mieszkaniowych.

Dodatkowo **umowy najmu komunalnego mają charakter dochodowy, a nie wydatkowy, podczas gdy CRU JSFP obejmuje zasadniczo umowy związane z wydatkowaniem środków publicznych.** Tym samym takie umowy nie podlegają obowiązkowi ujawnienia w rejestrze.

2.3. Czy w CRU JSFP trzeba wykazać zamówienie transportu na wycieczkę szkolną

Jak należy postępować w przypadku organizacji jednodniowych wycieczek szkolnych – czy dla każdego wyjazdu konieczne jest zawarcie umowy, czy wystarczy złożenie zamówienia drogą e-mailową na usługę transportową? Czy taka forma podlega ujawnieniu w CRU JSFP?

W przypadku jednodniowych wycieczek szkolnych **obowiązek ujawnienia w CRU JSFP zależy od tego, czy doszło do zawarcia umowy spełniającej przesłanki ustawowe.** Publikacji w rejestrze podlegają informacje o umowach stanowiących zamówienie i zawartych m.in. w formie dokumentowej (art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Oznacza to, że nie jest konieczne zawieranie odrębnej umowy pisemnej – wystarczające może być zamówienie złożone e-mailem, jeżeli potwierdza ono zawarcie odpłatnej umowy na usługę (np. transportową). W takiej sytuacji **e-mail stanowi formę dokumentową i może rodzić obowiązek wpisu do CRU JSFP**.

Jeżeli natomiast brak jest jakiejkolwiek udokumentowanej formy zawarcia umowy (np. wyłącznie ustne ustalenia i faktura), obowiązek publikacji co do zasady nie powstaje.

2.4. Czy beneficjenci PFRON mają obowiązek ujawniania umów w CRU JSFP

Czy umowy o dofinansowanie zawierane w ramach środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) podlegają obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP?

Nie, umowy zawierane z osobami fizycznymi (beneficjentami) na dofinansowanie ze środków PFRON nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP. Obowiązek publikacji dotyczy wyłącznie informacji o umowach stanowiących zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

Umowy o dofinansowanie nie mają charakteru zamówienia, gdyż nie polegają na nabyciu przez jednostkę usług, dostaw lub robót budowlanych, lecz na przekazaniu środków finansowych beneficjentowi. Dodatkowo są to umowy o charakterze wydatkowym w formie transferu środków, a nie ekwiwalentnego świadczenia wzajemnego typowego dla zamówień publicznych. W związku z tym nie spełniają przesłanek objęcia obowiązkiem wpisania do CRU JSFP.

2.5. Czy w CRU JSFP trzeba ujmować umowy dotacyjne

Czy umowy dotacyjne zawierane przez jednostki w celu przekazania środków finansowych beneficjentom są objęte obowiązkiem ujawnienia w CRU JSFP? Czy może pozostają poza zakresem obowiązku publikacyjnego?

Nie, informacje o umowach dotacji nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP. Obowiązek publikacji dotyczy wyłącznie informacji o umowach stanowiących zamówienie w rozumieniu

przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Tak wynika z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Umowy dotacyjne nie mają takiego charakteru, ponieważ nie polegają na nabyciu przez jednostkę usług, dostaw lub robót budowlanych, lecz na przekazaniu środków finansowych beneficjentowi.

Dodatkowo mają one charakter transferu środków publicznych, a nie odpłatnego świadczenia wzajemnego, które jest kluczowe dla uznania umowy za zamówienie publiczne. W konsekwencji umowy dotacji nie spełniają przesłanek objęcia obowiązkiem ujawnienia w CRU JSFP.

2.6. Czy w CRU JSFP ujawnia się kontrakty z personelem medycznym – rozbieżne interpretacje

Czy umowy kontraktowe zawierane z lekarzami oraz pielęgniarkami podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

W przypadku tego rodzaju umów ścierają się **dwa stanowiska.**

Stanowisko 1 – informacje o umowach kontraktowych zawieranych z lekarzami lub pielęgniarkami co do zasady nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP.

Umowy tego typu, choć mają charakter cywilnoprawny, dotyczą wykonywania świadczeń zdrowotnych w ramach działalności podmiotu leczniczego i nie są traktowane jako zamówienia publiczne. Tryb zawierania umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych został uregulowany w art. 26–27 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, przy czym art. 26 ust. 5 tej ustawy wyraźnie stanowi, że do udzielania tych zamówień nie stosuje się przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). To prowadzi do wniosku, że kontrakty medyczne nie polegają na nabyciu usług w trybie zamówień publicznych, lecz na zapewnieniu realizacji świadczeń zdrowotnych w ramach systemu ochrony zdrowia. W konsekwencji nie spełniają przesłanek objęcia obowiązkiem ujawnienia w CRU JSFP.

Pogląd ten opiera się również na założeniu, że umowy te zawierane są w trybie ww. ustawy o działalności leczniczej i nie podlegają przepisom o zamówieniach publicznych.

Stanowisko 2 – informacje o umowach kontraktowych zawieranych z lekarzami i pielęgniarkami należy uznać za zamówienia w sensie definicyjnym, gdyż są to odpłatne umowy, których przedmiotem jest świadczenie usług.

Mimo że przepisy szczególne (ustawa o działalności leczniczej) wyłączają stosowanie do nich przepisów Pzp i przewidują odrębny tryb ich udzielania, to jednak art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) odwołuje się do definicji zamówienia w rozumieniu Pzp, a nie do obowiązku stosowania tej ustawy. Ponadto analiza systemowa przepisów wskazuje na niespójność wykładni literalnej. W art. 34a ust. 5 uofp ustawodawca wprowadził katalog wyłączeń z CRU JSFP, w którym ujęto m.in. umowy zawierane przez Narodowy Fundusz Zdrowia ze świadczeniodawcami.

Tymczasem do tych umów również nie stosuje się przepisów Pzp. Powstaje więc pytanie, jaki byłby sens wprowadzania takiego wyłączenia, gdyby umowy te już z mocy art. 34a ust. 1 uofp nie podlegały wpisowi do rejestru. Wskazuje to, że ustawodawca zakładał objęcie obowiązkiem publikacji w CRU JSFP także informacji o umowach zawieranych poza reżimem Pzp. W związku z tym należy przyjąć, że umowy zawierane na podstawie art. 26 i nast. ustawy o działalności leczniczej, mimo że formalnie nie podlegają przepisom Pzp, mają charakter zamówień publicznych w sensie funkcjonalnym i powinny być ujawniane w CRU JSFP.

W ocenie autorki na aprobatę zasługuje drugie ze wskazanych stanowisk, oparte na wykładni systemowej i celowościowej.

Nie zasługują przy tym na uwzględnienie argumenty, zgodnie z którymi ujawnianie tego rodzaju umów naruszałoby prywatność lekarzy lub personelu medycznego. Jawność informacji o umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych stanowi zasadę, a ochrona prywatności podlega wyważeniu z interesem publicznym.

Orzecznictwo sądów administracyjnych konsekwentnie przyjmuje, że osoby wykonujące zadania związane z dysponowaniem środkami publicznymi, w tym personel medyczny realizujący świadczenia finansowane ze środków publicznych, należy traktować jako osoby pełniące funkcje publiczne w szerokim rozumieniu, a tym samym wynagrodzenie czy imię i nazwisko takich osób podlegają ujawnieniu w trybie ustawy z 6 września 2001 r. dostępie do informacji publicznej.

2.7. Czy do CRU JSFP powinny trafiać umowy o pracę osób publicznych

Czy umowy o pracę osób pełniących funkcję publiczną (np. radca prawny, kierownik referatu) podlegają ujawnieniu w CRU JSFP skoro dotyczą umów udostępnianych w trybie dostępu do informacji publicznej?

Nie, zgodnie z art. 34a ust. 5 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w CRU JSFP nie zamieszcza się informacji o umowach, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp).

Z kolei art. 11 ust. 2 pkt 1 Pzp stanowi, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do umów z zakresu prawa pracy.

Oznacza to, że ustawodawca wprost wyłączył z obowiązku publikacji w CRU JSFP umowy z zakresu prawa pracy, a więc również umowy o pracę – **niezależnie od tego, kogo dotyczą.**

Tym samym umowy o pracę nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP.

2.8. Czy w CRU JSFP ujawnia się umowy na staże i roboty publiczne

Czy do CRU JSFP wpisuje się umowy zawarte przez urzędy pracy z przedsiębiorcami na realizację form pomocy, np. staże, roboty publiczne i prace interwencyjne?

Nie, informacje o umowach zawieranych przez urzędy pracy z przedsiębiorcami w celu realizacji instrumentów rynku pracy, takich jak staże, roboty publiczne czy prace interwencyjne, co do zasady nie podlegają wpisowi do CRU JSFP. Nie stanowią one zamówienia w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, lecz mają charakter szczególnych umów publicznoprawnych służących realizacji zadań ustawowych z zakresu polityki rynku pracy.

Nie dochodzi tu do klasycznego nabycia usług przez jednostkę na warunkach rynkowych, lecz do udzielenia wsparcia lub finansowania określonych działań na podstawie przepisów szczególnych. Tym samym brak jest podstaw do uznania takich umów za zamówienie w rozumieniu art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Dodatkowo celem CRU JSFP jest ujawnianie umów wydatkowych o charakterze zakupowym, a nie instrumentów pomocowych czy subsydiarnych. W następstwie tego – w ocenie autorki – tego rodzaju umowy, jako niewpisujące się w definicję zamówienia, nie podlegają obowiązkowi publikacji w rejestrze.

2.9. Czy w CRU JSFP muszą być ujawniane kilometrówka i ryczałt dla pracownika

Czy umowy z pracownikami o używanie prywatnego samochodu do celów służbowych podlegają wpisowi do CRU JSFP?

Nie, umowy zawierane z pracownikami o używanie pojazdu niebędącego własnością pracodawcy do celów służbowych, zarówno w jazdach lokalnych rozliczanych ryczałtem lub kilometrówką, jak i w jazdach zamiejscowych rozliczanych w ramach podróży służbowej, nie podlegają obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP.

Po pierwsze, tego rodzaju umowy pozostają w bezpośrednim związku ze stosunkiem pracy i służą rozliczeniu sposobu wykonywania obowiązków służbowych przez pracownika. Z tego względu można je traktować jako umowy z zakresu prawa pracy, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprost wyłącza z CRU JSFP informacje o takich umowach.

Po drugie, nawet niezależnie od tego wyłączenia, umowy te nie mają charakteru zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 32 Pzp. Zamówieniem jest odpłatna umowa zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Uzasadnienie do Pzp akcentuje, że zamówienia publiczne dotyczą nabywania świadczeń od wykonawców wybranych na rynku, w ramach relacji zamawiający – wykonawca.

W przypadku umowy z pracownikiem o używanie prywatnego samochodu do celów służbowych nie dochodzi do wyboru wykonawcy na rynku ani do nabycia usługi transportowej od niezależnego wykonawcy. Pracownik nie występuje tu jako wykonawca oferujący usługę przewozową, lecz jako osoba realizująca obowiązki służbowe w ramach istniejącego stosunku pracy. Zwrot kosztów, ryczałt albo kilometrówka mają charakter

rozliczenia pracowniczego, a nie wynagrodzenia za usługę nabywaną przez jednostkę w reżimie zamówieniowym.

Dlatego też takie umowy nie powinny być ujmowane w CRU JSFP.

Inaczej należy oceniać umowy zawierane z podmiotami zewnętrznymi na świadczenie usług transportowych lub przewozowych. Jeżeli jednostka wybiera wykonawcę i nabywa od niego usługę, umowa taka może stanowić zamówienie i – przy spełnieniu pozostałych przesłanek – podlegać ujawnieniu w CRU JSFP.

2.10. Czy CRU JSFP obejmuje opłaty administracyjne i sądowe

Czy w CRU JSFP należy ująć informacje o wydatkach poniesionych tytułem opłat sądowych i administracyjnych, mandatów czy też opłat abonamentowych RTV?

Nie, wydatki ponoszone tytułem opłat sądowych, opłat administracyjnych, mandatów czy opłat abonamentowych RTV co do zasady nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ nie wynikają z zawarcia umowy stanowiącej zamówienie publiczne.

Opłaty sądowe i administracyjne mają charakter publicznoprawny i wynikają bezpośrednio z przepisów prawa, a nie z woli stron wyrażonej w umowie. Podobnie mandaty stanowią sankcję za naruszenie przepisów i również nie są związane z żadnym stosunkiem umownym.

Także opłaty abonamentowe RTV nie wynikają z umowy o świadczenie usług zawartej przez jednostkę, lecz z obowiązku ustawowego związanego z posiadaniem odbiorników.

W żadnym z tych przypadków nie występuje relacja zamawiający – wykonawca ani nie dochodzi do zawarcia umowy będącej podstawą wydatkowania środków publicznych.

Tym samym tego rodzaju wydatki, mimo że obciążają budżet jednostki, nie mieszczą się w zakresie obowiązku publikacji w CRU JSFP, który dotyczy wyłącznie umów spełniających określone ustawowo przesłanki.

2.11. Czy w CRU JSFP należy ujmować opłaty parkingowe oraz autostradowe

Czy wydatki poniesione z tytułu opłaty parkingowej lub opłaty za przejazd płatną autostradą podlegają uwzględnieniu w CRU JSFP?

Ocena, czy opłaty parkingowe oraz opłaty za przejazd autostradą podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, wymaga każdorazowo ustalenia ich charakteru prawnego.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązek udostępniania informacji w CRU JSFP dotyczy wyłącznie takich umów, które stanowią zamówienie w rozumieniu ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Oznacza to, że chodzi o umowy odpłatne, zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem jest nabycie usług, dostaw lub robót budowlanych.

W przypadku opłat za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania na drogach publicznych mamy do czynienia z opłatą o charakterze publicznoprawnym. Obowiązek jej ponoszenia wynika wprost z przepisów ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i ma charakter daniny publicznej. W takiej sytuacji nie dochodzi do zawarcia umowy cywilnoprawnej między jednostką a jakimkolwiek wykonawcą, lecz do realizacji obowiązku wynikającego z ustawy. Tym samym brak jest podstaw do uznania takiej opłaty za zamówienie publiczne, a w konsekwencji – do jej ujawniania w CRU JSFP.

Odmiennie należy ocenić sytuację, w której jednostka korzysta z parkingu prowadzonego przez podmiot komercyjny na podstawie zawartej umowy, np. w formie abonamentu lub najmu miejsca parkingowego. W takim przypadku dochodzi do zawarcia odpłatnej umowy, której przedmiotem jest świadczenie usługi. Tego rodzaju relacja może spełniać przesłanki zamówienia publicznego, a więc – przy spełnieniu pozostałych warunków – podlegać obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP.

Podobne rozróżnienie dotyczy opłat za przejazd autostradą. Ich charakter zależy od modelu zarządzania danym odcinkiem drogi. Jeżeli opłata ma charakter publicznoprawny i wynika bezpośrednio z przepisów prawa, nie dochodzi do zawarcia umowy, a tym samym brak jest podstaw do jej kwalifikowania jako zamówienia. Jeżeli natomiast opłata stanowi wynagrodzenie za usługę świadczoną przez podmiot zarządzający autostradą na podstawie stosunku cywilnoprawnego, może być traktowana jako element umowy spełniającej przesłanki zamówienia publicznego.

W konsekwencji, o obowiązku ujawnienia w CRU JSFP nie przesądza sam fakt poniesienia wydatku, lecz to, czy ma on swoje źródło w umowie stanowiącej zamówienie publiczne.

Na uwagę zasługuje również stanowisko Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych: „Czy wydatki poniesione z tytułu opłaty parkingowej lub opłaty za przejazd płatną autostradą podlegają uwzględnieniu w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach?" dostępne pod linkiem https://www.gov.pl/web/uzp/czy-wydatki-poniesione-z-tytulu-oplaty-parkingowej-lub-oplaty-za-przejazd-platna-autostrada-podlegaja-uwzglednieniu-w-rocznym-sprawozdaniu-o-udzielonych-zamowieniach

2.12. Czy źródło finansowania z ZFŚS ma znaczenie dla CRU JSFP

Czy umowy finansowane ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (ZFŚS) podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

Środki ZFŚS mają charakter wyodrębniony i są przeznaczone na cele socjalne, jednak pozostają w dyspozycji jednostki sektora finansów publicznych. Sam fakt finansowania wydatku ze środków ZFŚS nie przesądza więc o wyłączeniu obowiązku ujawnienia informacji o umowie w CRU JSFP.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązek ujawnienia dotyczy wyłącznie takich umów, które stanowią zamówienie w rozumieniu ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), a więc umów odpłatnych, których przedmiotem jest nabycie usług, dostaw lub robót budowlanych.

Oznacza to, że decydujące znaczenie ma charakter danej czynności, a nie źródło jej finansowania.

Jeśli jednostka sektora finansów publicznych zawiera umowę finansowaną ze środków ZFŚS, której przedmiotem jest nabycie usług lub dostaw, np. organizacja wycieczki, imprezy integracyjnej, zakup paczek mikołajkowych czy biletów do teatru, może ona spełniać przesłanki zamówienia publicznego. W takiej sytuacji, mimo finansowania ze środków ZFŚS, powstaje obowiązek ujawnienia informacji o tej umowie w CRU JSFP.

Odmiennie należy ocenić świadczenia realizowane w ramach działalności socjalnej, które nie mają charakteru zamówienia publicznego, takie jak udzielanie pożyczek z ZFŚS czy przyznawanie zapomóg. W takich przypadkach nie dochodzi do nabycia usług, dostaw ani robót budowlanych, a więc brak jest podstaw do uznania tych czynności za zamówienie.

W konsekwencji, **o obowiązku ujawnienia w CRU JSFP nie decyduje źródło finansowania (ZFŚS), lecz to, czy dana umowa stanowi zamówienie w rozumieniu przepisów Pzp**.

2.13. Czy brak wynagrodzenia w umowach (wolontariat, staż, praktyki) wyklucza wpis do CRU JSFP

Czy do CRU JSFP wprowadza się dane z umów wolontariatu, stażu i praktyk (bez wynagrodzenia)?

Nie, informacje o umowach wolontariatu, stażu czy praktyk realizowanych bez wynagrodzenia nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązek ujawniania dotyczy wyłącznie umów stanowiących zamówienie w rozumieniu ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Zamówienie publiczne ma charakter **odpłatny**, co oznacza, że jego istotą jest nabycie usług, dostaw lub robót budowlanych za wynagrodzeniem.

Umowy wolontariatu, stażu czy praktyk realizowanych bez wynagrodzenia nie spełniają tej przesłanki, ponieważ nie mają charakteru odpłatnego. Tym samym nie stanowią zamówienia w rozumieniu przepisów Pzp.

W rezultacie umowy te nie podlegają obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP.

2.14. Kiedy umowy ze względów bezpieczeństwa państwa nie trafiają do CRU JSFP

Jakie umowy można zakwalifikować jako związane z bezpieczeństwem państwa oraz czy do tej kategorii można zaliczyć np. budowę schronu lub zakup sprzętu do gminnego magazynu przeciwpowodziowego, obrony cywilnej lub zarządzania kryzysowego?

Zakres wyłączenia dotyczącego bezpieczeństwa państwa został określony w art. 34a ust. 5 pkt 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp). Zgodnie

z tym przepisem w CRU JSFP nie zamieszcza się informacji o umowach w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa lub takich, których ujawnienie – w szczególności z uwagi na możliwość agregacji danych – mogłoby zagrażać interesom państwa albo wywrzeć niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo lub obronność.

Przepis ten ma charakter wyjątkowy, co oznacza, że jego zastosowanie wymaga każdorazowo indywidualnej oceny, czy ujawnienie informacji o konkretnej umowie rzeczywiście wiązałoby się z ryzykiem dla bezpieczeństwa państwa.

Do tej kategorii mogą należeć w szczególności umowy:

- dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej (np. systemów energetycznych, ujęć wody, rafinerii),
- związane z zabezpieczeniami teleinformatycznymi i cyberbezpieczeństwem,
- obejmujące szczegółowe systemy ochrony obiektów lub sieci.

Wspólną cechą tych umów jest to, że ujawnienie informacji o ich treści mogłoby prowadzić do identyfikacji słabych punktów systemów zabezpieczeń lub procedur reagowania.

Nie oznacza to jednak, że każda umowa „związana z bezpieczeństwem" podlega wyłączeniu. Sam przedmiot umowy nie jest wystarczający – konieczne jest istnienie zagrożenia wynikającego z ujawnienia informacji.

W konsekwencji umowy dotyczące:

- budowy schronu co do zasady podlegają ujawnieniu w CRU JSFP,
- zakupu sprzętu do gminnego magazynu przeciwpowodziowego, obrony cywilnej lub zarządzania kryzysowego – jako typowe wydatki JST – również co do zasady powinny być ujawniane w rejestrze.

Wyłączenie może znaleźć zastosowanie jedynie wówczas, gdy zakres ujawnianych informacji obejmowałby szczegółowe dane o zabezpieczeniach, lokalizacji lub funkcjonowaniu infrastruktury w sposób mogący zagrozić bezpieczeństwu.

W rezultacie, zastosowanie wyłączenia z art. 34a ust. 5 pkt 5 uofp ma charakter wyjątkowy i powinno być interpretowane ściśle, z uwzględnieniem realnego ryzyka dla bezpieczeństwa państwa.

2.15. Czy każda umowa PUP wymaga wpisu do CRU JSFP

Powiatowe urzędy pracy realizują szeroki katalog zadań publicznych, które wiążą się zarówno z zawieraniem umów cywilnoprawnych, jak i z przekazywaniem środków finansowych w ramach instrumentów rynku pracy. Czy każda umowa zawierana przez PUP powinna być traktowana jako podlegająca ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, nie wszystkie umowy cywilnoprawne zawierane przez powiatowe urzędy pracy należy kwalifikować jako te, o których informacje podlegać będą wpisowi do CRU JSFP. Istotne jest ustalenie, czy dana umowa stanowi zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, tj. czy jest odpłatnym nabyciem usługi, dostawy lub robót budowlanych przez jednostkę.

W przypadku działalności powiatowych urzędów pracy znaczna część umów zawieranych w ramach realizacji form pomocy (np. dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, refundacje kosztów wyposażenia stanowiska pracy, bony szkoleniowe, stypendia) ma charakter **instrumentów wsparcia publicznego**, a nie zamówień publicznych. W takich przypadkach urząd pracy nie nabywa usługi, dostawy ani robót budowlanych, lecz przekazuje środki publiczne beneficjentowi na określony cel.

Podobnie umowy dotyczące form pomocy, takich jak staże, prace interwencyjne czy roboty publiczne, co do zasady nie mają charakteru zakupowego, lecz służą realizacji zadań publicznych i wsparciu beneficjentów.

W konsekwencji tego rodzaju umowy nie spełniają definicji zamówienia publicznego i nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP.

Odmiennie należy ocenić sytuacje, w których powiatowy urząd pracy zawiera umowy mające na celu nabycie usług lub dostaw, np. umowy na organizację szkoleń, usług doradczych czy zakup wyposażenia. W takich przypadkach – przy spełnieniu przesłanek zamówienia – powstaje obowiązek ujawnienia informacji o umowie w CRU JSFP.

2.16. Czy CRU JSFP obejmuje umowy w zakresie pieczy zastępczej

Czy umowy zawierane w obszarze pieczy zastępczej – w szczególności dotyczące prowadzenia rodzinnych domów dziecka, rodzin zastępczych zawodowych oraz innych form opieki – powinny być ujmowane w CRU JSFP?

Nie, umowa na prowadzenie rodzinnego domu dziecka co do zasady nie podlega ujawnieniu w CRU JSFP.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązek ujawnienia dotyczy wyłącznie umów stanowiących zamówienie w rozumieniu ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, czyli umów odpłatnych, których przedmiotem jest nabycie usług, dostaw lub robót budowlanych. Umowy zawierane w celu prowadzenia rodzinnego domu dziecka mają szczególny charakter. Są one zawierane w ramach realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, na podstawie przepisów szczególnych. Ich celem nie jest nabycie usługi na rynku w warunkach konkurencyjnych, lecz powierzenie wykonywania zadania publicznego konkretnemu podmiotowi lub osobie, często na podstawie indywidualnych przesłanek ustawowych.

2.17. Kiedy porozumienia w programie „Posiłek w szkole i w domu" trafiają do CRU JSFP

Czy porozumienia w programie „Posiłek w szkole i w domu" podlegają CRU JSFP?

Porozumienia zawierane w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu" **należy oceniać pod kątem tego, czy stanowią odpłatne nabycie usług przez jednostkę**, a więc zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Jeżeli porozumienie ma charakter organizacyjny lub dotacyjny

i służy realizacji zadania publicznego między podmiotami publicznymi, nie dochodzi do klasycznego nabycia usługi.

W takich przypadkach brak jest elementu wyboru wykonawcy oraz odpłatnego świadczenia w rozumieniu zamówienia publicznego. Tym samym porozumienia tego typu co do zasady nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP.

Natomiast jeżeli szkoła zawiera umowę z firmą cateringową na przygotowanie i dostawę posiłków, to:

1) dochodzi do zawarcia odpłatnej umowy,
2) jej przedmiotem jest świadczenie usługi,
3) występuje relacja zamawiający – wykonawca.

Taka umowa spełnia przesłanki zamówienia w rozumieniu Pzp – niezależnie od tego, czy stosuje się procedury Pzp, czy nie – ważna jest definicja zamówienia. Fakt, że program przewiduje finansowanie przygotowania i dowozu posiłków, nie oznacza, że czynności te nie będą realizowane w drodze zamówienia – o ich kwalifikacji decyduje sposób wykonania zadania, a nie sam program.

Fakt, że umowa jest realizowana w ramach programu rządowego, a finansowanie pochodzi ze środków publicznych (np. dotacji), nie wyłącza obowiązku jej ujawnienia w CRU JSFP.

2.18. Czy umowa sponsoringu podlega CRU JSFP

Czy każda umowa określona jako „sponsoring" stanowi zamówienie publiczne, a tym samym, czy podlega obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP?

Umowa sponsoringu co do zasady **nie jest automatycznie wyłączona z obowiązku ujawnienia w CRU JSFP i każdorazowo wymaga oceny jej charakteru prawnego.** Znaczenie ma ustalenie, czy mamy do czynienia z odpłatnym nabyciem usługi (np. świadczeń promocyjnych), a więc zamówieniem w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

Jeżeli w ramach sponsoringu jednostka otrzymuje konkretne świadczenia wzajemne (np. promocję, reklamę), mamy do czynienia z umową odpłatną, która może stanowić zamówienie publiczne i podlegać wpisowi do CRU JSFP.

Odmiennie należałoby ocenić sytuację, gdy umowa ma charakter dotacyjny lub darowizny, bez świadczenia wzajemnego – wówczas nie dochodzi do nabycia usługi.

W rezultacie umowa sponsoringu będzie podlegała ujawnieniu w CRU JSFP, jeżeli ma charakter odpłatny i wiąże się z nabyciem świadczenia przez jednostkę.

2.19. Czy każde ogłoszenie prasowe to odrębny wpis w CRU JSFP

Jednostka zleca publikację ogłoszeń prasowych w ramach bieżących potrzeb informacyjnych i ogłoszeniowych, korzystając z usług wydawców prasy lub portali

internetowych. Czy każde zlecenie należy traktować jako odrębną umowę i w konsekwencji odrębny wpis w CRU JSFP?

Nie, nie każde ogłoszenie prasowe stanowi automatycznie odrębny wpis w CRU JSFP.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) obowiązek ujawnienia dotyczy umów, które łącznie:

- stanowią zamówienie w rozumieniu ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. odpłatne nabycie usługi),
- zostały zawarte w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej.

Zlecenie publikacji ogłoszenia prasowego może stanowić zamówienie publiczne, jeżeli dochodzi do zawarcia umowy z wydawcą, np. poprzez złożenie zamówienia i jego przyjęcie (także w formie dokumentowej, np. e-mail). W takim przypadku mamy do czynienia z odpłatnym nabyciem usługi.

Decydujące znaczenie ma jednak sposób organizacji współpracy:

- jeżeli każde ogłoszenie jest zlecane odrębnie (np. każdorazowo e-mailowo) – może być traktowane jako **odrębna umowa** i podlegać odrębnemu wpisowi do CRU JSFP,
- jeżeli publikacja ogłoszeń odbywa się w ramach jednej umowy (np. stałej współpracy) – do rejestru wprowadza się informacje o **tej jednej umowie**, a nie poszczególne zlecenia.

Faktury nie stanowią podstawy wpisu do CRU JSFP, ponieważ nie są umową.

Znaczenie ma natomiast forma zawarcia umowy. W przypadku zleceń składanych ustnie, które nie przybierają formy wskazanej w art. 34a ust. 1 pkt 2 uofp, obowiązek ujawnienia nie powstaje (chyba że jednostka zdecyduje się na ujawnienie fakultatywne na podstawie art. 34a ust. 6).

2.20. Czy CRU JSFP obejmuje refundowane wydatki pracownika

Nauczyciel pobiera fakturę za szkolenie wystawioną na jego dane osobowe, a następnie występuje o refundację kosztów. Szkoła zwraca mu gotówkę. Czy faktura wystawiona na dane prywatne, ale refundowana ze środków publicznych, podlega ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, faktura wystawiona na dane prywatne nauczyciela, która następnie jest refundowana przez jednostkę, nie podlega ujawnieniu w CRU JSFP. W takiej sytuacji jednostka nie zawiera umowy z wykonawcą szkolenia i nie dochodzi do nabycia usługi przez jednostkę.

Relacja prawna zachodzi między nauczycielem a podmiotem szkoleniowym, natomiast jednostka jedynie dokonuje zwrotu kosztów, co ma charakter rozliczeniowy, a nie zamówieniowy. Brak jest zatem przesłanek uznania tego za zamówienie publiczne.

Decydujące znaczenie ma to, że jednostka nie jest stroną umowy i nie dokonuje bezpośredniego zakupu usługi.

2.21. Czy w CRU JSFP ujmuje się umowy najmu sali w szkole

Czy umowy wynajmu, np. sali gimnastycznej, również podlegają publikacji w CRU JSFP?

Nie, umowy wynajmu sali gimnastycznej co do zasady nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP.

Kwalifikacja umów najmu na potrzeby obowiązku ujawnienia w CRU JSFP wymaga każdorazowo ustalenia, czy dana umowa mieści się w zakresie art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp), a więc czy stanowi zamówienie w rozumieniu ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Znaczenie ma zatem charakter umowy oraz rola, w jakiej występuje jednostka sektora finansów publicznych.

W sytuacji gdy JST oddaje do korzystania własne mienie, np. wynajmuje salę gimnastyczną podmiotowi zewnętrznemu, działa jako właściciel wykonujący uprawnienia majątkowe. Tego rodzaju czynność nie polega na nabyciu świadczenia, lecz na jego udostępnieniu. W konsekwencji nie dochodzi do zawarcia umowy stanowiącej zamówienie publiczne, a tym samym brak jest podstaw do objęcia takiej umowy obowiązkiem ujawnienia w CRU JSFP.

Odmiennie należy ocenić sytuację, w której jednostka sektora finansów publicznych sama występuje w roli najemcy i zawiera umowę najmu z innym podmiotem. W takim przypadku dochodzi do odpłatnego korzystania z cudzego mienia, co w istocie stanowi nabycie określonego świadczenia. Jeżeli umowa taka została zawarta w jednej z form wskazanych w art. 34a ust. 1 uofp, może ona spełniać przesłanki zamówienia publicznego, a w konsekwencji podlegać obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP.

W praktyce umowy o charakterze „przychodowym", polegające na zagospodarowaniu własnego mienia, nie podlegają ujawnieniu w rejestrze. Natomiast umowy „wydatkowe", w których jednostka nabywa świadczenie od innego podmiotu, co do zasady mieszczą się w zakresie obowiązku wynikającego z art. 34a uofp.

2.22. Czy umowa między szpitalami na badania laboratoryjne podlega ujawnieniu w CRU JSFP

Czy umowę między szpitalem X a innym szpitalem (Y) dotyczącą badań laboratoryjnych należy ujawniać w CRU JSFP?

Umowa między szpitalami dotycząca badań laboratoryjnych powinna zostać ujęta w CRU JSFP, jeśli ma charakter odpłatny. **Ważne jest to, czy dana umowa stanowi zamówienie**, tj. czy jeden podmiot nabywa usługę (badania laboratoryjne) od drugiego za wynagrodzeniem.

Fakt, że obie strony są podmiotami publicznymi (np. szpitalami), nie wyłącza obowiązku raportowania w CRU JSFP, jeżeli dochodzi do odpłatnego świadczenia usług.

W konsekwencji, przy braku ustawowych wyłączeń, umowa na badania laboratoryjne powinna zostać ujawniona w rejestrze.

2.23. Czy w CRU JSFP należy raportować umowy na usługi w zakresie bhp i ochrony danych

Czy umowy dotyczące zapewnienia obowiązkowych usług z zakresu bhp oraz ochrony danych osobowych (RODO), w szczególności realizowane przez podmioty zewnętrzne lub osoby fizyczne pełniące funkcję inspektora, powinny być ujmowane w CRU JSFP?

Tak, zarówno umowa o świadczenie usług bhp, jak i umowa o świadczenie usług ochrony danych osobowych (np. z inspektorem zewnętrznym) podlegają wpisowi do CRU JSFP. Mają one charakter odpłatny i polegają na nabyciu usług przez jednostkę, co spełnia definicję zamówienia.

Nie ma znaczenia, że są to usługi o charakterze stałej obsługi czy wynikające z obowiązków ustawowych jednostki. Istotne jest to, że dochodzi do zakupu usługi od podmiotu zewnętrznego. W konsekwencji, przy braku ustawowych wyłączeń, zarówno umowa na usługi RODO, jak i bhp powinna zostać ujawniona w CRU JSFP.

2.24. Czy umowy cywilnoprawne z audytorami wewnętrznymi podlegają wpisowi do CRU JSFP

Czy zlecanie audytu wewnętrznego podmiotom zewnętrznym na podstawie umów cywilnoprawnych powinno skutkować ujawnieniem informacji o takich umowach w CRU JSFP?

Tak, co do zasady informacje o umowach cywilnoprawnych zawieranych z audytorami wewnętrznymi podlegają wpisowi do CRU JSFP, jeżeli mają charakter odpłatnej umowy o świadczenie usług.

Jeżeli jednostka sektora finansów publicznych powierza wykonywanie audytu wewnętrznego podmiotowi zewnętrznemu (np. na podstawie umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług), dochodzi do zawarcia klasycznej umowy cywilnoprawnej, w której jedna strona zobowiązuje się do wykonania określonych czynności audytowych za wynagrodzeniem. W takiej sytuacji jednostka występuje jako zamawiający, a audytor jako wykonawca świadczący usługę. Oznacza to, że umowa spełnia przesłanki uznania jej za zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, a tym samym podlega obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP.

Nie ma przy tym znaczenia, że przedmiotem umowy jest audyt „wewnętrzny". Decydujący jest fakt, że usługę wykonuje podmiot zewnętrzny na podstawie odpłatnej umowy.

Inaczej należy ocenić sytuację, w której audyt wewnętrzny realizowany jest przez pracownika zatrudnionego w jednostce na podstawie stosunku pracy. W takim przypadku nie dochodzi do zawarcia umowy cywilnoprawnej stanowiącej zamówienie, lecz do wykonywania obowiązków pracowniczych w ramach struktury organizacyjnej jednostki. Taka relacja nie podlega ujawnieniu w CRU JSFP.

Podsumowując, o obowiązku wpisu do rejestru nie przesądza nazwa funkcji („audytor wewnętrzny"), lecz forma prawna i charakter relacji. Jeżeli audyt jest realizowany na

podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej z podmiotem zewnętrznym – co do zasady podlega wpisowi do rejestru. Natomiast jeśli audyt jest wykonywany w ramach stosunku pracy – obowiązek taki nie powstaje.

2.25. Czy w CRU JSFP ujmuje się umowy zawarte w ramach działalności kulturalnej

Instytucje kultury często zawierają umowy z artystami, wykonawcami, twórcami oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w organizacji wydarzeń kulturalnych, korzystając ze szczególnych zasad kontraktowania przewidzianych w art. 29a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Czy umowy o charakterze artystycznym i twórczym, zawierane w uproszczonym trybie przez instytucje kultury, podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru mimo odrębnych zasad ich zawierania?

Tak, umowy zawierane w ramach działalności kulturalnej, w tym na podstawie art. 29a ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej: ustawa o działalności kulturalnej), co do zasady podlegają wpisowi do CRU JSFP. Sam fakt, że przepis ten przewiduje szczególny tryb zawierania umów przez instytucje kultury, w tym możliwość niestosowania przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), nie ma wpływu na obowiązek ich ujawniania w rejestrze.

Należy wyraźnie rozróżnić dwie odrębne kwestie:

1) tryb zawierania umów,
2) obowiązek publikacji tych umów.

Art. 29a ww. ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej reguluje wyłącznie sposób kontraktowania, dopuszczając odstępstwa od rygorów zamówień publicznych w odniesieniu do działalności twórczej i artystycznej. Tymczasem obowiązek publikacji w CRU JSFP wynika z przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i dotyczy wszystkich umów spełniających określone kryteria – niezależnie od tego, czy były zawierane w reżimie Pzp, czy poza nim.

W konsekwencji umowy zawierane przez instytucje kultury, takie jak umowy z artystami, twórcami, wykonawcami wydarzeń kulturalnych czy podmiotami świadczącymi usługi związane z organizacją wydarzeń, podlegają wpisowi do CRU JSFP, jeśli mają charakter odpłatny i dotyczą nabycia określonego świadczenia przez jednostkę. Nie ma znaczenia, że zostały zawarte w uproszczonym trybie ani że ich przedmiot ma charakter artystyczny. Decydujące jest to, że jednostka sektora finansów publicznych wydatkuje środki publiczne w zamian za określoną usługę lub świadczenie. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, iż w przypadku gdy artysta (twórca) zastrzegł, że informacje o wysokości jego wynagrodzenia lub jego dane osobowe nie mogą być udostępniane, wówczas instytucja kultury, dokonując publikacji informacji o tej umowie w CRU JSFP, powinna w polu systemowym dotyczącym:

- oznaczenia stron,
- wartości umowy

wyłączyć jawność tych informacji oraz wskazać podstawę tego wyłączenia, tj. art. 29a ustawy o działalności kulturalnej, oraz podać stanowisko osoby, która podjęła decyzję o wyłączeniu jawności (najpewniej będzie to sam dyrektor instytucji kultury).

2.26. Czy obowiązkiem CRU JSFP są objęte projekty unijne

Czy w CRU JSFP trzeba raportować umowy zawierane w ramach projektów unijnych?

Tak, umowy zawierane w ramach projektów unijnych co do zasady podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, jeśli spełniają przesłanki ustawowe – stanowią zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz zostały zawarte w wymaganej formie. **Źródło finansowania umowy, w tym środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej, nie wyłącza obowiązku publikacyjnego**. Przeciwnie, przepisy wprost przewidują obowiązek wskazania w rejestrze, czy umowa jest finansowana ze środków publicznych, w tym środków europejskich, co dodatkowo potwierdza objęcie takich umów zakresem CRU JSFP.

Tym samym umowy realizowane w ramach projektów unijnych powinny być ujawniane w rejestrze na zasadach ogólnych. **Wyjątki** mogą wynikać jedynie z przepisów szczególnych, np. dotyczących bezpieczeństwa lub ograniczeń jawności, a nie z samego faktu finansowania ze środków UE.

2.27. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać uzyskanie dokumentów geodezyjnych

Czy zamawianie odpłatnych dokumentów geodezyjnych, takich jak wypisy z rejestru gruntów i mapy ze starostwa powiatowego, podlega ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, zamawianie wypisów z rejestru gruntów czy map w starostwie nie podlega ujawnieniu w CRU JSFP, jeżeli ma charakter realizacji ustawowego obowiązku organu administracji publicznej, a nie zamówienia publicznego.

Rejestr obejmuje wyłącznie umowy stanowiące zamówienia w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, czyli sytuacje, w których dochodzi do nabycia dostaw, usług lub robót budowlanych.

W przypadku uzyskiwania dokumentów geodezyjnych od starosty (organu prowadzącego państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny) nie dochodzi do zawarcia umowy cywilnoprawnej. Udostępnienie materiałów następuje w trybie administracyjnym, na podstawie przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego, a obowiązek uiszczenia opłaty wynika wprost z przepisów prawa.

2.28. Czy umowy darowizny i użyczenia podlegają ujawnieniu w CRU JSFP

Jednostki często zawierają umowy darowizny lub użyczenia, na podstawie których otrzymują albo przekazują określone składniki majątkowe, sprzęt, pomieszczenia

lub inne świadczenia bez wynagrodzenia. Czy tego rodzaju umowy – mimo że nie wiążą się z wydatkowaniem środków publicznych – powinny być ujmowane w CRU JSFP?

Nie, umowy darowizny oraz nieodpłatnego użyczenia nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ nie spełniają podstawowej przesłanki zamówienia, jaką jest odpłatność.

Rejestr obejmuje wyłącznie umowy polegające na odpłatnym nabyciu dostaw, usług lub robót budowlanych przez jednostkę.

W przypadku darowizny lub użyczenia brak jest wynagrodzenia, a więc nie dochodzi do nabycia świadczenia w sensie zamówieniowym. Relacje te mają charakter nieodpłatny i nie mieszczą się w definicji zamówienia publicznego. W konsekwencji takich umów nie wpisuje się do CRU JSFP. W przypadku nieodpłatnych umów użyczenia informacje o nich nie będą podlegać wprowadzeniu do CRU JSFP, nawet gdy podmiot biorący w użyczenie ponosi koszty utrzymania rzeczy. Okoliczność ta nie zmienia nieodpłatnego charakteru umowy użyczenia.

2.29. Czy w CRU JSFP należy raportować umowy na nieodpłatną pomoc prawną

Powiaty realizujące zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej zawierają różnego rodzaju porozumienia i umowy związane z organizacją punktów pomocy prawnej, zarówno z samorządami zawodowymi adwokatów i radców prawnych, jak i z organizacjami pozarządowymi wykonującymi zadania publiczne. Czy tego rodzaju umowy powinny być ujmowane w CRU JSFP?

W odniesieniu do umów dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej funkcjonują **dwa odmienne podejścia** interpretacyjne, które wynikają z różnego rozumienia przesłanek objęcia umowy obowiązkiem publikacji w CRU JSFP.

Stanowisko 1 – opiera się na szerokim, funkcjonalnym podejściu do jawności wydatkowania środków publicznych.

Zakłada ono, że skoro jednostka sektora finansów publicznych finansuje określone świadczenie – w tym przypadku pomoc prawną – to mamy do czynienia z sytuacją zbliżoną do nabycia usługi. W konsekwencji informacja o takiej umowie powinna być ujawniona w CRU JSFP. Argumentem przemawiającym za tym podejściem jest przede wszystkim fakt rzeczywistego przepływu środków publicznych do podmiotów realizujących zadanie.

Stanowisko 2 – opiera się na powiązaniu obowiązku publikacji z definicją zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wpisowi do CRU JSFP podlegają wyłącznie te umowy, które stanowią zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Tymczasem system nieodpłatnej pomocy prawnej ma szczególną konstrukcję prawną i funkcjonuje poza klasycznym reżimem zamówieniowym.

W praktyce zadania te realizowane są w dwóch podstawowych modelach:

1) na podstawie porozumień zawieranych z samorządami zawodowymi adwokatów lub radców prawnych, które wskazują konkretne osoby do świadczenia pomocy prawnej,
2) poprzez organizacje pozarządowe, którym powierza się realizację zadania publicznego w drodze konkursu, przekazując środki w formie dotacji.

W obu tych przypadkach konstrukcja prawna odbiega od klasycznej umowy o świadczenie usług. W szczególności nie dochodzi do typowego nabycia usługi na rynku. Brak jest standardowej procedury wyboru wykonawcy w trybie Pzp (samorząd zawodowy, np. radców prawnych, wskazuje konkretnych radców prawnych, którzy świadczyć będą usługi, nie wybiera ich jednostka sektora finansów publicznych), a w przypadku organizacji pozarządowych mamy do czynienia z mechanizmem dotacyjnym, a nie odpłatną umową o świadczenie usług. Relacja ta ma charakter publicznoprawny lub mieszany i jest ukształtowana przepisami szczególnymi, a nie zasadami obrotu cywilnoprawnego właściwymi dla zamówień.

Z tych względów umowy zawierane w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej nie spełniają definicji zamówienia publicznego, a tym samym pozostają poza zakresem obowiązku publikacji w CRU JSFP.

W ocenie autorki należy przyjąć drugie stanowisko, zgodnie z którym umowy w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej co do zasady nie podlegają wpisowi do rejestru. Jednocześnie należy mieć świadomość istnienia odmiennego podejścia opartego na szerokim rozumieniu jawności wydatkowania środków publicznych. Ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii pokaże praktyka stosowania przepisów oraz ewentualne stanowisko Ministerstwa Finansów. Do tego czasu zasadne jest przyjęcie ostrożnego podejścia opartego na obowiązujących przepisach, przy jednoczesnym monitorowaniu wytycznych i interpretacji, które mogą doprecyzować zakres obowiązku publikacji w CRU JSFP.

2.30. Czy umowy generujące dochód jednostki wpisuje się do CRU JSFP

Czy umowy mające wpływ na dochody jednostki, np. wynajem sal w szkole, podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, umowy mające charakter dochodowy, takie jak wynajem sal w szkole, co do zasady nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ **rejestr zgodnie z celem, na jaki wskazuje Ministerstwo Finansów, obejmuje wyłącznie umowy o charakterze wydatkowym**. Celem CRU JSFP jest zapewnienie transparentności wydatkowania środków publicznych, a nie ewidencjonowanie przychodów jednostek.

W przypadku najmu to jednostka udostępnia swoją infrastrukturę i uzyskuje dochód, a nie nabywa świadczenie od wykonawcy. Tym samym brak jest podstaw do uznania takiej umowy za zamówienie w rozumieniu przepisów.

2.31. Czy CRU JSFP obejmuje umowy OPS na usługi opiekuńcze i asystentów rodziny

Kiedy umowy OPS na usługi opiekuńcze i asystenta rodziny stanowią zamówienia publiczne, a tym samym powinny być ujmowane w CRU JSFP?

Kwestia ujmowania w CRU JSFP umów dotyczących usług opiekuńczych oraz wsparcia asystenta rodziny zawieranych przez ośrodki pomocy społecznej budzi w praktyce istotne wątpliwości. W obrocie funkcjonują **dwa odmienne stanowiska** interpretacyjne, które w niektórych punktach się zazębiają.

Stanowisko 1 – umowy te co do zasady **podlegają ujawnieniu w CRU JSFP**, jeżeli mają charakter odpłatnych umów cywilnoprawnych zawieranych z podmiotami zewnętrznymi. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy OPS:

- zawiera umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług,
- korzysta z usług osób fizycznych lub przedsiębiorców,
- nabywa usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub usługi asystenta rodziny.

W takim przypadku dochodzi do odpłatnego nabycia usługi, a więc spełnione są przesłanki zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Tym samym, przy spełnieniu warunków z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, powstaje obowiązek ujawnienia informacji o umowach w CRU JSFP.

Podkreśla się przy tym, że dla oceny nie ma znaczenia społeczny charakter zadania, lecz **forma prawna realizacji świadczenia**.

Wyraźnie wyłączone z tego zakresu są natomiast przypadki, w których zadania realizowane są w ramach stosunku pracy – umowy o pracę nie podlegają ujawnieniu w rejestrze.

Stanowisko 2 – w analizowanych przypadkach może **nie dochodzić do udzielenia zamówienia publicznego**, ponieważ brak jest jednego z jego kluczowych elementów konstrukcyjnych, jakim jest **wybór wykonawcy przez zamawiającego.**

Wykonawca nie jest wybierany przez jednostkę, lecz **wskazywany przez beneficjenta świadczenia** (np. uczestnika programu lub jego opiekuna, jak ma to miejsce w przypadku usług asystenta osoby z niepełnosprawnością).

W takiej sytuacji brak jest elementu zamówienia publicznego, jakim jest **wybór wykonawcy przez zamawiającego**. Jednostka nie prowadzi procedury selekcyjnej, nie porównuje ofert ani nie stosuje kryteriów oceny, lecz ogranicza się do weryfikacji spełnienia warunków formalnych przez wskazaną osobę oraz do zawarcia umowy.

W konsekwencji nie dochodzi do nabycia usługi w warunkach właściwych dla zamówienia publicznego, lecz do realizacji mechanizmu opartego na wyborze dokonanym przez beneficjenta.

W rezultacie umowy zawierane w takim modelu nie stanowią zamówień publicznych w rozumieniu przepisów Pzp i nie podlegają obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP.

W obecnym stanie prawnym nie można jednoznacznie wskazać jednego, wyłącznie prawidłowego stanowiska. W ocenia autorki bliższe konstrukcji zamówienia publicznego wydaje się stanowisko 2., pod warunkiem zaistnienia opisanego stanu faktycznego – braku wyboru wykonawcy, ponieważ to właśnie element wyboru wykonawcy przez zamawiającego stanowi jego istotę. Jednak brak jest utrwalonej praktyki czy oficjalnych wytycznych, które jednoznacznie rozstrzygałyby tę kwestię.

2.32. Czy umowy przedszkola z rodzicami podlegają CRU JSFP

Czy publikacja w CRU JSFP dotyczy informacji o umowach zawieranych między przedszkolem a rodzicem?

Nie, umowy zawierane między przedszkolem a rodzicem nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ nie stanowią zamówień w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Mają one charakter związany z realizacją usług edukacyjnych.

W tego rodzaju relacjach to rodzic jest odbiorcą świadczenia, a nie wykonawcą realizującym zamówienie na rzecz jednostki sektora finansów publicznych. Tym samym brak jest podstaw do kwalifikacji takich umów jako zamówień podlegających obowiązkowi publikacyjnemu.

W konsekwencji umowy z rodzicami, dotyczące np. opłat za pobyt dziecka w przedszkolu czy wyżywienie, pozostają poza zakresem CRU JSFP.

2.33. Czy CRU JSFP obejmuje porozumienia OPS ze schroniskami w zakresie udzielania schronienia

Ośrodki pomocy społecznej (OPS) realizują zadania własne gminy w zakresie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym. W praktyce współpracują ze schroniskami na podstawie różnego rodzaju porozumień lub umów. Czy tego rodzaju relacje podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

Porozumienia zawierane przez ośrodek pomocy społecznej (OPS) ze schroniskiem należy oceniać przez pryzmat tego, **czy stanowią one odpłatne nabycie usługi, a więc zamówienie w rozumieniu przepisów** ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Jeżeli OPS finansuje pobyt swoich podopiecznych w schronisku, a podmiot realizujący usługę jest wybrany przez jednostkę, mamy do czynienia z umową odpłatną polegającą na nabyciu usługi.

W takim przypadku spełnione są przesłanki zamówienia publicznego, co oznacza obowiązek ujawnienia informacji o umowie w CRU JSFP.

Odmiennie należałoby ocenić sytuacje, w których porozumienie ma charakter wyłącznie organizacyjny lub publicznoprawny i nie wiąże się z odpłatnym świadczeniem usług.

W konsekwencji w praktyce porozumienia ze schroniskami najczęściej będą podlegały wpisowi do rejestru, jeśli mają charakter usługowy i odpłatny.

2.34. Czy w CRU JSFP należy ujmować zakupioną online odzież dla podopiecznego domu dziecka

Domy dziecka w ramach realizacji swoich zadań opiekuńczo-wychowawczych dokonują bieżących zakupów na rzecz wychowanków, w tym m.in. odzieży nabywanej w sklepach internetowych. Czy tego rodzaju zakupy powinny być traktowane jako umowy podlegające ujawnieniu w CRU JSFP?

Tak, zakup odzieży w sklepie internetowym dla wychowanka domu dziecka podlega ujawnieniu w CRU JSFP, jeżeli spełnia przesłanki umowy zawartej w formie dokumentowej lub elektronicznej. Zamówienie internetowe, które zostaje potwierdzone przez sprzedawcę, stanowi zawarcie umowy sprzedaży w formie utrwalonej na nośniku (forma dokumentowa).

W takim przypadku dochodzi do odpłatnego nabycia dostawy przez jednostkę, co odpowiada definicji zamówienia publicznego. Nie ma przy tym znaczenia cel zakupu (np. potrzeby wychowanka).

W konsekwencji informacja o takim zakupie (umowie) co do zasady powinna być ujawniona w CRU JSFP.

2.35. Czy w CRU JSFP należy ujmować pojedyncze tankowania paliwa na podstawie umowy flotowej

Jednostki korzystają z kart flotowych lub innych systemów bezgotówkowego zakupu paliwa, które umożliwiają bieżące tankowanie pojazdów służbowych bez każdorazowego zawierania odrębnych umów sprzedaży. Czy każda transakcja tankowania powinna być traktowana jako odrębna umowa podlegająca ujawnieniu w CRU JSFP, czy też przedmiotem wpisu powinna być wyłącznie umowa ramowa dotycząca korzystania z kart flotowych, w ramach której realizowane są kolejne zakupy paliwa?

Tak, zakup paliwa realizowany przy wykorzystaniu kart flotowych podlega ujawnieniu w CRU JSFP, **jeżeli odbywa się na podstawie zawartej umowy w formie wskazanej przez art. 34a ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (np. umowy o korzystanie z kart flotowych), która ma charakter odpłatny i dotyczy nabywania dostaw**. W takim przypadku przedmiotem wpisu do rejestru jest sama umowa, a nie poszczególne transakcje czy faktury dokumentujące tankowania.

Jeżeli umowa nie określa wartości, należy wskazać wartość szacunkową lub maksymalną, wynikającą z planowanych wydatków na paliwo (np. na podstawie planu finansowego).

W konsekwencji w CRU JSFP ujawnia się umowę flotową z określoną wartością szacunkową, a nie każdą pojedynczą fakturę za paliwo.

Jeżeli zakup odbywa się na podstawie umowy ustnej (pracownik jednostki dokonuje cyklicznych tankowań na stacji paliw i odbiera na bieżąco faktury), wówczas informacje

o takiej umowie jako zawartej w formie ustnej nie podlegają obowiązkowi publikacji w CRU JSFP, a jednostka może dokonać publikacji na zasadzie fakultatywności wpisu.

2.36. Czy w CRU JSFP należy ujmować faktury biegłych sądowych

Czy w CRU JSFP należy raportować faktury złożone przez biegłych w postępowaniu sądowym na pisemne zlecenie sądu?

Nie, faktury składane przez biegłych w postępowaniu sądowym, wystawiane na podstawie zlecenia sądu, nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP. Relacja między sądem a biegłym ma charakter publicznoprawny i wynika z przepisów procedury, a nie z klasycznej umowy cywilnoprawnej stanowiącej zamówienie.

W takim przypadku brak jest elementu swobodnego wyboru wykonawcy oraz negocjacji warunków umowy, które są typowe dla zamówień publicznych. Wynagrodzenie biegłego jest ustalane na podstawie przepisów, a nie w drodze umowy o odpłatne świadczenie usług.

W konsekwencji nie dochodzi do zawarcia umowy w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych, a jedynie do realizacji obowiązku wynikającego z prawa. Tym samym faktury biegłych nie będą ewidencjonowane w CRU JSFP. Ponadto zaznaczyć należy, iż faktura nie jest umową – jest jedynie dokumentem rozliczeniowym.

2.37. Kiedy umowy z instytucjami szkoleniowymi i osobami bezrobotnymi należy ujmować w CRU JSFP

Powiatowe urzędy pracy realizują instrumenty rynku pracy, w tym szkolenia dla osób bezrobotnych. Które z zawieranych w tym zakresie umów mają charakter zamówienia publicznego podlegającego ujawnieniu w CRU JSFP?

Umowy szkoleniowe oraz inne umowy zawierane przez urząd pracy w celu realizacji form pomocy należy oceniać pod kątem tego, czy stanowią one odpłatne nabycie usług przez jednostkę, a więc zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Jeżeli urząd pracy zawiera umowę z instytucją szkoleniową i wybiera wykonawcę, finansując usługę szkoleniową, dochodzi do nabycia usługi, co kwalifikuje taką umowę jako zamówienie. W takim przypadku **przy spełnieniu pozostałych przesłanek umowa podlega ujawnieniu w CRU JSFP.**

Odmiennie należy ocenić umowy zawierane bezpośrednio z osobami bezrobotnymi, które mają charakter wsparcia lub realizacji zadań publicznych, a nie odpłatnego nabycia usług przez urząd. W konsekwencji nie podlegają one wpisowi do rejestru.

2.38. Czy w CRU JSFP będą publikowane umowy na dofinansowanie pracownikowi studiów podyplomowych

Czy umowy dotyczące podnoszenia kwalifikacji pracowników, w tym finansowanie studiów podyplomowych, mieszczą się w zakresie CRU JSFP?

Nie, tego rodzaju umowy mają charakter wewnętrzny i związane są z polityką kadrową jednostki oraz podnoszeniem kwalifikacji pracowników. Nie stanowią one umów o nabycie usług, dostaw ani robót budowlanych od wykonawcy w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, lecz regulują zasady finansowania świadczenia na rzecz pracownika, często w powiązaniu ze stosunkiem pracy. Jednostka nie nabywa usługi edukacyjnej od uczelni w sensie zamówieniowym, lecz przyznaje pracownikowi określone świadczenie (dofinansowanie), które może być powiązane np. z obowiązkiem pozostawania w zatrudnieniu przez określony czas. Z tego względu umowy te nie spełniają przesłanek określonych w art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i pozostają poza zakresem obowiązku publikacji w CRU JSFP.

Należy jednak odróżnić tę sytuację od ewentualnej umowy zawieranej bezpośrednio przez jednostkę z uczelnią (np. na realizację usługi szkoleniowej dla grupy pracowników). W takim przypadku, jeżeli mamy do czynienia z odpłatnym nabyciem usługi edukacyjnej przez jednostkę, taka umowa będzie już podlegać wpisowi do CRU JSFP.

2.39. Kiedy odrębne umowy zlecenia z pracownikami zatrudnionymi na etacie wymagają wpisu do CRU JSFP

Czy w CRU JSFP należy ujawniać dane z umów zlecenia zawieranych z pracownikami urzędu? Umowy te funkcjonują równolegle do umowy o pracę. Dotyczą dodatkowych zadań realizowanych na rzecz jednostki, w razie potrzeby wsparcia określonego obszaru. Pracownicy wykonują je poza standardowym czasem pracy. Zlecane zadania wykraczają poza podstawowy zakres ich obowiązków służbowych.

Umowy zlecenia zawierane z pracownikami urzędu **mogą podlegać ujawnieniu w CRU JSFP, jeżeli mają charakter odrębnych, odpłatnych umów cywilnoprawnych, w ramach których jednostka nabywa usługę.** Decydujące znaczenie ma to, że nie są one elementem stosunku pracy, lecz odrębnym zobowiązaniem, realizowanym poza zakresem obowiązków służbowych.

W takim przypadku dochodzi do spełnienia przesłanek zamówienia – istnieje umowa, odpłatność oraz świadczenie usług na rzecz jednostki. Okoliczność, że wykonawcą jest własny pracownik, nie wyłącza obowiązku publikacji w rejestrze.

Odmiennie należałoby ocenić sytuacje, w których dane czynności są realizowane w ramach stosunku pracy – wówczas nie dochodzi do zawarcia umowy cywilnoprawnej, a umowa o pracę nie podlega obowiązkowi opublikowania informacji o niej w CRU JSFP.

2.40. Jakie obowiązują zasady kwalifikacji i ujawniania w CRU JSFP umów o pracę i umów cywilnoprawnych

Czy umowy o pracę oraz umowy cywilnoprawne (zlecenia, o dzieło) podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, umowy o pracę nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP. Obowiązek publikacji dotyczy wyłącznie umów stanowiących zamówienie w rozumieniu ustawy z 11 września

2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Tak wynika z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Umowy o pracę nie spełniają tej definicji, ponieważ dotyczą stosunku pracy regulowanego przepisami prawa pracy. Natomiast umowy cywilnoprawne mogą stanowić zamówienie.

W komentarzu „Prawo zamówień publicznych" wydanym przez Urząd Zamówień Publicznych wskazano, że:

UZP *(…) wyłączeniem z art. 11 ust. 2 pkt 1 Pzp będą takie umowy, jak: umowa o pracę (zawarte na czas nieoznaczony, oznaczony, na czas wykonywania określonej pracy, na okres próbny, o zastępstwo), umowa o zakazie konkurencji, umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego. Ponadto wyłączeniem będą objęte tzw. kontrakty menedżerskie, ale tylko wówczas, gdy będą zawierane jako umowy o pracę, nie zaś umowy cywilnoprawne (szczególne wyłączenia dla tego typu kontraktów mogą przewidywać inne ustawy). Wyłączeniem nie będą bowiem objęte takie rodzaje zatrudnienia, które są podejmowane w oparciu o umowy cywilnoprawne, np. umowy o dzieło czy umowy zlecenia.*

W praktyce są rozbieżne stanowiska co do kwalifikowania umów zlecenia jako umów stanowiących zamówienie. Jedno z nich wskazuje, iż umowa zlecenia związana jest z zatrudnieniem i wykonywaniem pracy i powinna być zaliczona do umów z zakresu prawa pracy, o których informacje nie będą podlegały publikacji w CRU JSFP.

W opinii autorki zdecydowanie zarówno **umowy zlecenia, jak i umowy o dzieło stanowią zamówienie, ponieważ spełniają warunki z art. 7 pkt 32 Pzp i informacje o nich powinny być publikowane w rejestrze.**

2.41. Czy uczelnia musi raportować w CRU JSFP umowy z osobami prowadzącymi zajęcia

Czy umowy cywilnoprawne zawierane przez uczelnie z wykładowcami (osobami fizycznymi) na prowadzenie zajęć podlegają wpisowi do CRU JSFP?

Tak, umowy cywilnoprawne zawierane przez uczelnie z osobami fizycznymi na prowadzenie zajęć co do zasady podlegają ujawnieniu w CRU JSFP. Warunkiem objęcia umowy obowiązkiem wpisu do rejestru jest spełnienie **dwóch przesłanek:**

1) musi stanowić zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych,
2) musi być zawarta w jednej z przewidzianych form (np. pisemnej).

Umowy na prowadzenie zajęć mają charakter odpłatny i polegają na nabyciu usługi dydaktycznej przez uczelnię od konkretnej osoby fizycznej. W tym sensie odpowiadają konstrukcji zamówienia jako umowy, której przedmiotem jest świadczenie usług za wynagrodzeniem. Nie mają one charakteru stosunku pracy, lecz stanowią typowe umowy cywilnoprawne, co przesądza o ich kwalifikacji jako zamówień w sensie funkcjonalnym.

2.42. Czy umowy outsourcingowe podlegają wpisowi do CRU JSFP

Czy każda umowa outsourcingowa – niezależnie od zakresu powierzonych czynności – powinna być ujmowana w CRU JSFP?

Tak, informacje o umowach outsourcingowych trzeba ujawniać w CRU JSFP, jeśli mają charakter odpłatnych umów cywilnoprawnych dotyczących świadczenia usług. Pojęcie outsourcingu nie ma jednolitej definicji ustawowej, jednak w praktyce oznacza powierzenie realizacji określonych zadań podmiotowi zewnętrznemu. Jeżeli odbywa się to na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej, mamy do czynienia z nabyciem usługi przez jednostkę.

W takim przypadku spełnione są przesłanki uznania umowy za zamówienie – jednostka wybiera wykonawcę i nabywa od niego usługę za wynagrodzeniem. Tym samym umowy outsourcingowe podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, jeśli nie zachodzą szczególne wyłączenia ustawowe.

2.43. Czy CRU JSFP obejmuje grupowe ubezpieczenia pracownicze

Czy zawarcie umowy grupowego ubezpieczenia z płaconych składek przez pracowników stanowi zamówienie publiczne i będzie wpisywane w CRU JSFP?

Tak, co do zasady umowa grupowego ubezpieczenia pracowników podlega wpisowi do CRU JSFP, nawet jeżeli składki są finansowane przez pracowników. Decydujące znaczenie ma nie to, kto faktycznie ponosi koszt składki, lecz to, czy jednostka zawiera umowę z ubezpieczycielem i czy występuje jako strona tej umowy.

W praktyce bardzo często to jednostka sektora finansów publicznych:

- negocjuje warunki ubezpieczenia,
- wybiera ubezpieczyciela,
- zawiera umowę grupową,
- działa jako ubezpieczający na rzecz pracowników.

W takiej sytuacji dochodzi do zawarcia umowy o świadczenie usług ubezpieczeniowych między jednostką a podmiotem zewnętrznym. Nawet jeżeli składki są potrącane z wynagrodzeń pracowników, formalnie to jednostka jest stroną umowy i organizuje świadczenie usługi. Taka relacja może zostać uznana za zamówienie w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych, a tym samym podlegać ujawnieniu w CRU JSFP.

2.44. Czy w CRU JSFP będą publikowane umowy ubezpieczenia majątkowego

Jednostki zawierają umowy ubezpieczenia majątkowego obejmujące ochronę budynków, infrastruktury, wyposażenia oraz innego mienia publicznego. Czy tego

rodzaju umowy – zawierane z zakładami ubezpieczeń – powinny być ujmowane w CRU JSFP?

Tak, umowy ubezpieczenia majątkowego podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ jednostka zawiera z ubezpieczycielem umowę, na podstawie której nabywa ochronę ubezpieczeniową dla swojego majątku (np. budynków, infrastruktury, mienia ruchomego). Jest to klasyczna relacja, w której jednostka występuje jako zamawiający, a zakład ubezpieczeń jako wykonawca świadczący usługę ubezpieczeniową za wynagrodzeniem w postaci składki.

2.45. Czy informacje o umowach w trybie zamówienia *in-house* podlegają obowiązkowi publikacji w CRU JSFP

Czy umowy *in-house* zawierane przez JST z własnymi spółkami powinny być ujmowane w CRU JSFP jako zamówienia publiczne, czy też nie podlegają obowiązkowi rejestracji ze względu na ich szczególny charakter organizacyjny?

Kwestia ujmowania w CRU JSFP umów zawieranych w formule *in-house*, w tym powierzania zadań komunalnych spółkom gminnym, nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta. W praktyce wykształciły się **dwa odmienne podejścia** interpretacyjne, oparte na różnym rozumieniu charakteru tej współpracy.

Stanowisko 1 – brak obowiązku ujawnienia (powierzenie zadania publicznego)

Zgodnie z tym podejściem, w przypadku klasycznego powierzenia zadań własnych gminy jej spółce komunalnej nie dochodzi do zawarcia zamówienia publicznego, a tym samym brak jest obowiązku ujawnienia takiej umowy w CRU JSFP.

Podstawą tego stanowiska jest założenie, że w modelu *in-house* mamy do czynienia nie z relacją rynkową, lecz z wewnętrznym sposobem realizacji zadań publicznych. Spółka komunalna działa wówczas jako podmiot organizacyjnie i funkcjonalnie powiązany z gminą, realizujący jej zadania w sposób zbliżony do jednostki własnej.

W tym ujęciu brak jest typowej relacji „zamawiający – wykonawca", nie występuje mechanizm konkurencyjnego wyboru, gmina *de facto* wykonuje zadanie „we własnym zakresie", choć przy wykorzystaniu wyodrębnionego podmiotu.

W konsekwencji przyjmuje się, że nie dochodzi do nabycia usługi w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), lecz do powierzenia realizacji zadania publicznego, co wyłącza obowiązek wpisu do CRU JSFP.

Stanowisko 2 – obowiązek ujawnienia (zamówienie publiczne)

Zakłada się, że umowy *in-house* co do zasady podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ stanowią zamówienia publiczne w rozumieniu Pzp.

Zgodnie z tym stanowiskiem:

- zamówienia *in-house* są wyraźnie uregulowane w art. 214 ust. 1 pkt 11–14 Pzp,
- są udzielane w trybie z wolnej ręki, ale nadal pozostają zamówieniami,

- dochodzi do zawarcia odpłatnej umowy, której przedmiotem jest realizacja usług, dostaw lub robót budowlanych.

Brak konkurencyjności nie eliminuje charakteru zamówienia – stanowi jedynie szczególny, dopuszczony przez ustawodawcę tryb jego udzielenia.

Z orzecznictwa TSUE, w tym wyroku z 15 stycznia 2026 r. (C-692/23), wynika, że zamówienia *in-house* stanowią wyjątek od obowiązku stosowania procedur konkurencyjnych i mogą być stosowane wyłącznie przy spełnieniu ściśle określonych warunków.

Rozbieżność między stanowiskami wynika z odmiennej oceny charakteru relacji między gminą a spółką komunalną. W praktyce istotne znaczenie ma analiza konkretnej sytuacji. Jeżeli relacja rzeczywiście odpowiada modelowi wykonywania zadań „we własnym zakresie" przez podmiot kontrolowany, pojawiają się argumenty za brakiem obowiązku wpisu do CRU JSFP. Jeżeli natomiast przybiera formę odpłatnej umowy o świadczenie usług – nawet zawartej ze spółką komunalną – przeważają argumenty za uznaniem jej za zamówienie i objęciem obowiązkiem ujawnienia w rejestrze.

2.46. Kiedy zakup tonerów i druków podlega ujawnieniu CRU JSFP

Jak należy kwalifikować zamówienia na materiały bieżące (np. druki szkolne, tonery) – czy tego rodzaju zakupy podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

W przypadku zamówień na druki szkolne, tonery czy inne materiały biurowe **obowiązek ujawnienia w CRU JSFP zależy od formy zawarcia umowy.** Publikacji podlegają wyłącznie informacje o umowach stanowiących zamówienie i zawarte w formie szczególnej, pisemnej, dokumentowej lub elektronicznej (art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Jeżeli zakup realizowany jest wyłącznie na podstawie faktury, bez udokumentowanego zamówienia (np. e-maila), co do zasady nie podlega wpisowi do CRU JSFP. Natomiast jeśli zamówienie zostało złożone w formie dokumentowej (np. e-mail, formularz zamówienia) i spełnia przesłanki zamówienia publicznego, powinno zostać ujawnione w rejestrze.

2.47. Czy do CRU JSFP wpisuje się wszystkie umowy i wszystkie wydatki

Czy obowiązek ujawniania wszystkich umów w CRU JSFP obejmuje również zakupy dokumentowane wyłącznie fakturą, bez zawarcia formalnej umowy?

Nie, do CRU JSFP nie wpisuje się wszystkich umów ani wszystkich wydatków. Obowiązek dotyczy wyłącznie informacji o umowach stanowiących zamówienie i zawartych w określonej formie (art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Zakupy realizowane wyłącznie na podstawie faktury nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ faktura nie stanowi umowy w rozumieniu tych przepisów. Dopiero gdy zamówienie zostało udokumentowane (np. e-mail, formularz zamówienia),

może powstać obowiązek wpisu do rejestru. W konsekwencji samych zakupów „na fakturę" bez umowy nie ujawnia się w CRU JSFP.

2.48. Czy umowy o dofinansowanie (np. z KPO lub innych funduszy) podlegają ujawnieniu w CRU JSFP

Jednostki realizują różne projekty finansowane ze środków zewnętrznych, w tym z Krajowego Planu Odbudowy, funduszy unijnych oraz innych programów pomocowych. Czy umowy o dofinansowanie, na podstawie których jednostka otrzymuje środki na realizację projektu i zobowiązuje się do jego rozliczenia, powinny być traktowane jako umowy podlegające ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, co do zasady **umowy o dofinansowanie (dotację),** w tym zawierane w ramach Krajowego Planu Odbudowy (KPO), programów unijnych czy innych funduszy publicznych, nie podlegają obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP. Wynika to z ich charakteru prawnego oraz celu, jakiemu służą. Ich istotą jest:

- przekazanie środków publicznych na realizację określonego celu (np. projektu inwestycyjnego, społecznego, edukacyjnego),
- określenie zasad wykorzystania tych środków,
- rozliczenie i kontrola ich wydatkowania.

Umowy o dofinansowanie nie służą nabyciu świadczenia przez jednostki sektora finansów publicznych, nie są zawierane z wykonawcą w celu realizacji dostawy, usługi lub robót budowlanych, mają charakter finansowania lub redystrybucji środków publicznych, często mają charakter publicznoprawny lub mieszany (administracyjno-cywilny).

Przykłady umów, które co do zasady nie podlegają wpisowi do CRU JSFP:

- umowy o dofinansowanie projektów z KPO,
- umowy o dofinansowanie z programów Unii Europejskiej,
- umowy dotacyjne zawierane z JST, jednostkami organizacyjnymi lub organizacjami pozarządowymi,
- umowy przekazujące środki w ramach programów wsparcia.

Istotne jest, czy umowa służy wydatkowaniu środków na zakup świadczenia (zamówienie), czy przekazaniu środków (dofinansowanie). Jeśli jednostka finansuje projekt lub przekazuje środki, to nie ma obowiązku wpisu do CRU JSFP. **Jeśli na podstawie środków z dofinansowania jednostka zawiera odrębną umowę z wykonawcą (np. na roboty budowlane, dostawy), czyli finansuje dostawę, robotę budowlaną z pozyskanych środków, wówczas informacje o tej umowie z wykonawcą podlegają już wpisowi do rejestru.**

2.49. Czy „białe certyfikaty" generują obowiązek raportowania w CRU JSFP

Czy umowę zawartą na „białe certyfikaty" – zgłoszenie do URE w celu zyskania świadectw efektywności energetycznej, trzeba ujawnić w CRU JSFP?

Nie, umowy związane z tzw. białymi certyfikatami, czyli dotyczące zgłoszenia do Prezesa URE przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej w celu uzyskania świadectw efektywności energetycznej, co do zasady **nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP**, jeśli nie mają charakteru zamówienia publicznego.

Tego rodzaju działania mają w pierwszej kolejności charakter regulacyjno-administracyjny i są związane z uczestnictwem jednostki w systemie wsparcia efektywności energetycznej. Samo zgłoszenie do URE oraz czynności z tym związane nie stanowią umowy o nabycie dostawy, usługi ani robót budowlanych, lecz są elementem procedury uzyskania określonych uprawnień lub korzyści majątkowych w systemie publicznym.

Natomiast jeżeli w związku z uzyskaniem „białych certyfikatów" jednostka zawiera odrębne umowy z podmiotami zewnętrznymi, np. na:

- przygotowanie audytu efektywności energetycznej,
- opracowanie dokumentacji,
- realizację przedsięwzięć modernizacyjnych,

wówczas takie umowy – jako odpłatne umowy o świadczenie usług lub robót budowlanych – **podlegają wpisowi do CRU JSFP**, o ile spełniają przesłanki zamówienia publicznego.

2.50. Kiedy rezerwacja hotelu przez jednostkę stanowi umowę ujmowaną w CRU JSFP

Czy w CRU JSFP będą publikowane umowy na usługę hotelarską w związku z odbywaniem przez pracownika podróży służbowej?

Tak, umowy dotyczące usług hotelarskich związanych z podróżami służbowymi pracowników mogą podlegać ujawnieniu w CRU JSFP, jednak kluczowe znaczenie ma sposób ich zawarcia i charakter relacji prawnej.

Jeżeli jednostka zawiera z hotelem lub innym podmiotem świadczącym usługi noclegowe odrębną, odpłatną umowę, np. w formie rezerwacji grupowej, umowy o stałej współpracy, wówczas mamy do czynienia z nabyciem usługi przez jednostkę. W takiej sytuacji spełnione są przesłanki uznania tej relacji za zamówienie, co oznacza obowiązek jej ujawnienia w rejestrze.

Inaczej należy ocenić sytuację typową dla podróży służbowych, w której pracownik sam dokonuje rezerwacji noclegu, a następnie przedstawia fakturę do rozliczenia. W takim przypadku nie dochodzi do zawarcia umowy między jednostką a hotelem w sensie organizacyjnym i prawnym charakterystycznym dla zamówień publicznych, lecz do zwrotu kosztów poniesionych przez pracownika. Taka relacja nie jest traktowana jako zamówienie i nie podlega wpisowi do CRU JSFP.

2.51. Czy umowy poręczenia zobowiązań podlegają ujawnieniu w CRU JSFP

Czy w CRU JSFP należy ujawnić dane z umów poręczenia zobowiązań na mocy umowy finansowej zawartej z bankiem i spółką komunalną?

Nie, umowy poręczenia zobowiązań co do zasady nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ nie stanowią „zamówienia" w rozumieniu ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

Istotą poręczenia jest zabezpieczenie cudzego zobowiązania, a nie nabycie przez jednostkę sektora finansów publicznych dostawy, usługi lub robót budowlanych, co wyklucza zakwalifikowanie tej czynności jako umowy wydatkowej. Co prawda poręczenie może potencjalnie skutkować przyszłym wydatkiem (w razie niewykonania zobowiązania przez dłużnika), jednak ma ono charakter warunkowy i nie stanowi bezpośredniego świadczenia ekwiwalentnego.

2.52. Czy umowy obsługi bankowej budżetu podlegają ujawnieniu w CRU JSFP

Czy w CRU JSFP należy ujawnić dane z umów kompleksowej obsługi bankowej budżetu?

Tak, umowy kompleksowej obsługi bankowej budżetu co do zasady podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ **stanowią klasyczny przykład odpłatnej umowy o świadczenie usług finansowych zawieranej przez jednostkę sektora finansów publicznych.**

W ramach takiej umowy JST nabywa od banku określony pakiet usług (m.in. prowadzenie rachunków, obsługę płatności, rozliczenia), co wpisuje się w definicję zamówienia publicznego jako odpłatnej umowy o świadczenie usług. Jednocześnie realizacja tej umowy wiąże się z ponoszeniem wydatków publicznych (opłaty, prowizje). Brak jest również przepisów wyłączających tego rodzaju umowy z rejestru.

2.53. Czy umowy lokat terminowych podlegają ujawnieniu w CRU JSFP

Czy w CRU JSFP należy ujawnić dane z umów dotyczących zawierania lokat terminowych?

Nie, umowy dotyczące lokat terminowych co do zasady nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, gdyż nie spełniają kluczowej przesłanki uznania ich za zamówienie w rozumieniu ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

W umowie lokaty terminowej (art. 49 ust. 1 pkt 1 oraz art. 50 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe) konfiguracja jest dokładnie odwrócona:

- jednostka sektora finansów publicznych nie wydatkuje środków – przekazuje bankowi kapitał na czas oznaczony,
- to bank świadczy odpłatne świadczenie na rzecz jednostki w postaci odsetek,
- po stronie jednostki nie ma „odpłatnego świadczenia" wobec banku ani nabycia usługi.

W konsekwencji nie jest spełniony ani element odpłatności po stronie jednostki, ani element nabycia usługi – a oba muszą wystąpić łącznie, by powstała kwalifikacja jako zamówienia.

Istotą lokaty jest czasowe ulokowanie środków publicznych w celu osiągnięcia dochodu, a nie nabycie przez jednostkę usługi o charakterze wydatkowym, co odróżnia ją od umów kredytowych. W konsekwencji lokata terminowa ma charakter operacji zarządzania płynnością finansową i generowania dochodu, a nie realizacji zamówienia publicznego, co wyłącza ją z zakresu obowiązku publikacyjnego w CRU JSFP.

Niemniej jednak może istnieć inne stanowisko interpretacyjne.

2.54. Czy w CRU JSFP ujmuje się umowy ramowe czy wykonawcze

Czy w CRU JSFP należy wykazywać zawarte umowy ramowe (z jednym lub wieloma wykonawcami), czy tylko te zawarte w ramach umów ramowych umowy wykonawcze?

Umowy ramowe nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, natomiast obowiązek publikacji dotyczy informacji o umowach wykonawczych zawieranych na ich podstawie.

Wpisowi do rejestru podlegają wyłącznie informacje o umowach stanowiących zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. **Umowa ramowa nie prowadzi bezpośrednio do wydatkowania środków publicznych, lecz określa warunki przyszłych zamówień, dlatego nie spełnia w pełni przesłanki „umowy wydatkowej”**. Dopiero umowy wykonawcze zawierane w ramach umowy ramowej mają charakter konkretnych zamówień i wiążą się z wydatkiem środków publicznych. W konsekwencji to one powinny być ujawniane w CRU JSFP.

2.55. Czy zakup nieruchomości przez gminę podlega wpisowi do CRU JSFP

Czy nabycie nieruchomości przez gminę należy traktować jako umowę podlegającą rejestracji w CRU JSFP, czy też jako czynność wyłączoną z tego obowiązku?

Kwestia ujawniania w CRU JSFP umów dotyczących nabycia nieruchomości nie jest jednoznaczna i w praktyce dopuszczalne są **dwie odmienne wykładnie** przepisów – literalna oraz funkcjonalna.

Stanowisko 1 – brak obowiązku wpisu (wykładnia literalna)

Zgodnie z tym podejściem zakup nieruchomości przez gminę nie podlega wpisowi do CRU JSFP, ponieważ nie stanowi zamówienia publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp).

Argumenty przemawiające za tym stanowiskiem są następujące:

Po pierwsze, Pzp wprost wyłącza nabycie nieruchomości spod swojego zakresu (art. 11 ust. 1 pkt 6).

Po drugie, definicja „dostaw” w Pzp obejmuje co do zasady rzeczy ruchome, energię, wodę oraz prawa majątkowe. Nieruchomości nie mieszczą się w klasycznym

ujęciu dostaw, co dodatkowo wzmacnia pogląd, że nie są objęte reżimem zamówień publicznych.

Po trzecie, istotą zamówienia publicznego – zgodnie z jego definicją – jest zawarcie odpłatnej umowy między zamawiającym a wykonawcą, przy czym elementem charakterystycznym jest wybór wykonawcy na rynku w warunkach konkurencji. W przypadku nabycia nieruchomości zamawiający zazwyczaj zmierza do nabycia konkretnej, indywidualnie oznaczonej rzeczy (np. konkretnej działki), co wyłącza realną konkurencję i uzasadnia ustawowe wyłączenie spod Pzp.

Po czwarte, w praktyce przyjmuje się, że czynności takie jak sprzedaż, zamiana czy aport nieruchomości nie podlegają obowiązkowi ujawniania w rejestrach zamówień, co może być przenoszone również na grunt CRU JSFP.

W konsekwencji przy wykładni ścisłej brak obowiązku wpisu do rejestru.

Stanowisko 2 – obowiązek wpisu (wykładnia funkcjonalna i systemowa)

Podejście to prowadzi jednak do odmiennych wniosków i opiera się na analizie celu regulacji oraz ekonomicznego charakteru umowy.

Po pierwsze, zamówienie publiczne w sensie funkcjonalnym oznacza odpłatne nabycie świadczenia przez podmiot publiczny od podmiotu zewnętrznego. W tym ujęciu zakup nieruchomości spełnia wszystkie istotne cechy: jest odpłatny, prowadzi do nabycia prawa majątkowego, powoduje wydatkowanie środków publicznych.

Po drugie, definicja „dostaw" w Pzp obejmuje także prawa majątkowe, które mają wartość ekonomiczną i mogą być przedmiotem obrotu. Prawo własności nieruchomości niewątpliwie ma taki charakter, co pozwala argumentować, że nabycie nieruchomości wpisuje się w szeroko rozumiane nabycie prawa majątkowego.

Po trzecie, wyłączenie z Pzp dotyczy wyłącznie procedur udzielania zamówień, a nie samego faktu ponoszenia wydatku publicznego. Oznacza to, że dana czynność może być wyłączona z obowiązku stosowania Pzp, a jednocześnie nadal mieć charakter zamówienia w sensie ekonomicznym.

Po czwarte, analiza systemowa wskazuje, że w innych przypadkach ustawodawca wprost wyłącza określone umowy z obowiązku ujawniania w CRU JSFP. Brak takiego wyłączenia dla nabycia nieruchomości może świadczyć o tym, że nie było intencją ustawodawcy ich całkowite wyłączenie z jawności.

Po piąte, cel CRU JSFP, tj. zapewnienie transparentności wydatkowania środków publicznych, przemawia za szerokim ujmowaniem umów podlegających ujawnieniu. Trudno racjonalnie uzasadnić sytuację, w której ujawniane są drobne wydatki, natomiast wyłączone pozostają istotne transakcje majątkowe, jak zakup nieruchomości.

Dodatkowo warto zauważyć, że w sytuacjach mieszanych (np. zakup nieruchomości wraz z obowiązkiem jej zabudowy) taka umowa może zostać zakwalifikowana jako zamówienie na roboty budowlane i wówczas bezspornie podlegać będzie reżimowi Pzp oraz obowiązkom ujawnieniowym w rejestrze.

W praktyce rekomendowane jest świadome przyjęcie jednego z podejść i jego konsekwentne stosowanie w jednostce, z uwzględnieniem ryzyka interpretacyjnego.

2.56. Czy współpraca międzygminna wymaga raportowania w CRU JSFP

Czy umowy zawarte między jednostkami samorządu (np. porozumienia międzygminne) należy ujmować w CRU JSFP?

Nie, umowy zawierane między JST, w tym w szczególności porozumienia międzygminne, co do zasady nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP. Wynika to przede wszystkim z ich charakteru prawnego oraz celu, jakiemu służą. Porozumienia między JST mają zazwyczaj charakter publicznoprawny i są instrumentem współdziałania jednostek w zakresie realizacji zadań publicznych. Nie są one zawierane w celu nabycia przez jedną jednostkę odpłatnego świadczenia od drugiej w warunkach rynkowych, lecz służą organizacji wykonywania zadań publicznych, często poprzez powierzenie ich realizacji jednej z jednostek lub wspólne ich wykonywanie. W takich relacjach nie występuje typowy układ „zamawiający – wykonawca", który jest charakterystyczny dla zamówień publicznych.

W konsekwencji umowy te pozostają poza zakresem obowiązku publikacji w CRU JSFP, ponieważ nie dotyczą wydatkowania środków publicznych w trybie zamówienia, lecz organizacji realizacji zadań publicznych.

Należy jednak zachować ostrożność w sytuacjach granicznych. Jeżeli umowa zawarta między jednostkami miałaby w rzeczywistości charakter odpłatnego świadczenia usług w warunkach zbliżonych do rynkowych, mogłaby zostać zakwalifikowana odmiennie. W praktyce jednak klasyczne porozumienia międzygminne i podobne formy współpracy nie podlegają wpisowi do rejestru.

2.57. Czy działania gminy w zakresie ochrony zwierząt podlegają CRU JSFP

Czy umowy na świadczenie usług weterynaryjnych, w tym umowy zawierane ze schroniskami dla zwierząt, podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

Tak, umowy na świadczenie usług weterynaryjnych, w tym umowy zawierane ze schroniskami dla zwierząt, podlegają ujawnieniu w CRU JSFP dlatego, że JST zawiera z podmiotem zewnętrznym odpłatną umowę cywilnoprawną, której przedmiotem jest świadczenie określonych usług, takich jak opieka nad zwierzętami, ich leczenie, utrzymanie w schronisku czy realizacja zadań związanych z zapobieganiem bezdomności zwierząt.

JST występuje w takiej relacji jako podmiot nabywający świadczenie, natomiast schronisko, lekarz weterynarii, fundacja czy firma działają jako wykonawcy. Umowa ma charakter odpłatny, a jej przedmiotem jest usługa, co oznacza, że spełnia przesłanki uznania jej za zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

Bez znaczenia dla tej oceny pozostaje fakt, że realizacja tych usług służy wykonywaniu zadań własnych gminy, takich jak ochrona zwierząt czy przeciwdziałanie ich bezdomności. Z punktu widzenia przepisów dotyczących CRU JSFP kluczowe nie jest to, jaki cel publiczny realizuje jednostka, lecz to, czy dochodzi do odpłatnego nabycia usługi od podmiotu zewnętrznego.

3. Ustalanie wartości umowy dla celów CRU JSFP

Każda umowa odpłatna:

- której przedmiotem są dostawy, usługi lub roboty budowlane,
- zawarta przez jednostkę sektora finansów publicznych lub na jej rzecz,
- zawarta w odpowiedniej formie (pisemnej, dokumentowej, elektronicznej lub innej szczególnej)

będzie podlegać obowiązkowi ujawnienia w CRU JSFP – niezależnie od jej wartości.

Sposób ustalania wartości umowy na potrzeby CRU JSFP jest określony w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych.

3.1. Czy do CRU JSFP wpisuje się wartość planowaną czy rzeczywistą

W jaki sposób należy ujmować w CRU JSFP umowę zawartą dla wielu beneficjentów, w przypadku gdy wartości szacunkowe zostały przyjęte wyłącznie na potrzeby kalkulacji oferty, a rzeczywista realizacja umowy zależy od bieżących potrzeb poszczególnych beneficjentów?

W przypadku umowy zawartej na rzecz wielu beneficjentów, **każdy z nich powinien ujawnić informacje o umowie w CRU JSFP w zakresie, w jakim dotyczy jego jednostki**. Obowiązek publikacji spoczywa na kierowniku jednostki, na rzecz której zawarto umowę, w części odnoszącej się do tej jednostki (art. 34a ust. 1–3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Jeżeli rzeczywista realizacja umowy zależy od bieżących potrzeb, a wartości mają charakter szacunkowy, **jednostka powinna wykazać wartość planowaną, odpowiadającą przewidywanemu zaangażowaniu środków na moment zawarcia umowy**. W konsekwencji każdy beneficjent powinien wpisać swoją „część" umowy według własnego planu finansowego, a nie wartość globalną umowy.

3.2. Czy w CRU JSFP trzeba ujmować umowę przy wartości zerowej

Jeżeli w umowie jest przewidziana jednostka, która nie wskazała pierwotnie potrzeb, ale może z takiej umowy skorzystać w trakcie jej trwania, to czy rejestruje

umowę z wartością zerową tuż po zawarciu umowy, czy dopiero jeżeli z takiej umowy skorzysta (nie będą wtedy zachowane 30 dni od zawarcia umowy)?

W takiej sytuacji **jednostka co do zasady nie powinna rejestrować informacji o umowie z wartością zerową tuż po jej zawarciu, jeżeli na tym etapie nie powstaje po jej stronie żadne zobowiązanie.** Obowiązek ujawnienia dotyczy umów w zakresie, w jakim odnoszą się do danej jednostki i wiążą się z określoną wartością zamówienia.

Jeżeli jednostka jedynie potencjalnie może skorzystać z umowy, ale nie zadeklarowała udziału ani nie określono dla niej wartości, brak jest podstaw do wpisu.

Wpis do CRU JSFP powinien nastąpić dopiero w momencie faktycznego przystąpienia do realizacji umowy (np. złożenia zamówienia wykonawczego), gdy powstaje konkretne zobowiązanie i możliwe jest określenie wartości.

W konsekwencji termin 30 dni należy liczyć od momentu powstania tego zobowiązania, a nie od pierwotnej daty zawarcia umowy ramowej lub wspólnej.

Nie jest jednak wykluczony pogląd przeciwny, zgodnie z którym jednostka w terminie 30 dni od zawarcia umowy powinna opublikować w CRU JSFP informacje o takiej umowie oraz wskazać wartość szacunkową, **tj. kwotę zaplanowaną do przeznaczenia na realizację umowy w okresie jej obowiązywania**.

Kluczowe będzie dokonanie szczegółowej analizy konkretnej umowy, aby ocenić, które z przedstawionych rozwiązań powinno mieć zastosowanie.

3.3. Jak w CRU JSFP ujmować prawo opcji, gdy znana jest tylko jego maksymalna wartość

W jaki sposób wpisać w CRU JSFP prawo opcji w wartości umowy? Znana jest tylko maksymalna kwota w ramach prawa opcji, ale nie wiadomo, w jakim zakresie zostanie wykorzystana.

W przypadku umów zawierających prawo opcji w CRU JSFP **należy ujmować wartość maksymalną umowy**, obejmującą zarówno zakres podstawowy, jak i przewidziany w umowie zakres opcjonalny.

Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w rejestrze trzeba wskazać **wartość umowy jako całość zobowiązania**, jakie może powstać po stronie jednostki. Oznacza to konieczność uwzględnienia pełnego, potencjalnego zakresu świadczenia wynikającego z umowy.

Nie ma przy tym znaczenia, że na etapie zawierania umowy nie jest pewne, czy prawo opcji zostanie uruchomione, ani w jakim zakresie zostanie wykorzystane.

Prawo opcji stanowi element konstrukcyjny umowy i określa **górną granicę zobowiązania**, jaką zamawiający może zrealizować.

W konsekwencji w CRU JSFP wpisuje się wartość obejmującą również prawo opcji, a ewentualne niewykorzystanie opcji nie wpływa na prawidłowość pierwotnie wskazanej wartości.

3.4. Jak na potrzeby CRU JSFP określić wartość umowy przy rozliczeniu jednostkowym

Gmina zawiera umowę na wykonywanie konkretnych usług (np. sporządzenie projektów decyzji o warunkach zabudowy przez osobę uprawnioną w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W dokumencie tym ustalono wynagrodzenie za jeden projekt (1 szt.). Czy system CRU JSFP ma opcję wprowadzenia ceny jednostkowej, np. za 1 szt.? W tego typu umowach praktycznie niemożliwe jest określenie ostatecznej wartości umowy w skali roku – można posługiwać się jedynie wartością szacunkową lub danymi z roku poprzedniego.

W przypadku umów, w których wynagrodzenie określone jest jako stawka jednostkowa (np. za jeden projekt), do CRU JSFP nie wpisuje się wyłącznie ceny jednostkowej, lecz wartość umowy jako całości. **Przepisy wymagają wskazania wartości zamówienia, a nie parametrów rozliczeniowych.**

Jeżeli na etapie zawierania umowy nie jest możliwe określenie ostatecznej wartości**, należy posłużyć się wartością szacunkową, ustaloną np. na podstawie danych z lat ubiegłych lub planu finansowego.** Dopuszczalne jest także wskazanie maksymalnego limitu zobowiązania, jeżeli został określony w umowie. W konsekwencji sama stawka za 1 sztukę nie jest wystarczająca do wpisu w CRU JSFP. Decydujące znaczenie ma określenie przewidywanej wartości całkowitej umowy, nawet jeśli ma ona charakter szacunkowy.

3.5. Jak ująć w CRU JSFP umowę na schronienie, gdy jednostka nie zna liczby świadczeniobiorców

Jednostka zawiera umowę na usługę schronienia dla osób bezdomnych ze schroniskiem, którą ujmuje w CRU JSFP. Na etapie podpisania umowy nie jest znana liczba osób, za które w danym roku będą ponoszone koszty. W jaki sposób w takiej sytuacji należy ustalić i wykazać wartość umowy w CRU JSFP?

W przypadku umów na świadczenie usług schronienia dla osób bezdomnych, w których na etapie zawarcia nie jest znana liczba świadczeniobiorców ani ostateczna wartość świadczeń, jednostka powinna w CRU JSFP wykazać **wartość szacunkową umowy**, odpowiadającą przewidywanemu zakresowi zobowiązania.

Z uzasadnienia do przepisów regulujących funkcjonowanie CRU JSFP wynika, że wartość umowy ujawniana w rejestrze powinna odzwierciedlać **realny, możliwy do przewidzenia zakres finansowy zobowiązania na moment zawarcia umowy**, nawet jeżeli nie jest on ostatecznie znany. W praktyce oznacza to, że jeżeli umowa określa maksymalny limit zobowiązania, należy wskazać tę wartość, a jeżeli umowa nie zawiera takiego limitu – dopuszczalne jest przyjęcie wartości szacunkowej, ustalonej np. na podstawie planu finansowego jednostki lub danych z lat ubiegłych.

Brak możliwości precyzyjnego określenia liczby osób korzystających ze schronienia nie zwalnia z obowiązku wskazania wartości umowy. Należy wówczas posłużyć się

racjonalnym oszacowaniem, uwzględniającym charakter świadczenia i dotychczasowe doświadczenia.

Tym samym **w CRU JSFP ujmuje się wartość przewidywaną (szacunkową) lub maksymalną, a nie wyłącznie wartość faktycznie poniesionych wydatków.**

3.6. Jak traktować w CRU JSFP faktury z karty partnerskiej zawartej w formie porozumienia

Czy i jak trzeba będzie ujmować w CRU JSFP fakturę z karty partnerskiej – płatniczej Castoramy, zawartej w formie porozumienia?

Faktura z karty partnerskiej (np. Castoramy) sama w sobie nie podlega ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ jest dokumentem księgowym, a nie umową. W CRU JSFP ujawnia się wyłącznie umowy spełniające przesłanki zamówienia, a nie poszczególne dokumenty rozliczeniowe.

Jeżeli jednak korzystanie z karty wynika z zawartego wcześniej porozumienia (umowy) z dostawcą, to ocenie podlega właśnie ta umowa. Jeżeli ma ona charakter odpłatny i polega na nabywaniu dostaw przez jednostkę, może stanowić zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, dodatkowo powinna zostać zawarta w formie wskazanej w art. 34a ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W takim przypadku **do CRU JSFP wpisuje się umowę (porozumienie), a nie każdą fakturę wystawianą w jej ramach.**

W przypadku braku umowy (gdy zakupy dokonywane są w formie ustnej wyłącznie na podstawie karty) **faktury dokumentujące zakupy realizowane przy użyciu karty nie są odrębnie ewidencjonowane w rejestrze (nie stanowią one umowy).**

3.7. Jaką wartość umowy na dowóz uczniów wpisać do CRU JSFP przy zmiennej liczbie biletów

Jednostka ma zawartą umowę na dowóz uczniów do szkół, ale ostateczna wartość umowy zależy od liczby zakupionych biletów dla uczniów. Jaką wartość należy wpisać w CRU JSFP?

W przypadku umowy, której ostateczna wartość zależy od rzeczywistego zakresu świadczenia (np. liczby zakupionych biletów), **do CRU JSFP należy wpisać wartość planowaną**.

Jeżeli wartość umowy nie została określona, przyjmuje się łączną wysokość środków, którą jednostka zamierza przeznaczyć na jej realizację. Oznacza to, że należy wskazać wartość wynikającą z planu finansowego lub oszacowania na moment zawarcia umowy. **Jednocześnie faktyczna wysokość wydatków poniesionych w trakcie realizacji umowy nie wpływa na określoną wcześniej wartość umowy.**

W konsekwencji do rejestru wpisuje się wartość szacunkową (planowaną), odpowiadającą przewidywanemu maksymalnemu zaangażowaniu środków.

3.8. Czy przy umowie zlecenia w CRU JSFP liczy się cały okres umowy, czy tylko miesięczne wynagrodzenie

W jaki sposób należy określić wartość umowy zlecenia przewidującej miesięczne wynagrodzenie wypłacane na podstawie rachunku? Czy osoba wprowadzająca dane do CRU JSFP powinna ustalić łączną wartość umowy za cały okres jej obowiązywania, jeżeli umowa określa jedynie wynagrodzenie miesięczne?

W przypadku umowy zlecenia w CRU JSFP **należy wskazać wartość całkowitą umowy, a nie jedynie miesięczne wynagrodzenie.**

Wartość umowy stanowi jej całkowita wartość określona w umowie, a jeżeli nie została ona wprost wskazana – łączna wysokość środków, które jednostka zamierza przeznaczyć na jej realizację.

Oznacza to, że w sytuacji, gdy umowa przewiduje wynagrodzenie miesięczne, należy dokonać przeliczenia wartości za cały okres obowiązywania umowy (np. za rok lub inny wskazany czas). Wartość wpisywana do CRU JSFP powinna odzwierciedlać pełne, planowane zobowiązanie wynikające z umowy, a nie jego miesięczną część.

W przypadku umów na czas nieoznaczony należy przyjąć wartość za pierwsze 48 miesięcy wykonywania umowy.

3.9. Jak ustalić wartość umowy na czas nieokreślony na potrzeby CRU JSFP

Jaką wartość należy uwzględnić w CRU JSFP w odniesieniu do umów na czas nieokreślony?

W odniesieniu do umów zawartych na czas nieoznaczony wartość ujmowana w CRU JSFP nie odpowiada pełnej, hipotetycznej wartości świadczenia, lecz jest ograniczona do określonego okresu referencyjnego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami za wartość takiej umowy **przyjmuje się wartość przewidzianą za okres pierwszych 48 miesięcy jej wykonywania.**

W sytuacji gdy umowa nie określa jej wartości, należy uwzględnić łączną wysokość środków, jakie jednostka zamierza przeznaczyć na jej realizację w analogicznym czteroletnim okresie.

3.10. Jak ujmować w CRU JSFP umowy zawarte w walutach obcych

W jaki sposób należy przeliczać wartość umowy zawartej w walucie innej niż PLN?

W przypadku umów zawartych w walucie obcej wartość umowy na potrzeby CRU JSFP należy wykazać w złotych polskich.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych **wartość umowy podaje się w złotych z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku**. W praktyce oznacza to konieczność przeliczenia wartości umowy według właściwego kursu waluty na moment jej zawarcia (np. kursu średniego NBP). Zapewnia to porównywalność danych i ich weryfikowalność.

Nieprawidłowe jest wskazywanie wyłącznie wartości w walucie obcej albo pozostawienie pola wartości bez wypełnienia. CRU JSFP ma prezentować zobowiązania finansowe w sposób jednolity, dlatego wartości powinny być ujawniane w walucie krajowej.

Jeżeli wartość umowy nie jest jednoznacznie określona, należy – po przeliczeniu – wskazać planowaną łączną wysokość środków przeznaczonych na jej realizację.

3.11. Jak wykazać w CRU JSFP wartość umowy na energię elektryczną

Jak prawidłowo oszacować wartość umowy na zakup energii elektrycznej na potrzeby CRU JSFP, gdy rozliczenie następuje według zużycia (cena za kWh), a ostateczny koszt zależy od faktycznego poboru energii w okresie obowiązywania umowy?

Wartość umowy na zakup energii elektrycznej należy określić **jako przewidywane łączne wynagrodzenie wykonawcy w całym okresie obowiązywania umowy, a nie jako cenę jednostkową** (np. za jedną kWh). Istotne jest ustalenie wartości odpowiadającej rzeczywistemu lub prognozowanemu zużyciu energii przez jednostkę.

W praktyce wartość tę szacuje się na podstawie danych historycznych (np. zużycia z lat ubiegłych) oraz aktualnych stawek, ewentualnie z uwzględnieniem planowanych zmian w zapotrzebowaniu. Jeżeli umowa przewiduje maksymalny limit zobowiązania, należy posłużyć się tą wartością. Brak z góry określonej kwoty w umowie nie zwalnia ani z obowiązku jej ujawnienia, ani z obowiązku wskazania wartości. W praktyce jednostka powinna przyjąć wartość wynikającą z planu finansowego, limitu określonego w umowie albo prognozowanego zużycia w okresie obowiązywania umowy. W przypadku umów wieloletnich (np. dwuletnich) należy wskazać wartość łączną dla całego okresu. W konsekwencji do CRU JSFP wpisuje się wartość szacunkową całej umowy, odzwierciedlającą przewidywany koszt zakupu energii elektrycznej.

3.12. Jaką wartość wpisać do CRU JSFP – netto czy brutto

Czy w CRU JSFP należy wpisać wartość netto czy wartość brutto umowy?

Wartość umowy ujmowana w CRU JSFP powinna być określana zgodnie z zasadami wskazanymi w rozporządzeniu Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych. Decydujące znaczenie ma tu § 2 ust. 4 pkt 2, który wprost stanowi, że **przy określaniu wartości umowy nie uwzględnia się podatku od towarów i usług (VAT).**

Oznacza to, że **wartość wpisywana do CRU JSFP powinna odpowiadać wartości netto umowy, nawet jeżeli w samej umowie strony posługują się kwotą brutto**. Jednocześnie § 3 pkt 4 ww. rozporządzenia wskazuje obowiązek podania wartości umowy w złotych, co należy interpretować łącznie z zasadami jej ustalania określonymi w § 2.

W konsekwencji jednostka dokonująca wpisu do rejestru powinna każdorazowo wyodrębnić wartość netto wynikającą z umowy i tę właśnie kwotę wprowadzić do rejestru.

3.13. Czy w CRU JSFP wykazuje się wynagrodzenie zleceniobiorcy, czy pełny koszt jednostki

Czy umowa cywilnoprawna musi być ujawniona w CRU JSFP w kwocie brutto, czy tzw. brutto brutto, tj. brutto + narzuty ZUS jednostki?

W ocenie autorki w CRU JSFP należy ujmować wartość umowy odpowiadającą wynagrodzeniu należnemu wykonawcy, czyli co do zasady w kwocie wynikającej z umowy. Przepisy odnoszą się do wartości samego zamówienia (świadczenia), a nie całkowitych kosztów ponoszonych przez jednostkę.

Oznacza to, że **do wartości umowy nie dolicza się dodatkowych obciążeń publicznoprawnych po stronie zamawiającego, takich jak składki ZUS finansowane przez jednostkę** (jeżeli występują w danej konkretnej umowie). Nie stanowią one elementu wynagrodzenia wykonawcy, lecz koszt zleceniodawcy.

W konsekwencji do CRU JSFP wpisuje się kwotę wynikającą z umowy. Decydujące znaczenie ma treść umowy i określone w niej wynagrodzenie wykonawcy. Należy zwrócić uwagę, iż w systemie CRU JSFP możliwe będzie przy wpisywaniu wartości umowy wskazanie w systemowym polu fakultatywnym krótkiego wyjaśnienia wpisanej przez jednostkę wartości umowy. W ocenie autorki **pole systemowe może być wykorzystane do opisania przez jednostkę, w jaki sposób przyjęła wartość umowy w przypadku umowy zlecenia.**

3.14. Jak określić wartość umowy otwartej i ujmować w CRU JSFP jej aneksy

Jak należy ustalić i wykazać wartość umowy w CRU JSFP w przypadku umowy o charakterze otwartym, w której ostateczne wynagrodzenie zależy od liczby i rodzaju realizowanych świadczeń (np. występów w teatrze)? W jaki sposób należy postępować w odniesieniu do zmian takiej umowy dokonywanych w formie aneksów?

W przypadku umów „otwartych", w których na etapie zawarcia nie określono łącznej wartości (np. zależnych od liczby wydarzeń w teatrze), wartość umowy należy ustalić zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych jako **łączną wysokość środków, które jednostka zamierza przeznaczyć na realizację umowy.** Oznacza to konieczność przyjęcia wartości szacunkowej.

Rozporządzenie jednoznacznie wskazuje, że wartość faktycznie wydatkowana nie wpływa na sposób określenia wartości umowy (§ 2 ust. 3), dlatego już na etapie zawarcia należy przyjąć racjonalne oszacowanie.

W przypadku późniejszych aneksów (np. zmiany zakresu, wartości lub liczby wydarzeń) nie tworzy się nowego wpisu nowej umowy, lecz należy jedynie zaktualizować dane istniejącej umowy. Trzeba przy tym wskazać przyczynę zmiany zgodnie z § 3 pkt 8 rozporządzenia (zwięzły opis tej aktualizacji oraz datę, od której zaistniała ta przyczyna).

3.15. Jak oszacować wartość umowy kredytu lub pożyczki dla potrzeb CRU JSFP

Czy w przypadku umów, w których na etapie ich zawarcia nie można określić jednoznacznej wartości (np. umowy kredytu lub pożyczki, gdzie ostateczny koszt obsługi zadłużenia zależy od zmiennych czynników), jest obowiązek wskazania wartości w CRU JSFP? Jeśli tak, to w jaki sposób należy ją ustalić i jakie dane powinny zostać wykazane w rejestrze?

W sytuacji gdy z treści umowy (np. kredytu lub pożyczki) nie wynika jednoznaczna, konkretna wartość wynagrodzenia, **należy zastosować zasady określania wartości umowy wynikające z przepisów wykonawczych do CRU JSFP**. Zgodnie z nimi, jeżeli wartość umowy nie została określona w umowie, za jej wartość przyjmuje się łączną wysokość środków, które jednostka zamierza przeznaczyć na realizację tej umowy, a w przypadku umów na czas nieoznaczony – za okres pierwszych 48 miesięcy jej wykonywania (§ 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych).

W praktyce oznacza to, że należy oszacować planowany koszt obsługi finansowania (np. odsetek, prowizji, opłat bankowych) na podstawie dostępnych danych, takich jak harmonogram spłat, oprocentowanie czy marża. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że rzeczywiste wydatki poniesione w trakcie wykonywania umowy nie wpływają na sposób określenia tej wartości, co przesądza o jej prognozowym charakterze.

3.16. Jak ustalić wartość umowy barterowej (bez przepływu pieniędzy)

W jaki sposób określić wartość umowy barterowej na potrzeby CRU JSFP, skoro strony nie posługują się ceną pieniężną, lecz świadczeniami wzajemnymi o charakterze niepieniężnym?

Wartość umowy barterowej należy określić na podstawie wartości rynkowej świadczeń będących jej przedmiotem – niezależnie od braku przepływu środków pieniężnych.

Pojęcie odpłatności nie ogranicza się wyłącznie do świadczeń pieniężnych. Odpłatność oznacza **uzyskanie korzyści majątkowej**, która może mieć również charakter rzeczowy lub mieszany (rzeczowo-finansowy).

W konsekwencji umowy barterowe spełniają przesłankę odpłatności (wzajemność świadczeń), będą podlegać obowiązkowi wpisu do CRU JSFP i wymagają określenia wartości, mimo braku ceny wyrażonej w pieniądzu. Wartość takiej umowy powinna być ustalana na podstawie **wartości świadczenia wykonawcy**, przy czym powinna opierać się na wiarygodnych przesłankach (np. ceny rynkowe). Ponadto powinna być ustalona już na etapie poprzedzającym zawarcie umowy.

3.17. Czy wartość umowy wpisywanej w CRU JSFP zależy od faktycznie poniesionych wydatków

Czy w CRU JSFP należy aktualizować wartość umowy w zależności od rzeczywistego wykonania świadczeń, czy też istotne znaczenie ma pierwotnie ustalony poziom zobowiązania wynikający z umowy?

Nie, wartość umowy na potrzeby CRU JSFP ustala się na moment jej zawarcia. Wartość ta nie jest uzależniona od późniejszego wykonania umowy ani wysokości faktycznie poniesionych wydatków.

Istotą CRU JSFP jest ujawnienie informacji o zobowiązaniach zaciąganych przez jednostki sektora finansów publicznych, a nie o ich wykonaniu.

Z uzasadnienia do rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych wynika jednoznacznie, że:

- wartość umowy określana jest na etapie jej zawarcia,
- umowa może obejmować świadczenia, które w ogóle nie zostaną zrealizowane,
- brak realizacji umowy (np. odstąpienie) nie wpływa na jej wartość w CRU JSFP.

Podkreślono również, że mogą istnieć umowy, w ramach których docelowo nie zostanie poniesiony żaden wydatek, a mimo to podlegają one obowiązkowi ujawnienia w rejestrze. To oznacza rozróżnienie dwóch pojęć: wartości umowy (zobowiązanie) od wydatku (wykonanie).

3.18. Jak raportować w CRU JSFP umowy wielopodmiotowe

Jak na potrzeby CRU JSFP ustalić wartość umowy zawartej na rzecz kilku jednostek sektora finansów publicznych?

Każda jednostka sektora finansów publicznych ujmuje w CRU JSFP wartość odpowiadającą tej części umowy, która obciąża jej własny plan finansowy. W przypadku umów zawieranych na rzecz wielu jednostek ustawodawca przyjął model rozproszonej odpowiedzialności informacyjnej. Należy wskazać, że:

- każda jednostka ma obowiązek samodzielnego ujawnienia informacji o umowie,
- zakres tego obowiązku ogranicza się do danych dotyczących tej jednostki,
- w szczególności dotyczy to wartości, która obciąża jej plan finansowy.

Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie przejrzystości wydatkowania środków przez poszczególne jednostki, umożliwienie analiz porównawczych oraz uniknięcie sytuacji, w której tylko jeden podmiot raportuje całość zobowiązania.

4. Forma zawarcia umowy na potrzeby CRU JSFP

Obowiązkowi udostępnienia informacji w CRU JSFP podlegają umowy, które zostały zawarte **w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej.**

4.1. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać ustne zamówienia dokumentowane fakturą

Czy umowy zawierane w formie ustnej, polegające na dokonaniu zamówienia (np. papieru, herbaty), dokumentowane wyłącznie fakturą, podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, umowy zawierane w formie ustnej, realizowane wyłącznie na podstawie faktury (np. za zakup artykułów biurowych), co do zasady nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP. Obowiązek publikacji dotyczy wyłącznie informacji o umowach stanowiących zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej. Tak wynika z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W przypadku braku takiej formy nie jest spełniona jedna z koniecznych przesłanek, co wyłącza obowiązek wpisu do rejestru. Natomiast kierownik jednostki może podjąć decyzję o dobrowolnym wpisie do CRU JSFP informacji o umowie zawartej w formie ustnej. Jednak ma to charakter fakultatywny Należy również zaznaczyć, że **jeżeli zamówienie zostało udokumentowane np. korespondencją e-mail (forma dokumentowa), może zostać uznane za umowę podlegającą ujawnieniu w CRU JSFP.**

4.2. Czy zamówienie złożone w formie e-mailowej oznacza obowiązek wpisu do CRU JSFP

Czy zlecenie lub wiadomość e-mail zawierające zamówienie (np. na szkolenie) należy traktować jako umowę dokumentowaną oraz czy podlega ujawnieniu w CRU JSFP?

Tak, zlecenie lub zamówienie złożone w formie e-maila należy uznać za umowę zawartą w formie dokumentowej.

Obowiązek publikacji w CRU JSFP dotyczy informacji o umowach zawartych m.in. w formie dokumentowej, jeśli stanowią one zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy

z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Tak wynika z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jeżeli więc zamówienie szkolenia spełnia przesłanki zamówienia (odpłatność, strony zamawiający – wykonawca, przedmiot – usługa oraz forma), podlega ujawnieniu w rejestrze.

Forma e-mailowa nie wyłącza obowiązku publikacji w CRU JSFP, lecz przeciwnie – może stanowić formę dokumentową umowy. W konsekwencji takie zamówienia (umowy) należy wprowadzać do rejestru.

4.3. Czy powtarzalne zakupy dokumentowane wyłącznie fakturą trafiają do CRU JSFP

Jak należy postępować w przypadku dokonywania zakupów bez zawarcia formalnych umów, dokumentowanych wyłącznie fakturami, jeżeli w ciągu miesiąca występuje wiele takich transakcji? Czy podlegają one ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, w przypadku zakupów realizowanych wyłącznie na podstawie faktur, bez zawarcia umowy w wymaganej formie, nie powstaje obowiązek ich ujawnienia w CRU JSFP. Publikacji podlegają jedynie informacje o umowach stanowiących zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych i zawarte w formie szczególnej, pisemnej, dokumentowej lub elektronicznej.

Sama faktura nie stanowi umowy w myśl tych przepisów, lecz jedynie dokument księgowy. W konsekwencji nawet wielokrotne zakupy w ciągu miesiąca, realizowane wyłącznie na podstawie faktur, nie podlegają wpisowi do CRU JSFP. Obowiązek może powstać dopiero wtedy, gdy zamówienie zostanie udokumentowane w formie spełniającej przesłanki ustawowe (np. zamówienie poprzez e-mail).

4.4. Czy ustne zlecenie wykonania zamówienia podlega wpisowi do CRU JSFP

Czy zamówienie, w przypadku którego zebrano oferty, wykonanie zlecono ustnie, a rozliczenie nastąpiło na podstawie faktury, należy wpisać do CRU JSFP?

Co do zasady **nie**, jeżeli umowa została zawarta wyłącznie w formie ustnej. Należy jednak każdorazowo ocenić, czy w toku postępowania nie doszło faktycznie do zawarcia umowy w formie dokumentowej. Zgodnie z art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązkowi wpisu do CRU JSFP podlegają wyłącznie umowy, które **spełniają łącznie dwie przesłanki:**

1) stanowią zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych,
2) zostały zawarte w jednej z wymaganych form, w szczególności pisemnej, dokumentowej lub elektronicznej.

Jeżeli zatem zamówienie zostało udzielone wyłącznie ustnie, brak jest spełnienia przesłanki dotyczącej formy, co wyłącza obowiązek jego ujawnienia w CRU JSFP. Sama faktura dokumentująca wykonanie świadczenia nie stanowi umowy w wymaganej

formie, lecz jest dokumentem księgowym. Jednocześnie nie można poprzestać na stwierdzeniu, że „zlecenie było ustne". W sytuacji gdy przed udzieleniem zamówienia prowadzono postępowanie ofertowe – w szczególności poprzez korespondencję e-mailową – należy zbadać, czy nie doszło do zawarcia umowy w formie dokumentowej. Zgodnie z przepisami ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny oferta oraz jej przyjęcie mogą prowadzić do skutecznego zawarcia umowy, jeżeli zawierają istotne postanowienia dotyczące świadczenia (np. przedmiot, cenę). W praktyce oznacza to, że:

- jeżeli ustalenia między stronami zostały utrwalone w korespondencji (np. e-mailowej), a jedna ze stron przyjęła ofertę, należy uznać, że doszło do zawarcia umowy w formie dokumentowej – i taka umowa podlega wpisowi do CRU JSFP,
- jeżeli natomiast brak jest jakiegokolwiek utrwalenia oświadczeń woli stron, a ustalenia miały wyłącznie charakter ustny, obowiązek wpisu do rejestru nie powstaje.

4.5. Czy płatność kartą w sklepie oznacza obowiązek wpisu do CRU JSFP

Czy zakupy dokonane kartą płatniczą w sklepie, bez wcześniejszego zamówienia, podlegają wpisowi do CRU JSFP?

Co do zasady **nie**. Jeżeli zakup został dokonany bez uprzedniego złożenia zamówienia, np. w formie dokumentowej lub elektronicznej, a transakcja ma charakter jednorazowy i jest realizowana bezpośrednio w punkcie sprzedaży, brak jest podstaw do uznania, że doszło do zawarcia umowy w formie objętej obowiązkiem ujawnienia w CRU JSFP.

Tego rodzaju czynności mają charakter umów zawieranych ustnie i nie podlegają obowiązkowemu wpisowi do rejestru. Jednostka może natomiast dokonać wpisu informacji o takiej umowie (ustnej) dobrowolnie.

4.6. Czy zamówienia telefoniczne potwierdzone fakturą podlegają CRU JSFP

Czy do CRU JSFP należy wpisywać umowy ustne, np. zamówienie papieru lub herbaty potwierdzone wyłącznie fakturą?

Co do zasady **nie**. Do CRU JSFP podlegają wpisowi wyłącznie umowy, które stanowią zamówienie w rozumieniu ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz zostały zawarte w jednej z form wskazanych w przepisach, tj. w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej.

Umowa zawarta wyłącznie ustnie, np. w drodze rozmowy telefonicznej, nie spełnia wymogu formy, a tym samym nie podlega obowiązkowemu wpisowi do rejestru.

Nie wyklucza to jednak możliwości jej ujawnienia w CRU JSFP. **Kierownik jednostki może zdecydować o fakultatywnym publikowaniu informacji o takich umowach w ramach przyjętej polityki transparentności.**

Należy przy tym podkreślić, że sama faktura nie stanowi dowodu zawarcia umowy w wymaganej formie. Jest dokumentem księgowym potwierdzającym wykonanie świadczenia, a nie czynnością prawną prowadzącą do zawarcia umowy.

4.7. Czy paragon może być podstawą wpisu do CRU JSFP

Czy paragon zawierający NIP podlega ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, paragon fiskalny z numerem NIP nie podlega ujawnieniu w CRU JSFP, ponieważ nie stanowi „umowy" w świetle przepisów w sprawie CRU JSFP. Obowiązek publikacyjny dotyczy wyłącznie umów stanowiących zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz zawartych w określonej formie (pisemnej, dokumentowej, elektronicznej lub innej szczególnej).

Paragon z NIP jest dokumentem księgowym, a nie czynnością prawną o charakterze umownym, utrwaloną w wymaganej formie.

4.8. Czy na potrzeby CRU JSFP każda korespondencja oznacza umowę

Czy jeśli występuje jakakolwiek forma zamówienia (zlecenie, zamówienie, polecenie wykonania) jednostronnego ze strony urzędu albo jakakolwiek wymiana e-maili z potencjalnym wykonawcą, to należy uznać, że doszło do zawarcia umowy i ujawniać ją w CRU JSFP?

Nie, nie każda forma zamówienia czy korespondencji automatycznie stanowi umowę kwalifikowaną jako podlegającą ujawnieniu w CRU JSFP. Ważne jest ustalenie, czy doszło do zawarcia umowy, czyli zgodnego oświadczenia woli dwóch stron – samo jednostronne polecenie lub zapytanie nie jest wystarczające.

Wymiana e-maili może prowadzić do zawarcia umowy, ale tylko wtedy, gdy obejmuje ofertę i jej przyjęcie, a więc dochodzi do uzgodnienia istotnych warunków świadczenia. W takim przypadku mamy do czynienia z umową w formie dokumentowej, która może podlegać ujawnieniu w CRU JSFP.

Jeżeli natomiast korespondencja ma charakter wyłącznie informacyjny lub przygotowawczy (np. rozeznanie rynku), nie dochodzi do zawarcia umowy. W konsekwencji **decydujące znaczenie ma fakt zawarcia umowy (złożenie oświadczeń woli w określonej przepisami formie), a nie sama forma komunikacji czy istnienie dokumentów.**

4.9. Czy sposób podpisania umowy ma znaczenie dla CRU JSFP

Jednostka zawiera umowy w tzw. formie hybrydowej, w których jedna ze stron składa podpis elektroniczny, a druga podpis własnoręczny. Dodatkowo w treści dokumentu wskazuje się, że umowa została sporządzona w dwóch egzemplarzach, co

może sugerować klasyczną formę pisemną. Czy taka „mieszana" forma podpisania umowy będzie podlegać ujawnieniu w CRU JSFP?

Tak, umowa zawarta w tzw. formie hybrydowej (jedna strona składa podpis elektroniczny, a druga – podpis własnoręczny) co do zasady spełnia wymogi formy dokumentowej lub pisemnej i może stanowić podstawę do ujawnienia informacji w CRU JSFP. **Istotne jest utrwalenie oświadczeń woli stron w sposób pozwalający na ich identyfikację, a nie jednolitość formy podpisu.**

Sam zapis w umowie, że została sporządzona w dwóch egzemplarzach, nie wpływa na jej ważność ani kwalifikację prawną. **Ważne jest to, że obie strony skutecznie złożyły oświadczenia woli, nawet jeśli nastąpiło to w różnej formie**.

W konsekwencji taka umowa podlega ujawnieniu w CRU JSFP, jeśli spełnia przesłanki zamówienia (odpłatność, nabycie świadczenia itd.). Decydujące znaczenie ma skuteczność zawarcia umowy oraz jej charakter, a nie techniczny sposób podpisania.

4.10. Czy szkolenia dokumentowane fakturą wpisuje się do CRU JSFP

Czy faktury za szkolenia podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, faktury, w tym za szkolenia, nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, gdyż **rejestr obejmuje informacje o umowach, a nie o dokumentach księgowych potwierdzających wykonanie świadczenia.** Decydujące znaczenie ma istnienie uprzednio zawartej umowy spełniającej przesłanki „zamówienia" w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

Jeżeli szkolenie zostało zrealizowane na podstawie umowy (np. zlecenia, umowy o świadczenie usług), do rejestru należy wprowadzić informacje o umowie, a nie samą fakturę. W sytuacji natomiast, gdy wydatek został poniesiony bez zawarcia umowy w wymaganej przepisami formie (np. jednorazowy ustny zakup usługi na podstawie faktury), obowiązek wpisu do CRU JSFP nie powstaje.

4.11. Czy do CRU JSFP trafiają zakupy bezumowne

Czy zakupy bez formalnej umowy (tzw. zakupy bezumowne), realizowane na podstawie ustnych zamówień, podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, co do zasady zakupy dokonywane bez zawarcia umowy w formie pisemnej, elektronicznej, dokumentowej lub szczególnej, a jedynie na podstawie ustnego zamówienia (np. zamówienia jednostkowego), potwierdzonego fakturą, nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP.

4.12. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać umowy bagatelne

Czy w CRU JSFP należy ujawniać informacje o umowach o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 170 000 zł, zawartych w formie pisemnej?

Umowy o wartości do 170 000 zł podlegają ujawnieniu w CRU JSFP, jeśli spełniają przesłanki ustawowe, w szczególności stanowią zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) oraz zostały zawarte w dopuszczalnej formie (szczególnej, pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej). **Wysokość wynagrodzenia nie stanowi kryterium wyłączającego obowiązek publikacji w rejestrze.**

Oznacza to, że również zamówienia poniżej progów stosowania Pzp (tzw. zamówienia bagatelne) mogą podlegać wpisowi do rejestru, jeżeli mają charakter wydatkowy i odpowiadają definicji zamówienia. Przepisy dotyczące CRU JSFP mają szerszy zakres niż regulacje proceduralne Pzp

W konsekwencji fakt, że dana umowa nie podlega rygorom Pzp ze względu na jej wartość, nie zwalnia jednostki z obowiązku jej ujawnienia w rejestrze. Znaczenie ma charakter prawny umowy, a nie próg wartościowy wynikający z przepisów o zamówieniach publicznych.

4.13. Czy drobny zakup sprzętu komputerowego podlega wpisowi do CRU JSFP

Czy zakup np. klawiatury o wartości 40 zł będzie musiał być ujawniony w CRU JSFP?

Zakup klawiatury o wartości 40 zł może stanowić zamówienie podlegające ujawnieniu w CRU JSFP, jeżeli dochodzi do zawarcia umowy np. w formie dokumentowej (poprzez zamówienie e-mailowe lub zakup w sklepie internetowym potwierdzony przez sprzedawcę).

Przepisy nie przewidują dolnego progu wartościowego, dlatego nawet niskokwotowe zamówienia mogą formalnie podlegać obowiązkowi publikacji w rejestrze.

Odmiennie należy ocenić sytuację, w której zakup dokonywany jest w sposób ustny, np. bezpośrednio w sklepie stacjonarnym, bez utrwalenia oświadczeń woli stron. W takim przypadku brak jest umowy w formie wymaganej przez przepisy, co wyłącza obowiązek ujawnienia informacji w CRU JSFP.

4.14. Czy w CRU JSFP trzeba ujawniać zakupy okolicznościowe

Czy zakup bukietów kwiatów na uroczystości albo zakup usługi gastronomicznej podlegają wpisaniu do CRU JSFP?

Zakup bukietów kwiatów na uroczystości czy usługi gastronomicznej może stanowić zamówienie podlegające ujawnieniu w CRU JSFP, jeżeli dochodzi do zawarcia umowy spełniającej przesłanki ustawowe, w szczególności w formie pisemnej, dokumentowej lub elektronicznej. Tego rodzaju wydatki mają charakter usług lub dostaw nabywanych przez jednostkę, a więc mieszczą się w zakresie zamówień.

Nie ma przy tym znaczenia, że są to wydatki o charakterze okolicznościowym – **istotne jest, czy doszło do zawarcia umowy**, np. poprzez zamówienie e-mailowe potwierdzone dokumentowo lub zakup internetowy.

Odmiennie należy ocenić sytuację zakupu dokonywanego w sposób czysto ustny, np. bezpośrednio w sklepie bez utrwalenia zamówienia – wówczas brak jest formy wymaganej do objęcia obowiązkiem publikacji w CRU JSFP.

4.15. Kiedy paragon fiskalny stanowi podstawę ujęcia w CRU JSFP

Czy każda transakcja udokumentowana paragonem powinna być wpisana do CRU JSFP?

Nie, paragon fiskalny nie stanowi podstawy do ujawnienia w CRU JSFP, ponieważ nie jest umową ani dokumentem potwierdzającym jej zawarcie w formie wymaganej przez przepisy. Jest to wyłącznie dowód zakupu (dokument księgowy), który potwierdza dokonanie transakcji, ale nie odzwierciedla zawarcia umowy w formie pisemnej, dokumentowej elektronicznej czy szczególnej.

W konsekwencji zakupy realizowane wyłącznie na podstawie paragonu, bez uprzedniego zamówienia utrwalonego np. w e-mailu, nie podlegają wpisowi do CRU JSFP.

Odmiennie należałoby ocenić sytuację, gdy paragon jest jedynie efektem wcześniej zawartej umowy (np. zamówienia internetowego lub e-mailowego).

Decydujące znaczenie ma więc istnienie i forma umowy, a nie sam dokument sprzedaży. Paragon jako taki nie kreuje obowiązku publikacyjnego.

4.16. Czy zakupy realizowane na podstawie rozeznania rynku wymagają wpisu każdej faktury do CRU JSFP

Jednostka po rozeznaniu rynku wybiera kilka sklepów z artykułami spożywczymi. Dokonuje u nich zakupów kilka razy w miesiącu. Czy do CRU JSFP trzeba wpisywać każdą fakturę?

Nie, w opisanej sytuacji do CRU JSFP nie wpisuje się każdej pojedynczej faktury, ponieważ faktura nie jest umową, lecz dokumentem rozliczeniowym. Decydujące znaczenie ma ustalenie, **czy w wyniku rozeznania rynku doszło do zawarcia umowy** (np. w formie dokumentowej) z wybranymi sklepami.

Jeżeli zakupy są realizowane bez zawarcia umowy (np. każdorazowo w sklepie w sposób ustny), to nie powstaje obowiązek wpisu do CRU JSFP.

Natomiast jeśli istnieje utrwalone porozumienie lub zamówienie (np. e-mailowe, zakup przez formularz w sklepie internetowym), wpisowi do CRU JSFP podlegają informacje o tak zawartej umowie. Należy pamiętać o ogólnej zasadzie: **do CRU JSFP wprowadza się informacje o umowie, a nie o fakturze. Faktura nie jest umową.**

4.17. Czy zgłoszenie na szkolenie e-mailem oraz faktura są podstawą wpisu do CRU JSFP

Czy w sytuacji, gdy jednostka zgłasza pracownika na szkolenie poprzez e-mail z przesłanym formularzem zgłoszeniowym, a następnie otrzymuje fakturę za udział w szkoleniu, powstaje obowiązek zaraportowania tego w CRU JSFP?

Tak, w przypadku szkoleń, gdzie zgłoszenie następuje poprzez e-mail (np. przesłanie i akceptacja formularza zgłoszeniowego), dochodzi do zawarcia umowy w formie dokumentowej. Taka forma spełnia przesłanki istnienia umowy, a jeżeli dodatkowo mamy do czynienia z odpłatnym nabyciem usługi szkoleniowej, relacja ta stanowi zamówienie w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

Faktura w tym przypadku pełni jedynie funkcję rozliczeniową i nie ma decydującego znaczenia dla powstania obowiązku publikacji. Decydujące jest istnienie utrwalonego zamówienia (np. e-mail + formularz), które potwierdza zawarcie umowy.

W konsekwencji takie umowy szkoleniowe co do zasady powinny być ujawniane w CRU JSFP.

4.18. Czy faktura pro forma stanowi podstawę wpisu do CRU JSFP

Czy samo wystawienie i przekazanie faktury pro forma ma charakter zamówienia i czy w zawiązku z tym powinna być wpisana do CRU JSFP?

Nie, faktura pro forma nie stanowi umowy ani zamówienia w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych i tym samym nie podlega ujawnieniu w CRU JSFP. Ma ona charakter wyłącznie informacyjny lub ofertowy i nie dokumentuje zawarcia stosunku zobowiązaniowego między stronami.

Sama faktura pro forma nie kreuje obowiązku zapłaty ani nie potwierdza nabycia dostawy lub usługi. Może jedynie poprzedzać zawarcie umowy. Należy jednak podkreślić, że jeżeli obok faktury pro forma istnieje dokument potwierdzający zawarcie umowy w formie dokumentowej, np. e-mail z akceptacją oferty lub zamówienie w systemie elektronicznym, to właśnie ta czynność stanowi umowę i podlega wpisowi do CRU JSFP.

W konsekwencji do rejestru nie wpisuje się faktury pro forma, lecz ewentualną umowę zawartą na jej podstawie.

4.19. Czy umowy zawarte telefonicznie należy ujmować w CRU JSFP

Pracownik jednostki telefonicznie (ustnie) zamawia usługę lub dostawę, np. drobną naprawę, materiały biurowe albo catering. Ustalenia między stronami nie są

następnie potwierdzane e-mailem ani w innej utrwalonej formie, a jedynym dokumentem pozostaje faktura wystawiona po wykonaniu świadczenia. Czy taka umowa zawarta telefonicznie podlega ujawnieniu w CRU JSFP?

Nie, co do zasady umowy zawarte wyłącznie ustnie, w tym telefonicznie, nie podlegają obowiązkowi wpisu do CRU JSFP, ponieważ nie spełniają wymogu formy przewidzianej w przepisach, tj. formy pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formy szczególnej.

Dla powstania obowiązku wpisu kluczowe jest nie tylko to, że doszło do uzgodnienia warunków między stronami, ale również to, aby oświadczenia woli zostały utrwalone w sposób pozwalający na ich odtworzenie. W przypadku umowy ustnej brak jest takiego utrwalenia, co wyłącza obowiązek jej rejestracji.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w praktyce wiele czynności rozpoczynających się od rozmowy telefonicznej jest następnie potwierdzanych w formie dokumentowej, np. poprzez e-mail, zamówienie w systemie elektronicznym czy inną formę utrwalenia ustaleń, np. nagranie rozmowy telefonicznej, pod warunkiem że zawiera *essentialia negotii* umowy. W takim przypadku mamy już do czynienia z umową zawartą w formie dokumentowej, która podlega wpisowi do CRU JSFP.

Jednocześnie przepisy dopuszczają możliwość fakultatywnego ujawniania umów zawartych ustnie. Oznacza to, że kierownik jednostki może zdecydować o ich wpisywaniu do rejestru w ramach przyjętej polityki transparentności, jednak nie jest to obowiązek ustawowy.

4.20. Czy nagrana rozmowa telefoniczna oznacza obowiązek wpisu do CRU JSFP

Pracownik jednostki uzgadnia telefonicznie wykonanie usługi lub dostawy, a rozmowa jest nagrywana. Strony nie podpisują umowy ani nie potwierdzają ustaleń e-mailem. Czy samo nagranie rozmowy telefonicznej oznacza zawarcie umowy w formie dokumentowej i powoduje obowiązek ujawnienia jej w CRU JSFP?

Nie, sam fakt nagrania rozmowy telefonicznej nie przesądza jeszcze o tym, że umowa została zawarta w formie dokumentowej w rozumieniu przepisów w sprawie CRU JSFP i tym samym nie tworzy automatycznie obowiązku wpisu do rejestru.

Kluczowe znaczenie ma to, czy nagranie stanowi **utrwalony nośnik informacji zawierający oświadczenia woli stron (ustalenie wszystkich podstawowych warunków umowy)**, pozwalający na ustalenie treści umowy i identyfikację jej stron. Jeżeli nagranie spełnia te warunki, można rozważać, czy w danym przypadku doszło do zawarcia umowy w formie dokumentowej.

W praktyce jednak rozmowy telefoniczne, nawet nagrywane, niekoniecznie spełniają te przesłanki w sposób jednoznaczny i kompletny. Często mają charakter wstępnych ustaleń, negocjacji, a nie pełnych oświadczeń woli obejmujących wszystkie istotne elementy umowy.

Dlatego co do zasady umowy zawarte telefonicznie, nawet jeżeli rozmowa została nagrana, mogą nie podlegać obowiązkowi ujawnienia informacji o nich w CRU JSFP, **chyba że nagranie w sposób jednoznaczny dokumentuje zawarcie umowy w rozumieniu przepisów ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (zawiera *essentialia negotii* – przedmiotowo istotne składniki treści czynności prawnej, czyli fundamentalne, konieczne elementy umowy, które definiują jej typ i charakter prawny).**

Niezależnie od tego, jeżeli ustalenia telefoniczne zostaną następnie potwierdzone w formie dokumentowej (np. e-mail, zamówienie, system elektroniczny), to właśnie ta czynność stanowi podstawę ujęcia informacji w CRU JSFP.

4.21. Czy w CRU JSFP trzeba ujawnić drobne zakupy z zaliczki na funkcjonowanie sekretariatu

Sekretarka otrzymuje zaliczkę na koszty funkcjonowania sekretariatu. Z tej zaliczki pokrywa koszty drobnych zakupów (kawa, herbata itp.) dokonywanych w pobliskim sklepie spożywczym. Czy takie umowy zakupu podlegają rejestracji w CRU JSFP?

Nie, zakupy dokonywane z zaliczki na bieżące funkcjonowanie sekretariatu (np. kawa, herbata), realizowane w sklepie spożywczym, nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP. W takich przypadkach brak jest zawarcia umowy w formie szczególnej, pisemnej, dokumentowej lub elektronicznej – transakcje mają charakter ustny i są dokumentowane jedynie paragonem lub fakturą.

CRU JSFP obejmuje wyłącznie umowy stanowiące zamówienia, a nie incydentalne, drobne zakupy realizowane bez formalnego utrwalenia stosunku zobowiązaniowego.

4.22. Czy zamówienie e-mailowe stanowi umowę podlegającą CRU JSFP

Czy zamówienie złożone drogą e-mailową przez informatyka jednostki z adresu służbowego może być traktowane jako zawarcie umowy i w związku z tym należy je ujawnić w CRU JSFP?

Tak, zamówienie złożone e-mailem przez informatyka z adresu służbowego **może stanowić umowę, pod warunkiem że doszło do przyjęcia tego zamówienia przez wykonawcę i uzgodnienia istotnych warunków świadczenia.** Oczywiście informatyk powinien mieć stosowne upoważnienie do zaciągania takich zobowiązań.

W takiej sytuacji mamy do czynienia z zawarciem umowy w formie dokumentowej, ponieważ oświadczenia woli zostały utrwalone w korespondencji elektronicznej. Znaczenie ma więc nie sam fakt wysłania e-maila, lecz to, czy druga strona potwierdziła przyjęcie zamówienia (np. akceptacja, realizacja na uzgodnionych warunkach). Wówczas dochodzi do zawarcia umowy.

Jeżeli natomiast e-mail ma charakter jednostronny (np. zapytanie, wstępne ustalenia), nie powstaje stosunek umowny. W konsekwencji **tylko skutecznie zawarte zamówienie e-mailowe podlega ewentualnemu ujawnieniu w CRU JSFP.**

4.23. Czy jednostronne zlecenia i wnioski o zaangażowanie środków podlegają wpisowi do CRU JSFP

Jednostka sporządza wewnętrzny wniosek o zaangażowanie środków albo dokument określany jako „zlecenie", który służy uruchomieniu procedury zakupu lub zabezpieczeniu środków w planie finansowym. Dokument taki funkcjonuje wyłącznie wewnątrz jednostki i nie jest przekazywany wykonawcy. Czy do CRU JSFP należy wpisywać tzw. zlecenia jednostronne (np. wnioski o zaangażowanie środków)?

Nie, wnioski o zaangażowanie środków oraz inne czynności o charakterze wewnętrznym nie stanowią umów ani zamówień w rozumieniu przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych i nie podlegają wpisowi do CRU JSFP.

Są to czynności organizacyjne, które nie prowadzą do powstania zobowiązania cywilnoprawnego wobec podmiotu zewnętrznego.

Należy jednak odróżnić je od sytuacji, w których „zlecenie" jest kierowane do wykonawcy. Jeżeli jednostka wysyła do podmiotu zewnętrznego zlecenie wykonania usługi lub dostawy (np. e-mailem lub poprzez system zakupowy), a wykonawca je przyjmuje, dochodzi do zawarcia umowy w formie dokumentowej. W takim przypadku nie mamy już do czynienia z czynnością jednostronną, lecz z umową, która podlega wpisowi do CRU JSFP.

4.24. Czy należy archiwizować e-maile i wydruki z zakupów internetowych jako podstawę wpisu do CRU JSFP

Zdarza się, że zakupy są realizowane elektronicznie (np. e-mail, Allegro), bez zawierania klasycznej umowy. Dokumentacja ogranicza się do korespondencji e-mailowej i potwierdzeń zamówień. Czy w takich przypadkach pracownicy powinni archiwizować wydruki zamówień na potrzeby CRU JSFP?

Tak, archiwizowanie dokumentów potwierdzających zawarcie umowy – w szczególności zamówień e-mailowych, formularzy internetowych czy transakcji na platformach zakupowych – jest działaniem uzasadnionym i rekomendowanym.

W konsekwencji tego rodzaju materiały stanowią dowód zawarcia umowy w formie dokumentowej i mogą być podstawą wpisu do CRU JSFP. Ich archiwizowanie jest istotne z następujących względów:

- pozwala wykazać, że umowa została zawarta w formie wymaganej do objęcia jej obowiązkiem wpisu do rejestru,
- umożliwia odtworzenie istotnych postanowień umowy (przedmiot, cena, strony),
- stanowi zabezpieczenie na wypadek kontroli lub weryfikacji prawidłowości danych wprowadzonych do rejestru.

W praktyce oznacza to, że jednostki powinny przyjąć rozwiązania organizacyjne zapewniające przechowywanie takich dokumentów, analogicznie jak w przypadku innych form dokumentowania czynności prawnych.

5. Zakres informacji o umowach udostępnianych w CRU JSFP

W CRU JSFP nie trzeba udostępniać pełnej treści umów – ujawnieniu będzie podlegać wyłącznie **katalog ściśle określonych danych** identyfikujących umowę oraz jej podstawowe parametry.

5.1. Czy w CRU JSFP trzeba wpisać numer umowy, jeżeli jednostka nie nadała umowie numeru

Jednostka zawiera drobne umowy, które w praktyce nie zawsze są oznaczane numerami. W związku z obowiązkiem publikacji danych w CRU JSFP pojawia się pytanie, czy w przypadku braku numeru umowy trzeba nadać go dodatkowo na potrzeby wpisu do rejestru?

Nie, nie można wpisywać numeru „sztucznego", jeżeli umowa faktycznie nie została oznaczona numerem przez jednostkę. W CRU JSFP należy ujawnić numer umowy tylko wtedy, gdy taki numer został nadany. Praktycznie będzie to numer zapisany w danej konkretnej umowie, pod którym umowa jest identyfikowalna w kontaktach z wykonawcą. Jeżeli umowa nie ma numeru, jednostka powinna skorzystać z odpowiedniego oznaczenia w systemie teleinformatycznym CRU JSFP wskazującego brak numeru umowy.

W praktyce oznacza to, że jeżeli np. szkoła zawarła prostą umowę na usługę szkoleniową, a dokument nie zawiera numeru, nie należy nadawać jej numeru wyłącznie „na potrzeby CRU JSFP". Można oczywiście uporządkować wewnętrzny obieg dokumentów i wprowadzić zasadę numerowania umów na przyszłość, ale wpis w rejestrze powinien odpowiadać treści i dokumentacji konkretnej umowy.

5.2. Jak raportować w CRU JSFP umowy bez jednoznacznie określonej daty końcowej

Jaki okres obowiązywania wskazać w CRU JSFP, jeżeli umowa została zawarta na czas oznaczony, ale nie podaje konkretnej daty końcowej?

Jeżeli zapisy umowy nie pozwalają określić okresu umowy w dniach, miesiącach albo latach, czyli np. jeżeli umowa obowiązuje „do wyczerpania środków", „do odwołania", „do czasu rozwiązania przez jedną ze stron" albo przewiduje stałe świadczenie bez określonego horyzontu czasowego, należy rozważyć, czy w istocie jest to umowa na czas nieoznaczony. Nie można automatycznie uznać, że każda umowa „do wyczerpania kwoty" jest umową na czas oznaczony, jeżeli nie wskazuje żadnego okresu kalendarzowego.

Jeżeli okres obowiązywania umowy jest uzależniony wyłącznie od wykorzystania środków (np. „do wyczerpania kwoty"), w CRU JSFP **trzeba wskazać najdłuższy możliwy okres realizacji umowy, jaki jednostka przewiduje na moment jej zawarcia.**

Jednostka powinna więc określić, jak długo – w najbardziej prawdopodobnym, maksymalnym wariancie – środki te będą wykorzystywane.

Jeżeli dodatkowo umowa przewiduje ograniczenie czasowe (np. „do wyczerpania środków, nie dłużej niż do określonej daty"), wówczas powinno się przyjąć właśnie ten maksymalny okres wynikający z daty granicznej.

5.3. Jak określić datę zawarcia umowy w CRU JSFP, gdy strony podpisują ją w różnych terminach

Jednostka zawiera umowę w formie pisemnej, przy czym strony nie podpisują jej jednocześnie. Którą datę zawarcia umowy należy wpisać do CRU JSFP, jeżeli strony podpisują ją w różnych dniach?

Do CRU JSFP należy wpisać **datę zawarcia umowy ustaloną zgodnie z przepisami ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny**, a nie automatycznie datę podpisania dokumentu przez ostatnią ze stron.

Jeżeli strony podpisują umowę w tym samym miejscu i czasie, problem co do zasady nie występuje – dzień złożenia podpisów i wymiany oświadczeń woli będzie dniem zawarcia umowy.

Inaczej jest przy obiegu korespondencyjnym lub elektronicznym. W takim przypadku sama data złożenia ostatniego podpisu nie zawsze przesądza jeszcze o dacie zawarcia umowy. Istotne jest, kiedy podpisane oświadczenie woli dotarło do drugiej strony w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. W praktyce **może to być np. dzień doręczenia podpisanego egzemplarza umowy drugiej stronie.**

5.4. Jaką datę umowy wpisać do CRU JSFP, jeżeli proces zakupu odbywa się poprzez potwierdzenie e-mailowe

Jednostka kupuje towar przez e-mail. Strony wymieniają wiadomości i ustalają warunki zakupu. Którą datę uznać za datę zawarcia umowy w CRU JSFP?

W przypadku gdy proces zawarcia umowy odbywa się drogą elektroniczną, w szczególności poprzez wymianę wiadomości e-mail, **istotne znaczenie ma ustalenie momentu, w którym doszło do skutecznego złożenia i przyjęcia oświadczeń woli stron**.

Zgodnie z zasadami prawa cywilnego umowa zostaje zawarta w chwili, gdy oferent otrzyma oświadczenie drugiej strony o przyjęciu oferty. Zasada ta ma zastosowanie również przy określaniu daty zawarcia umowy na potrzeby CRU JSFP. Oznacza to, że za datę zawarcia umowy należy przyjąć dzień, w którym doszło do skutecznego potwierdzenia warunków zakupu drogą e-mailową, czyli moment, w którym jedna ze stron zaakceptowała ofertę drugiej w sposób ostateczny i wiążący.

W praktyce należy zwrócić uwagę na sytuacje, w których proces uzgadniania warunków przebiega wieloetapowo, poprzez kolejne wiadomości e-mail zawierające propozycje zmian lub doprecyzowanie warunków. W takich przypadkach nie każda wiadomość oznacza zawarcie umowy. Decydujący jest moment, w którym strony osiągnęły porozumienie co do wszystkich istotnych elementów umowy i jedna ze stron przyjęła ofertę

w jej ostatecznym kształcie. To właśnie ten dzień należy wskazać jako datę zawarcia umowy w CRU JSFP.

5.5. Jak opisać w CRU JSFP przedmiot umowy

Jak opisać w CRU JSFP przedmiot umowy – szczegółowo czy ogólnie w skrócie?

Przedmiot umowy należy opisać w CRU JSFP konkretnie, rzeczowo i zrozumiale, ale bez przenoszenia do rejestru całej treści umowy, OPZ – Opisu Przedmiotu Zamówienia czy SWZ – Specyfikacji Warunków Zamówienia.

Opis powinien pozwalać na ustalenie, co jednostka nabywa: usługę, dostawę albo robotę budowlaną oraz jej dookreślenie, np. „umowa na remont drogi gminnej na odcinku ...” czy „umowa na dostawę sprzętu komputerowego”. Opis przedmiotu umowy nie powinien być ani zbyt lakoniczny, ani nadmiernie szczegółowy.

Opis powinien realizować cel CRU JSFP i pozwolić ustalić, czego dotyczy dana umowa, jaki jest jej zakres, czyli powinien identyfikować umowę.

Jednocześnie opis przedmiotu nie może prowadzić do nadmiarowego ujawnienia danych osobowych, informacji wrażliwych albo informacji objętych ograniczeniem jawności.

5.6. Jak szczegółowo opisać w CRU JSFP przedmiot umowy

Przedmiotem umowy jest wiele produktów z kategorii „materiały biurowe” (ok. 700 produktów) i czasopisma (ok. 200 tytułów prasowych). Czy w CRU JSFP każdy produkt powinien być wymieniony z nazwy, czy wystarczy wskazanie, że przedmiotem umowy są materiały biurowe i dostawa prasy?

Nie, zakres informacji ujawnianych w CRU JSFP obejmuje opis przedmiotu umowy, który powinien oddawać jego rzeczywisty charakter, lecz nie wymaga nadmiernej szczegółowości ani wyliczenia wszystkich elementów składowych.

W przypadku umów obejmujących szeroki asortyment, takich jak materiały biurowe czy prasa, wystarczające jest wskazanie kategorii świadczenia (np. „dostawa materiałów biurowych” lub „dostawa prasy”).

Nie ma obowiązku enumeratywnego wymieniania wszystkich produktów lub tytułów prasowych, jeżeli zostały one szczegółowo określone w dokumentacji umownej lub załącznikach. Ważne jest zapewnienie, aby opis był zwięzły, ale jednocześnie umożliwiał identyfikację rodzaju zamówienia i jego zakresu.

5.7. Jak raportować w CRU JSFP wartość umowy, gdy umowa ma charakter rozliczeń jednostkowych

Zawierana jest umowa z Pocztą Polską na okres roku. Na tym etapie jednostka jedynie szacuje liczbę, rodzaj przesyłek oraz ich roczną wartość. W umowie nie jest wskazana wartość szacunkowa – określone są wyłącznie ceny jednostkowe (np. list

zwykły, polecony). Czy wartość ta powinna być wpisana w umowie? Czy do CRU JSFP należy wpisywać wartość szacunkową umowy? Czy po otrzymaniu ostatniej faktury należy zsumować wszystkie faktury za dany rok i na tej podstawie zaktualizować dane w CRU JSFP w terminie 30 dni od jej otrzymania?

Przepisy prawa nie nakładają obowiązku wskazywania wartości w samej umowie. Ani art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) ani rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: rozporządzenie w sprawie CRU JSFP) nie nakładają na strony obowiązku, by w treści umowy znalazła się konkretna kwota łączna.

Paragraf 2 ust. 2 ww. rozporządzenia wprost przewiduje sytuację, w której „wartość umowy nie została określona w umowie" – i podaje wówczas zastępczy sposób jej ustalenia. Konstrukcja, gdzie w umowie są tylko ceny jednostkowe i opis przesyłek z aktualnym cennikiem, jest więc dopuszczalna i typowa.

Umowy z Pocztą Polską są klasycznym przykładem „umów bez określonej w treści wartości" – obok umów na obsługę bankową, dostawę energii, wody. Wszystkie one mają wspólną cechę: rozliczanie odbywa się według cennika i rzeczywistego wolumenu, a łączna kwota jest znana dopiero *ex post*.

W CRU JSFP należy wpisać wartość szacunkową, rozumianą jako łączna wysokość środków, które jednostka zamierza przeznaczyć na realizację umowy w całym okresie jej obowiązywania.

W przypadku umowy z Pocztą Polską szacunkową planowaną wartość umowy ustala się a podstawie:

- planowanego wolumenu przesyłek w poszczególnych kategoriach (zwykły, polecony, priorytetowy, paczka itd.),
- ceny jednostkowe z cennika obowiązującego na dzień zawarcia umowy,
- ewentualnych opcji i wznowień.

Kwotę wpisuje się bez VAT, czyli nawet jeśli plan finansowy zabezpieczony został w wartościach brutto, do CRU JSFP wpisuje się kwotę netto.

Po otrzymaniu ostatniej faktury nie należy sumować faktur i aktualizować CRU JSFP. Faktury nie są podstawą aktualizacji wartości umowy w rejestrze. Wynika to wprost z § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP, który stanowi, że:

§ *Wysokość środków faktycznie wydatkowanych na realizację umowy pozostaje bez wpływu na określenie wartości umowy.*

Wartość umowy jest niezależna od faktycznej realizacji wydatków w ramach tej umowy. Decydujące znaczenie ma sam fakt zawarcia umowy oraz wynikające z niej zobowiązania, a nie to, czy i w jakim zakresie doszło do ich wykonania. Dodatkowo faktury jako dokumenty rozliczeniowe nie pokazują pełnej wartości umowy i nie mogą służyć do jej ustalania.

W ocenie autorki po zakończeniu umowy zmienia się status umowy – z „aktywna" na „nieaktywna" (art. 34a ust. 7 pkt 8 uofp oraz § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP). System automatycznie wpisze dzień zmiany statusu jako dzień zakończenia obowiązywania umowy. Wartość pozostaje ta sama, którą wskazano przy publikacji.

Pola „wartość" należy zaktualizować wtedy, gdy faktycznie zmieni się umowa (a nie tylko jej realizacja). Rozporządzenie w sprawie CRU JSFP w § 3 pkt 8 precyzyjnie wskazuje przyczyny aktualizacji: zmiana umowy (aneks), wypowiedzenie umowy, cesja praw, korekta błędu.

Z kolei termin 30 dni z art. 34a ust. 10 uofp na wprowadzenie zmian do umowy biegnie od zaistnienia jednej z tych przyczyn, a nie od daty otrzymania faktury.

Podsumowując, jeżeli szacunek roczny umowy z Pocztą Polską okaże się znacząco przekroczony, w typowych warunkach wymaga to aneksu (zwiększenie limitu zobowiązania, art. 46 uofp). Wówczas należy dokonać aktualizacji wartości umowy w CRU JSFP w terminie 30 dni od podpisania aneksu, wskazując jako przyczynę „zmianę umowy" wraz z opisem. Jeżeli realizacja zmieściła się w pierwotnym szacunku albo nawet okazała się niższa, w ocenie autorki nie powoduje to obowiązku „obniżenia" wartości w CRU JSFP i wpisania zmiany w tym zakresie.

Należy zaznaczyć, iż praktyka działania systemu teleinformatycznego CRU JSFP może skutkować odmienną interpretacją, trzeba więc monitorować wytyczne i interpretacje Ministerstwa Finansów.

5.8. Czy w CRU JSFP można ujawniać dane beneficjenta w opisie przedmiotu umowy

Czy opisie przedmiotu umowy w CRU JSFP można wpisać dane osobowe osoby fizycznej, której dotyczy usługa?

Nie, opis przedmiotu umowy powinien wskazywać, czego dotyczy zamówienie, ale nie powinien ujawniać danych osób trzecich. Należy unikać danych pozwalających identyfikować beneficjenta usługi czy wykonawcy (dane wykonawcy ujawniane są w informacji dotyczącej oznaczenia stron).

5.9. Czy aneks zmieniający termin realizacji umowy wymaga aktualizacji CRU JSFP

Czy trzeba aktualizować informację w CRU JSFP, jeżeli aneks zmienia tylko termin realizacji umowy?

Tak, jeśli zmiana terminu wpływa na informację ujawnioną w CRU JSFP, wymaga to ujęcia w rejestrze.

W przypadku gdy aneks wydłuża albo skraca okres, na jaki umowa została zawarta, jednostka powinna zaktualizować wpis w CRU JSFP. W systemie trzeba wskazać przyczynę aktualizacji, np. „zmiana umowy", wraz ze zwięzłym opisem tej aktualizacji oraz datą, od której zaistniała przyczyna zmiany.

Inaczej należy ocenić aneksy do umów zawartych przed dniem objęcia obowiązkiem CRU JSFP. Jeżeli umowa pierwotna nie podlegała wpisowi z uwagi na datę jej zawarcia przed 1 lipca 2026r., to późniejszy aneks nie tworzy samodzielnie obowiązku rejestracji tej umowy.

5.10. Czy każdy błąd w nazwie wykonawcy wymaga zmiany wpisu w CRU JSFP

Czy trzeba aktualizować wpis w CRU JSFP, jeżeli jednostka zauważyła błąd literowy w nazwie wykonawcy?

Tak, jeżeli błąd dotyczy informacji ujawnionej w CRU JSFP i może mieć znaczenie dla prawidłowej identyfikacji umowy albo strony umowy, trzeba zaktualizować wpis w rejestrze. Aktualizacja danych w CRU JSFP obejmuje nie tylko zmiany wynikające z aneksów, wypowiedzenia czy cesji, ale również korekty błędów.

Jeżeli przykładowo w nazwie wykonawcy wpisano „Kowalski Usługi Cateringowe" zamiast „Kowalski Usługi Cateringowe sp. jawna", powinno się dokonać korekty. Jako przyczynę aktualizacji należy wskazać „korektę błędu" i krótko opisać, czego dotyczy poprawka.

Nie każdy drobny błąd będzie miał jednak tę samą wagę. Literówka niemająca wpływu na identyfikację strony może być oceniana jako omyłka techniczna, ale z punktu widzenia standardu profesjonalnego jednostka powinna dążyć do zgodności danych w CRU JSFP z dokumentacją umowy.

5.11. Czy raportować w CRU JSFP umowy niezrealizowane lub rozwiązane

Jednostka zawiera umowę na dostawę towaru lub usługę, jednak z różnych przyczyn nie dochodzi do jej wykonania, np. wykonawca nie realizuje świadczenia, strony odstępują od umowy albo umowa zostaje rozwiązana przed upływem terminu. Czy wówczas należy aktualizować informacje w CRU JSFP?

Tak, umowy niezrealizowane lub rozwiązane powinny być uwzględniane w CRU JSFP, przy czym nie chodzi o ich usunięcie, lecz o odpowiednią aktualizację informacji. Jeżeli więc umowa została zawarta, a następnie nie doszło do jej realizacji albo została rozwiązana przed czasem, informacja o tym powinna znaleźć odzwierciedlenie w rejestrze poprzez aktualizację danych dotyczących tej umowy.

Z punktu widzenia celu rejestru, jakim jest zapewnienie przejrzystości wydatkowania środków publicznych, istotne jest nie tylko to, że umowa została zawarta, ale również, jaki był jej dalszy los – czy została wykonana, rozwiązana, czy też nie doszło do jej realizacji.

W praktyce oznacza to, że każda zmiana dotycząca umowy, w tym jej rozwiązanie czy odstąpienie od niej, powinna zostać odnotowana w CRU JSFP poprzez odpowiednią aktualizację wpisu oraz w niektórych przypadkach również poprzez oznaczenie jej statusu jako „nieaktualny".

5.12. Kto aktualizuje dane w CRU JSFP przy zmianie umowy wielopodmiotowej

W sytuacji gdy obowiązuje jedna umowa dla wielu beneficjentów i zmianie ulega termin realizacji umowy, ale dotyczy jednej lub kilku jednostek, to czy pozostałe jednostki (których ta zmiana nie dotyczy) także muszą zaktualizować dane o umowie w CRU JSFP?

W przypadku umowy zawartej na rzecz wielu jednostek sektora finansów publicznych każda z nich realizuje obowiązki publikacyjne w zakresie, w jakim informacje o umowie odnoszą się do danej jednostki. Oznacza to, że **obowiązek aktualizacji danych w CRU JSFP powstaje wyłącznie po stronie tych jednostek, których dotyczy konkretna zmiana umowy.**

Jeżeli zmiana terminu realizacji umowy odnosi się jedynie do części beneficjentów, pozostałe jednostki nie są zobowiązane do aktualizacji wpisu w rejestrze. Wynika to z zasady adekwatności i przypisania obowiązków informacyjnych do zakresu, w jakim dana jednostka jest stroną stosunku prawnego.

5.13. Czy każdy beneficjent musi zaktualizować wpis w CRU JSFP przy zmianie wykonawcy

W sytuacji gdy istnieje jedna umowa dla wielu beneficjentów i zmianie ulega nazwa wykonawcy (przekształcenie spółki, połączenie firm), czy wszyscy beneficjenci muszą zaktualizować informacje o umowie w CRU JSFP?

Tak, w przypadku umowy zawartej na rzecz wielu jednostek sektora finansów publicznych każda z nich jest zobowiązana do realizacji obowiązków publikacyjnych w zakresie, w jakim informacje o umowie jej dotyczą. Zmiana danych wykonawcy, wynikająca np. z przekształcenia spółki czy połączenia przedsiębiorstw, ma charakter ogólny i odnosi się do całej umowy, a nie tylko do wybranych beneficjentów.

W konsekwencji każda jednostka będąca stroną lub beneficjentem tej umowy powinna dokonać aktualizacji informacji w CRU JSFP, aby zapewnić zgodność danych z aktualnym stanem prawnym. Obowiązek ten wynika z konieczności aktualizowania w rejestrze informacji o umowie w przypadku zmiany jej istotnych elementów, w tym oznaczenia stron umowy. Tym samym **wszystkie jednostki powinny odzwierciedlić zmianę wykonawcy w swoich wpisach – niezależnie od zakresu korzystania z umowy.**

5.14. Czy w CRU JSFP należy ujmować umowę niewykonaną

Jeżeli jednostka podpisze umowę na usługę, a usługa nie zostanie zrealizowana i nie nastąpi rozliczenie (brak faktury), czy taka umowa podlega wpisowi do CRU JSFP? Chodzi o sytuacje, w których umowa została zawarta, ale nie doszło do jej wykonania albo została rozwiązana przed realizacją świadczenia.

Umowa na usługę **podlega ujawnieniu w CRU JSFP – niezależnie od tego, czy została faktycznie wykonana oraz czy wystawiono fakturę.** Obowiązek wpisu powstaje już z chwilą zawarcia umowy spełniającej przesłanki zamówienia, a nie dopiero w momencie jej realizacji lub rozliczenia.

Brak wykonania usługi czy brak faktury nie wpływa na sam fakt istnienia stosunku zobowiązaniowego. Umowa jako zdarzenie prawne została zawarta i powinna zostać ujęta w rejestrze.

W takiej sytuacji możliwe jest późniejsze zaktualizowanie danych (np. wskazanie, że umowa nie została wykonana lub została rozwiązana). Decydujące znaczenie ma więc sam fakt zawarcia umowy, a nie jej wykonanie.

5.15. Czy umowa z trwającą gwarancją pozostaje aktywna w CRU JSFP

Jak należy ustalić status umowy CRU JSFP – czy jest aktywna czy nieaktywna, w przypadku gdy przewiduje ona okres gwarancji (np. 60 miesięcy)? Czy trwający okres gwarancyjny wpływa na ocenę aktywności umowy, mimo że świadczenia główne zostały już wykonane?

O tym, czy umowa jest aktywna czy nieaktywna w CRU JSFP, **decyduje okres jej obowiązywania w zakresie realizacji świadczeń głównych, a nie okres gwarancji**. Jeżeli umowa została wykonana (np. dostawa lub usługa została zrealizowana), to uznaje się ją za nieaktywną, nawet jeśli nadal trwa okres gwarancji.

Okres gwarancji ma charakter następczy i zabezpieczający (akcesoryjny), a nie stanowi realizacji głównego zobowiązania umownego. Nie wpływa więc na status aktywności umowy w rozumieniu CRU JSFP.

W konsekwencji umowa, w której zakończono realizację świadczenia, a pozostaje jedynie okres gwarancyjny (np. 60 miesięcy), powinna być traktowana jako nieaktywna. Decydujące znaczenie ma faktyczne wykonanie umowy, a nie dalsze obowiązki gwarancyjne.

6. Organizacja i czynności techniczne przy wprowadzaniu informacji o umowach do CRU JSFP

Dużym ryzykiem dla jednostki nie jest sama obsługa systemu CRU JSFP, lecz brak wewnętrznie uporządkowanego procesu – ustalenie, kto identyfikuje umowę, kto ocenia obowiązek publikacji, kto wprowadza dane, kto je publikuje i kto pilnuje aktualizacji.

Przygotowanie jednostki do udostępniania informacji w CRU JSFP należy rozpocząć od jasnego określenia odpowiedzialności i podziału zadań. Kierownicy jednostek mają swobodę w zakresie organizacji tego procesu.

6.1. Kto wprowadza umowę do CRU JSFP – organ czy jednostka organizacyjna

Umowę przygotowywała jednostka organizacyjna, a podpisali ją dwaj członkowie zarządu. Czy w tej sytuacji obowiązek wprowadzenia danych do CRU JSFP ma starostwo powiatowe czy jednostka organizacyjna?

Obowiązek wprowadzenia umowy do CRU JSFP **spoczywa na tej jednostce sektora finansów publicznych, która jest stroną umowy lub na rzecz której została ona zawarta – niezależnie od tego, kto formalnie ją podpisał.** Sam fakt podpisania umowy przez członków zarządu (np. powiatu) nie przesądza jeszcze o tym, która jednostka jest zobowiązana do jej ujawnienia.

Znaczenie ma tu ustalenie, czy stroną umowy jest powiat, starostwo (urząd) czy dana jednostka organizacyjna posiadająca odrębny status i np. własny numer REGON. Jeżeli umowa dotyczy jednostki organizacyjnej i jest zawarta na jej rzecz, to ona powinna dokonać wpisu do CRU JSFP. Znaczenie ma status prawny jednostki (jednostka sektora finansów publicznych) oraz to, na czyją rzecz realizowane jest zamówienie, a nie aspekt formalnego podpisu.

6.2. Czy wewnętrzne regulaminy zamówień wpływają na obowiązek CRU JSFP

W jednostkach funkcjonują wewnętrzne regulaminy udzielania zamówień, które określają progi wartościowe, poniżej których nie stosuje się procedur Prawa zamówień publicznych (np. do 30 000 zł lub do 170 000 zł). Czy wyłączenie stosowania tej ustawy na podstawie takich regulacji wewnętrznych oznacza jednocześnie brak obowiązku ujawniania tych umów w CRU JSFP?

Nie, wewnętrzne regulaminy zamówień publicznych nie mają wpływu na obowiązek ujawniania informacji o umowach w CRU JSFP. Okoliczność, że dana umowa, np. poniżej progów, jest wyłączona spod stosowania procedur ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) na podstawie regulaminu, nie oznacza, że nie stanowi zamówienia w sensie definicyjnym. Dla CRU JSFP kluczowe jest, czy mamy do czynienia z odpłatnym nabyciem usługi, dostawy lub robót budowlanych przez jednostkę, a nie to, czy stosowano formalne procedury zamówieniowe.

W konsekwencji **również umowy o niskiej wartości, zawierane poza reżimem Pzp, podlegają ujawnieniu w rejestrze.** Wyłączenia z obowiązku ujęcia w CRU JSFP wynikają wyłącznie z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a nie z regulaminów wewnętrznych jednostki.

6.3. Czy obowiązek wpisu do CRU JSFP może powstać niezależnie od zapisów regulaminu wewnętrznego jednostki

Według przyjętego w jednostce wewnętrznego regulaminu zakupów zakupy do pewnej kwoty nie wymagają zawarcia umowy, a jedynie po zakupie dostarczana

jest faktura. Czy taki zakup także trzeba wykazać w CRU JSFP? Czy wtedy jako datę umowy należy wpisać datę wystawienia faktury?

Nie, zakupy realizowane wyłącznie na podstawie faktury, bez uprzedniego zawarcia umowy w formie pisemnej, dokumentowej lub elektronicznej, nie podlegają ujawnieniu w CRU JSFP. Mimo podnoszonych przez niektórych prawników argumentów, że umowa w formie szczególnej obejmuje również umowę ustną, z uzasadnienia do ustawy wprowadzającej obowiązek publikacji w rejestrze informacji o umowach jednoznacznie wynika, **że umowy ustne nie podlegają temu obowiązkowi. Sama faktura nie stanowi umowy, lecz dokument księgowy potwierdzający wykonanie świadczenia.**

Jeżeli jednak w konkretnym przypadku doszło do zawarcia umowy w sposób dorozumiany, utrwalony (np. zamówienie e-mailowe i jego akceptacja), **obowiązek wpisu do CRU JSFP może powstać niezależnie od zapisów regulaminu wewnętrznego.** Wówczas decydujące znaczenie ma faktyczny moment zawarcia umowy, a nie data wystawienia faktury.

W konsekwencji, w sytuacji braku umowy nie dokonuje się wpisu do CRU JSFP, a tym samym nie ustala się żadnej daty. Natomiast w przypadku istnienia umowy właściwą datą jest data jej zawarcia, a nie data dokumentu księgowego.

6.4. Czy aneksy do umów zawartych przed 1 lipca 2026 r. podlegają ujawnieniu w CRU JSFP

Jak należy traktować umowy zawarte przed 1 lipca 2026 r., które po tej dacie będą modyfikowane poprzez aneksy zmieniające ich treść, zakres lub warunki realizacji? Czy takie aneksy podlegają ujawnieniu w CRU JSFP?

W przypadku umów zawartych przed dniem 1 lipca 2026 r. **decydujące znaczenie dla powstania obowiązku publikacyjnego w CRU JSFP ma data zawarcia umowy pierwotnej, a nie moment jej późniejszej modyfikacji**.

Oznacza to, że nawet jeśli po tej dacie zostaną zawarte aneksy zmieniające treść umowy, zakres lub warunki realizacji, nie powstaje obowiązek ich ujawnienia w rejestrze. Aneksy do „starych" umów nie podlegają odrębnemu wpisowi do CRU JSFP.

Wynika to z konstrukcji przepisów, które obejmują wyłącznie umowy zawarte od dnia wejścia w życie obowiązku publikacyjnego.

6.5. Czy CRU JSFP obejmuje wyłącznie umowy zawarte od 1 lipca 2026 r.

Czy obowiązek ujawniania informacji w CRU JSFP obejmuje wyłącznie umowy zawarte od 1 lipca 2026 r.? W jaki sposób należy traktować umowy zawarte przed tą datą, które pozostają w mocy po 1 lipca 2026 r.? Czy w CRU JSFP podlegają ujawnieniu umowy zawierane obecnie, do których po 1 lipca 2026 r. będą wprowadzane zmiany w formie aneksów?

Obowiązek ujawniania informacji w CRU JSFP dotyczy wyłącznie umów zawartych od 1 lipca 2026 r. Umowy zawarte przed 1 lipca 2026 r., nawet jeśli obowiązują po tej dacie, nie podlegają wpisowi do rejestru.

W konsekwencji również aneksów zawartych po 1 lipca 2026 r. do takich „starych" umów nie należy ujawniać w rejestrze, gdyż decydujące znaczenie ma data zawarcia umowy pierwotnej. Obowiązek publikacji obejmuje natomiast umowy zawarte od 1 lipca 2026 r. oraz ich późniejsze zmiany.

6.6. Czy w CRU JSFP trzeba ujmować umowy sprzed 1 lipca 2026 r.

Czy w CRU JSFP rejestruje się umowy zawarte na początku 2026 r.?

Nie, obowiązek wprowadzania informacji do CRU JSFP ma charakter prospektywny i dotyczy wyłącznie umów zawartych od momentu wejścia w życie przepisów. Jednostki sektora finansów publicznych zostały objęte obowiązkiem udostępniania informacji o zawieranych umowach **od 1 lipca 2026 r.**

Oznacza to, że umowy zawarte przed tą datą, w tym np. na początku 2026 r., nie podlegają wpisowi do rejestru – niezależnie od tego, czy nadal obowiązują, czy zostały już wykonane. Przepisy nie przewidują obowiązku „uzupełniania wstecznego" rejestru o umowy zawarte przed wejściem w życie regulacji.

6.7. Kto powinien odpowiadać za prowadzenie CRU JSFP – komórka finansowa czy zamówień publicznych

Czy w związku z tym, że do CRU JSFP mają trafiać wyłącznie umowy stanowiące zamówienia w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych, to rejestr umów (zamówień) powinien być nadzorowany/koordynowany przez komórkę finansową, do której trafiają informacje o wszystkich wydatkach i zobowiązaniach, czy też komórkę (stanowiska) właściwą ds. zamówień publicznych?

Z perspektywy obowiązujących przepisów **nie ma jednoznacznego wskazania, która komórka organizacyjna powinna odpowiadać za prowadzenie CRU JSFP**. Odpowiedzialność za realizację tego nowego obowiązku spoczywa na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych. Oznacza to, że to kierownik dokonuje wewnętrznego podziału zadań. Powinien przy tym uwzględnić strukturę organizacyjną oraz obieg informacji w jednostce.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie wskazuje konkretnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie CRU JSFP. W praktyce oznacza to, że decyzja, czy rejestr będzie prowadzony przez wydział finansowy, komórkę zamówień publicznych, czy w modelu rozproszonym, należy do kierownika jednostki i powinna uwzględniać strukturę organizacyjną oraz obieg dokumentów.

Niezależnie od przyjętego rozwiązania kluczowe jest zapewnienie, aby wszystkie umowy podlegające obowiązkowi były identyfikowane, wprowadzane do rejestru w terminie oraz

aktualizowane w razie zmian. W praktyce często stosuje się model mieszany, w którym różne komórki odpowiadają za poszczególne etapy procesu, np. komórki merytoryczne identyfikują umowy, inne osoby wprowadzają dane do CRU JSFP, a jedna wyznaczona osoba odpowiada za ich publikację. Każda jednostka powinna przygotować i wdrożyć „Procedurę kwalifikowania i publikowania umów w CRU JSFP" – jest to kluczowy obowiązek wynikający z kontroli zarządczej.

6.8. Kto dokonuje wpisu do CRU JSFP przy obsłudze przez CUW

Samorządowe centrum usług wspólnych (CUW) obsługuje szkoły i przedszkola. Kto powinien wprowadzać umowy podpisane przez dyrektora szkół i przedszkoli – CUW (jednostka obsługująca) czy bezpośrednio jednostki obsługiwane przez CUW?

Obowiązek wprowadzenia umowy do CRU JSFP **spoczywa na tej jednostce, która jest stroną umowy, a nie na podmiocie obsługującym ją organizacyjnie lub finansowo.** W przypadku CUW należy więc rozróżnić funkcję obsługową od statusu strony stosunku prawnego.

Jeżeli umowa została zawarta przez dyrektora szkoły lub przedszkola w imieniu danej jednostki (posiadającej odrębność organizacyjną), to obowiązek jej ujawnienia w CRU JSFP ciąży na tej jednostce. CUW, jako podmiot zapewniający obsługę, nie przejmuje automatycznie obowiązków publikacyjnych.

W konsekwencji wpisu do CRU JSFP dokonują jednostki obsługiwane, chyba że to CUW jest formalnie stroną umowy. Decydujące znaczenie ma to, kto zawiera umowę i na czyją rzecz jest ona realizowana, a nie struktura organizacyjna obsługi.

Zaznaczyć jednak należy, iż możliwa organizacyjnie byłaby sytuacja, gdy kierownik jednostki, np. szkoły, nadałby uprawnienia do wprowadzania i publikowania informacji o umowach w CRU JSFP pracownikowi CUW. Jednak autorka nie rekomenduje takiego rozwiązania.

6.9. Jak zaraportować w CRU JSFP umowę wielopodmiotową

Czy w przypadku umowy, która została zawarta na rzecz wielu beneficjentów – odbiorców końcowych, w której wartość została określona na podstawie złożonych przez jednostki oszacowanych potrzeb i do której zastosowano prawo opcji jako ogólny procent od wartości umowy, np. +50% wartości umowy (ponieważ nie wiadomo, która z jednostek w trakcie trwania umowy z tego prawa opcji skorzysta), jednostki powinny zarejestrować w CRU JSFP umowę w części, która dotyczy takiej jednostki (na podstawie pierwotnych szacunkowych potrzeb) bez doliczania prawa opcji, czy w części, która dotyczy takiej jednostki z doliczonym prawem opcji (+50%)?

W przypadku umowy zawartej na rzecz wielu jednostek **każda z jednostek ujawnia w CRU JSFP informacje w zakresie, w jakim umowa dotyczy jej planu finansowego**.

Jednocześnie przy określaniu wartości umowy należy uwzględnić wartość opcji, co wynika wprost z rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych.

Oznacza to, że jednostka powinna wykazać wartość przypadającą na nią wraz z uwzględnieniem prawa opcji (np. powiększoną o wskazany procent), jeżeli opcja stanowi element umowy. Wartość ta powinna odzwierciedlać maksymalne możliwe zaangażowanie środków wynikające z umowy.

6.10. Kto odpowiada za poprawność danych w CRU JSFP i jakie są konsekwencje

Jaka jest odpowiedzialność pracownika, który zostanie upoważniony np. do wprowadzania danych do CRU JSFP? Jakie konsekwencje mogą wynikać z niewłaściwego wykonywania tych obowiązków? Jaka jest odpowiedzialność pracownika za błędne lub spóźnione wprowadzenie umowy do CRU JSFP?

Odpowiedzialność pracownika upoważnionego do wprowadzania danych do CRU JSFP wynika przede wszystkim z zakresu powierzonych mu obowiązków oraz nadanych uprawnień w systemie, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych. **Użytkownik posiadający uprawnienia do wprowadzania informacji odpowiada za ich prawidłowe wprowadzanie oraz aktualizację** (§ 10 tego rozporządzenia).

Odpowiedzialność pracownika za błędne lub nieterminowe wprowadzenie informacji o umowie do CRU JSFP ma co do zasady charakter pośredni i wewnątrzorganizacyjny. Pracownik wykonuje czynności w ramach powierzonego zakresu obowiązków służbowych, dlatego ewentualna odpowiedzialność za błędy lub opóźnienia ma charakter służbowy i wynika z przepisów regulujących stosunek pracy. Może ona przybrać formę odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej – w zależności od okoliczności i skutków naruszenia. (np. brak wpisu, błędne dane, nieterminowość).

Podsumowując, pracownik nie ponosi bezpośredniej odpowiedzialności ustawowej za obowiązki w zakresie CRU JSFP, jednak odpowiada za prawidłowe wykonywanie powierzonych mu zadań w ramach struktury organizacyjnej jednostki.

6.11. Czy system CRU JSFP weryfikuje automatycznie, czy dana umowa powinna zostać ujawniona w rejestrze

Czy system CRU JSFP sam sprawdza, czy dana umowa rzeczywiście powinna zostać ujęta w rejestrze i blokuje jej wpis w przypadku błędnej kwalifikacji?

Nie, system CRU JSFP nie weryfikuje, czy dana umowa podlega obowiązkowi wpisu. Ocena ta należy wyłącznie do jednostki sektora finansów publicznych.

Z przepisów wynika jednoznacznie, że system CRU JSFP nie posiada funkcjonalności pozwalających na automatyczne rozstrzyganie, czy dana umowa powinna zostać ujawniona.

Wynika to z faktu, że ocena obowiązku publikacji wymaga indywidualnej analizy prawnej każdej umowy, która opiera się na przesłankach materialnych (np. odpłatność, przedmiot umowy, wyłączenia).

System CRU JSFP pełni zatem wyłącznie funkcję:

- narzędzia technicznego do wprowadzania danych,
- repozytorium informacji,
- platformy publikacyjnej.

Nie jest natomiast systemem eksperckim ani decyzyjnym.

6.12. Czy umowa jest ważna bez wpisu do CRU JSFP

Czy brak wpisu umowy do CRU JSFP wpływa na jej ważność?

Nie, brak wpisu do CRU JSFP nie wpływa na ważność umowy ani na skuteczność zobowiązań stron.

Udostępnienie informacji o umowie w rejestrze ma charakter czynności materialno-technicznej, a czynność ta nie jest związana z wydaniem decyzji administracyjnej. Wpis (lub jego brak) nie wywołuje skutków prawnych dla samej umowy.

6.13. Czy trzeba opracować instrukcję obsługi CRU JSFP

Czy w jednostce należy opracować wewnętrzną instrukcję (procedurę) obsługi CRU JSFP? Jeśli tak, to z jakich przepisów to wynika?

Tak, opracowanie wewnętrznej instrukcji obsługi CRU JSFP należy uznać za działanie rekomendowane i zgodne z zasadą prawidłowej organizacji pracy jednostki.

Przepisy nie nakładają wprost obowiązku przyjęcia takiej instrukcji, jednak z konstrukcji art. 34a i 34b ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że obowiązki w zakresie CRU JSFP mają charakter ciągły, sformalizowany i obciążają kierownika jednostki.

Wprowadzenie procedury wewnętrznej pozwala:

- jednoznacznie określić odpowiedzialność poszczególnych pracowników,
- ustandaryzować sposób kwalifikowania umów do CRU JSFP,
- zapewnić terminowość i kompletność danych,
- ograniczyć ryzyko błędów oraz nieprawidłowego ujawnienia danych.

Ma to szczególne znaczenie z punktu widzenia **kontroli zarządczej**, której elementem jest zapewnienie zgodności działania jednostki z przepisami prawa, rzetelności danych oraz prawidłowego przebiegu procesów wewnętrznych.

Wdrożenie instrukcji stanowi mechanizm organizacyjny pozwalający kierownikowi jednostki wykazać, że obowiązki w zakresie CRU JSFP są realizowane w sposób uporządkowany, nadzorowany i zgodny z przepisami.

7. Funkcjonowanie systemu teleinformatycznego CRU JSFP

Aby prawidłowo realizować obowiązki związane z CRU JSFP, należy **uzyskać dostęp do systemu, założyć konta, przypisać użytkownikom odpowiednie role i uprawnienia.**

Niewykonanie tych czynności uniemożliwi terminowe wprowadzanie i publikowanie informacji o umowach.

Zasady zakładania kont są określone w § 4–9 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych.

7.1. Czy jednostki bez osobowości prawnej muszą mieć osobne konta w systemie CRU JSFP

Czy jednostki bez osobowości prawnej (np. gminny ośrodek pomocy społecznej) powinny posiadać własne konto w systemie CRU JSFP?

Tak, każda jednostka sektora finansów publicznych – niezależnie od posiadania osobowości prawnej – powinna posiadać własne konto w systemie CRU JSFP.

Zakres podmiotowy obowiązku wynika z art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który obejmuje również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, takie jak ośrodki pomocy społecznej (np. GOPS). Jednocześnie system CRU JSFP opiera się na identyfikacji jednostek m.in. poprzez numer REGON, co potwierdza konieczność odrębnego funkcjonowania każdej jednostki w systemie.

Oznacza to, że jednostki takie jak GOPS nie korzystają z konta gminy, lecz działają samodzielnie w zakresie wprowadzania danych.

Rozwiązanie to pozostaje spójne z konstrukcją odpowiedzialności w CRU JSFP – obowiązki przypisane są konkretnemu kierownikowi jednostki, a nie zbiorczo jednostce nadrzędnej.

7.2. Kto odpowiada za wpis w CRU JSFP, gdy umowę realizuje szkoła

Gmina zawiera umowę, ale jej realizatorem jest szkoła. Kto w takim przypadku dokonuje wpisu do CRU JSFP – urząd gminy jako strona umowy czy szkoła, która faktycznie realizuje i finansuje dane zadanie?

Wpisu do CRU dokonuje kierownik jednostki, na rzecz której zawarto umowę, czyli w tym przypadku **dyrektor szkoły.**

Zgodnie z art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązek ujawnienia umowy spoczywa na tej jednostce, która jest jej beneficjentem lub w której planie finansowym realizowane są wynikające z niej wydatki.

Oznacza to, że decydujące znaczenie ma nie to, kto formalnie podpisał umowę, lecz to, na czyją rzecz jest ona wykonywana.

W konsekwencji, nawet jeśli stroną formalną jest gmina, obowiązek wpisu do CRU JSFP przechodzi na jednostkę organizacyjną, która faktycznie realizuje umowę.

7.3. Czy system EZD można zintegrować z systemem CRU JSFP

Czy system klasy EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją) służący do obiegu dokumentów w jednostce może zostać zintegrowany z ministerialnym systemem CRU JSFP?

Tak, system klasy EZD może zostać zintegrowany z CRU JSFP.

Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych daje możliwość zasilania systemu CRU JSFP danymi z innych systemów teleinformatycznych za pomocą interfejsu programistycznego (API) udostępnionego przez Ministra Finansów. Oznacza to, że dane o umowach mogą być przekazywane automatycznie z systemów wewnętrznych jednostki, takich jak EZD. Integracja taka ma charakter techniczny i zależy od możliwości danego systemu oraz wdrożenia odpowiednich rozwiązań informatycznych po stronie jednostki. W praktyce umożliwia to m.in. hurtowe przekazywanie danych i ograniczenie ręcznego wprowadzania informacji do CRU JSFP.

7.4. Czy można tworzyć kilka kont w systemie CRU JSFP w jednej jednostce

W jednostce pojawia się potrzeba rozdzielenia obsługi CRU JSFP między różne komórki organizacyjne, np. wydział inwestycji, finansów i zamówień publicznych. Każdy z nich realizuje inne zadania związane z umowami. Czy dla każdego wydziału można założyć odrębne konto w systemie CRU JSFP, aby ułatwić pracę?

Nie, w systemie CRU JSFP konto zakłada się dla jednostki, a nie dla jej komórek organizacyjnych.

W ramach jednego konta można różnicować uprawnienia użytkowników, ale nie tworzy się odrębnych kont dla wydziałów tej samej jednostki. System jest powiązany z kontem konkretnej jednostki, a w jego ramach można nadawać różne uprawnienia użytkownikom. Nie tworzy się natomiast odrębnych kont dla tej samej jednostki tylko dlatego, że różne komórki uczestniczą w procesie obsługi umów.

Należy założyć jedno konto jednostki, a następnie nadać role poszczególnym pracownikom: np. administratorowi, wprowadzającemu i publikującemu. Pracownicy, którzy otrzymają stosowne uprawnienia, zakładają konto osoby fizycznej, logując się środkiem identyfikacji elektronicznej, np. profilem zaufanym. Nadane im uprawnienia potwierdza kierownik jednostki na koncie jednostki. W ten sposób upoważniony pracownik uzyskuje

dostęp do systemu CRU JSFP i wykonuje w nim swoje obowiązki dotyczące wprowadzania czy publikowania informacji o umowach.

7.5. Czy gmina i urząd gminy powinny mieć oddzielne konta w CRU JSFP

Jak prawidłowo założyć konto w CRU JSFP w sytuacji, gdy w strukturze funkcjonuje zarówno gmina, jak i urząd gminy? Czy należy prowadzić jedno konto, czy dwa odrębne – dla każdej z tych jednostek?

To zależy od tego, który podmiot formalnie zawiera umowy i którego plan finansowy lub budżet jest obciążany zobowiązaniami z tych umów.

System pozwala założyć konto dla każdego numeru REGON. Jeżeli umowy podlegające CRU JSFP są zawierane zarówno w ramach gminy, jak i urzędu gminy, **możliwe jest założenie dwóch kont.** Jeżeli jednak analiza wykaże, że umowy są zawierane tylko w ramach jednej z tych jednostek, wystarczy jedno konto.

Ministerstwo Finansów podkreśla, że w ramach konta jednostki ujawnia się informacje wyłącznie o umowach obciążających plan finansowy lub budżet tej jednostki. Przed założeniem konta trzeba przeanalizować praktykę zawierania umów i przypisania zobowiązań, a nie automatycznie wybierać „gmina" albo „urząd". W ocenie autorki dominującą sytuacją będzie, że konta zakładane będą na gminę.

7.6. Kto odpowiada za dane w CRU JSFP – Minister Finansów czy jednostka

Czy Minister Finansów jako podmiot prowadzący system CRU JSFP odpowiada za prawidłowość danych wpisanych przez jednostkę do tego rejestru?

Nie, Minister Finansów odpowiada tylko za funkcjonowanie systemu teleinformatycznego CRU JSFP, natomiast nie przejmuje odpowiedzialności za merytoryczną prawidłowość informacji o umowie zamieszczanych przez daną jednostkę.

Ustawodawca rozdziela **dwie płaszczyzny odpowiedzialności**.

Minister Finansów zapewnia funkcjonowanie systemu CRU JSFP oraz jest administratorem danych użytkowników kont i innych danych niezbędnych do działania systemu. Natomiast kierownik jednostki pozostaje administratorem danych w zakresie informacji o umowie zamieszczonych w CRU JSFP przez tę jednostkę, a obowiązki administratora danych osobowych w tym zakresie wykonuje wyłącznie kierownik jednostki.

7.7. Jak długo umowa pozostaje w CRU JSFP po zakończeniu

Czy usunięcie z CRU JSFP informacji o umowie następuje od razu po jej zakończeniu, czy też wpis pozostaje w rejestrze przez określony czas i dopiero później podlega usunięciu?

Nie, zakończenie obowiązywania umowy nie powoduje automatycznego natychmiastowego usunięcia informacji z CRU JSFP.

Informacje o umowie są usuwane dopiero po upływie pięciu lat, liczonych od końca roku, w którym umowa przestała obowiązywać.

Nie ma podstaw usunięcia wpisu tylko dlatego, że umowa została wykonana. Jeżeli umowa przestała obowiązywać w 2027 r., pięcioletni termin należy liczyć od końca 2027 r. Oznacza to, że informacje o tej umowie powinny pozostawać w CRU JSFP przez lata 2028, 2029, 2030, 2031 i 2032, a usunięcie następuje dopiero po upływie tego okresu.

7.8. Jak wygląda kolejność zakładania kont w CRU JSFP

Czy w systemie CRU JSFP konto użytkownika można założyć przed kontem jednostki?

Nie, w systemie CRU JSFP kolejność zakładania kont jest istotna: najpierw musi istnieć konto jednostki, dopiero potem można przypisywać do niego użytkowników.

Konto użytkownika nie funkcjonuje „w próżni" – jest powiązane z konkretnym kontem jednostki, w ramach którego dana osoba będzie wykonywać czynności. Konto jednostki należy założyć jako pierwsze, a dopiero następnie można składać wniosek o konto użytkownika i przypisywać mu uprawnienia.

7.9. Czy w CRU JSFP użytkownik może być przypisany do kilku jednostek

Czy jedna osoba może mieć w systemie CRU JSFP jedno konto użytkownika i działać w kilku jednostkach?

Tak, system zakłada indywidualne konto użytkownika, które może być powiązane z więcej niż jednym kontem jednostki.

Istotne jest to, że dana osoba nie zakłada osobnego konta osobistego dla każdej jednostki, lecz w ramach swojego konta uzyskuje relacje z różnymi jednostkami. Użytkownik może mieć przypisane role do czynności wykonywanych w ramach kont różnych jednostek. Konto użytkownika identyfikuje osobę, natomiast role określają, co ta osoba może robić w konkretnej jednostce.

7.10. Czy w CRU JSFP można mieć różne uprawnienia w różnych jednostkach

Czy w systemie CRU JSFP użytkownik może mieć różne role w różnych jednostkach, czy muszą być jednakowe we wszystkich jednostkach?

Tak, ta sama osoba może być np. administratorem w jednej jednostce, wprowadzającym w drugiej i publikującym w trzeciej. Systemowo jest to możliwe.

Uprawnienia nie są przypisane „raz na zawsze" do osoby, lecz do jej działania w ramach określonego konta jednostki. Użytkownik może mieć przypisane różne role oraz role w ramach kont różnych jednostek. Niebezpieczeństwo polega na pomyleniu kontekstu pracy. Użytkownik obsługujący kilka jednostek musi każdorazowo upewnić się, na koncie której jednostki działa.

W procedurze warto wprowadzić zasadę: przed każdą czynnością użytkownik sprawdza aktywne konto jednostki i przypisaną rolę.

7.11. Czy jedna osoba może obsługiwać cały proces CRU JSFP

Czy w CRU JSFP jedna osoba może być jednocześnie administratorem, wprowadzającym i publikującym?

Tak, jedna osoba może być jednocześnie administratorem, wprowadzającym i publikującym, ale to rozwiązanie powinno być świadome, a nie przypadkowe.

System dopuszcza kumulację ról. Jedna osoba może mieć uprawnienia administracyjne, wprowadzać dane i publikować informacje. Nie ma zakazu technicznego, aby w małej jednostce jedna osoba wykonywała cały proces. To sytuacja ryzykowna. System może technicznie dopuścić pełne uprawnienia jednej osoby, ale nie oznacza to, że taki układ odpowiada rzeczywistej organizacji pracy. Kumulacja ról jest dopuszczalna, ale powinna wynikać z decyzji kierownika jednostki. Nie może być skutkiem tego, że „tak zostało po założeniu konta".

7.12. Jak działa weryfikacja danych przy zasilaniu CRU JSFP

Czy system CRU JSFP sam sprawdza merytoryczną poprawność danych przy zasilaniu hurtowym?

Nie w pełnym znaczeniu. System CRU JSFP może sprawdzać dane pod kątem technicznym, strukturalnym albo formalnym, ale nie zastępuje oceny merytorycznej jednostki.

Import danych nie jest kontrolą merytoryczną. Przed zasileniem systemu jednostka powinna mieć własny etap walidacji danych.

7.13. Czy rejestr wewnętrzny musi być zgodny z CRU JSFP

Czy wewnętrzny rejestr umów jednostki musi być kompatybilny z ministerialnym systemem CRU JSFP?

Nie, wewnętrzny rejestr umów jednostki nie musi być identyczny z systemem centralnym, ale powinien być z nim funkcjonalnie spójny.

System CRU JSFP nie zastępuje automatycznie wewnętrznego rejestru umów. Wewnętrzny rejestr może obejmować więcej informacji, dokumenty robocze, pola pomocnicze, statusy

obiegu, osoby odpowiedzialne czy informacje niepublikowane. CRU JSFP służy natomiast udostępnieniu określonych informacji w centralnym systemie.

Wewnętrzny rejestr nie musi być kopią CRU, ale powinien być zaprojektowany tak, aby wspierać obsługę systemu, a nie tworzyć dodatkowy ręczny etap pracy.

7.14. Jak działa dostęp do publicznych danych w CRU JSFP

Czy publiczny wgląd do CRU JSFP wymaga logowania?

Nie, system ma umożliwiać wyszukiwanie informacji o umowach oraz wgląd do informacji udostępnionych w CRU JSFP. Wynika to wprost z art. 34b ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Należy rozróżnić dwie warstwy systemu:

1) roboczą – dla jednostek i użytkowników z rolami,
2) publiczną – dla osób przeglądających opublikowane informacje.

7.15. Czy dane w CRU JSFP są archiwizowane na stałe

Czy system CRU JSFP przechowuje informacje o umowie bezterminowo?

Nie, informacje o umowie są usuwane po upływie pięciu lat, licząc od końca roku, w którym umowa przestała obowiązywać. Tak stanowi art. 34b ust. 6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

CRU JSFP nie zastępuje obowiązków archiwizacyjnych jednostki. To system jawnościowy z określonym czasem widoczności danych.

8. Ochrona danych osobowych i informacja publiczna w CRU JSFP

W praktyce funkcjonowanie CRU JSFP wymaga zachowania równowagi między zasadą jawności a prawem do ochrony prywatności. **Każda jednostka zobowiązana jest do dokonywania wyważonej oceny zakresu danych publikowanych w CRU JSFP.**

8.1. Czy jawność CRU JSFP zwalnia z RODO

Czy fakt, że CRU JSFP jest jawny, zwalnia jednostkę z obowiązków wynikających z RODO?

Nie, jawność CRU JSFP nie znosi obowiązków wynikających z przepisów w zakresie ochrony danych osobowych.

Jednostka musi pogodzić zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi z prawem do prywatności osób fizycznych. Publikacja danych w CRU JSFP nie może

prowadzić do ujawniania informacji nadmiarowych, nieadekwatnych albo objętych ochroną.

W praktyce każda jednostka powinna przed publikacją ocenić, czy zakres danych jest konieczny do realizacji obowiązku ustawowego i czy nie zachodzą podstawy do ograniczenia jawności.

8.2. Kto jest administratorem danych w CRU JSFP

Kto jest administratorem danych osobowych przetwarzanych w CRU JSFP?

W CRU JSFP występuje **podział odpowiedzialności.**

Minister Finansów jest administratorem danych użytkowników kont w systemie oraz innych danych w zakresie niezbędnym do zapewnienia funkcjonowania systemu. Natomiast **kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest administratorem danych w zakresie informacji o umowie zamieszczonych przez tę jednostkę w CRU JSFP**. Oznacza to, że to kierownik jednostki odpowiada za prawidłowość, zakres i dopuszczalność danych publikowanych przy konkretnej umowie.

8.3. Kto pełni funkcję administratora danych w gminie

Kto jest administratorem danych osobowych w CRU JSFP – gmina, urząd gminy czy wójt?

W odniesieniu do CRU JSFP ustawodawca wprowadził **przepis szczególny**, który rozstrzyga tę kwestię. Zgodnie z art. 34b ust. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych **administratorem danych w zakresie informacji o umowach zamieszczanych w CRU JSFP jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych**, a zgodnie z ust. 10 tego przepisu **obowiązki administratora wykonuje wyłącznie ten kierownik**.

Oznacza to, że w przypadku gminy w zakresie CRU JSFP, na podstawie przepisu szczególnego, administratorem danych jest **wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako kierownik jednostki**.

W konsekwencji, dla potrzeb CRU JSFP za prawidłowe należy uznać wskazanie, że **administratorem danych osobowych jest kierownik jednostki (wójt)**, ponieważ wynika to wprost z ustawy.

8.4. Jakie obowiązki RODO realizuje kierownik jednostki w CRU JSFP

Jakie obowiązki ciążą na kierowniku jednostki w zakresie RODO w kontekście wymogów CRU JSFP?

Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jako administrator danych osobowych, jest zobowiązany do zapewnienia zgodności przetwarzania danych z przepisami ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (dalej: ustawa o RODO), w szczególności poprzez organizację i kontrolę całego procesu ich publikacji.

Przede wszystkim kierownik jednostki powinien realizować następujące obowiązki w zakresie RODO.

1. Zapewnić, aby dane publikowane w CRU JSFP były przetwarzane zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ustawy o RODO, tj. były zgodne z prawem, rzetelne, adekwatne i ograniczone do niezbędnego zakresu. W praktyce oznacza to konieczność każdorazowej oceny, czy zakres ujawnianych danych osobowych nie jest nadmiarowy i czy rzeczywiście wynika z obowiązku ustawowego.
2. Zadbać o to, aby publikowane dane mieściły się w granicach tego obowiązku i nie wykraczały poza jego zakres. Przetwarzanie danych osobowych w CRU JSFP jest realizacją obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c ustawy o RODO).
3. Ocenić, czy w konkretnym przypadku nie zachodzą przesłanki ograniczenia jawności, w szczególności ze względu na prywatność osoby fizycznej. W takim przypadku kierownik powinien zapewnić nieudostępnianie danych oraz wskazanie podstawy prawnej wyłączenia jawności, co stanowi element realizacji zasady zgodności z prawem i rozliczalności (art. 5 ust. 2 ustawy o RODO).
4. Zapewnić prawidłowość danych (art. 5 ust. 1 lit. d ustawy o RODO), co oznacza obowiązek ich weryfikacji przed publikacją oraz aktualizacji w przypadku zmiany lub stwierdzenia błędu.
5. Wdrożyć odpowiednie środki techniczne i organizacyjne (art. 24, 25 i 32 ustawy o RODO), w szczególności:
   - wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wprowadzanie, weryfikację i publikację danych w CRU JSFP,
   - nadać im adekwatne uprawnienia w systemie,
   - ograniczyć dostęp do danych wyłącznie do osób upoważnionych,
   - wprowadzić procedurę weryfikacji danych przed publikacją (np. zasady „dwóch par oczu”).
6. Realizować obowiązki wynikające z zasady rozliczalności (art. 5 ust. 2 ustawy o RODO), w tym prowadzić dokumentację przetwarzania danych, w szczególności ująć CRU JSFP w rejestrze czynności przetwarzania oraz dokumentować decyzje dotyczące zakresu publikowanych danych i ewentualnych wyłączeń jawności.
7. Zapewnić realizację obowiązku informacyjnego wobec osób, których dane są przetwarzane (art. 13 ustawy o RODO) oraz wdrożyć procedury reagowania na naruszenia ochrony danych osobowych (art. 33–34 ustawy o RODO).
8. Zapewnić realizację praw osób, których dane dotyczą, wynikających z art. 15–22 ustawy o RODO, z uwzględnieniem tego, że przetwarzanie w CRU JSFP odbywa się na podstawie obowiązku prawnego. Oznacza to konieczność przygotowania jednostki na obsługę żądań dotyczących m.in. dostępu do danych, sprostowania danych i innych.
9. Rozważyć przeprowadzenie oceny skutków dla ochrony danych (DPIA), zgodnie z art. 35 ustawy o RODO.

Podsumowując, kierownik jednostki powinien tak zorganizować proces publikacji danych osobowych w CRU JSFP, aby zapewnić równowagę między obowiązkiem jawności a ochroną danych osobowych, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad zakresem, jakością i bezpieczeństwem przetwarzanych informacji.

8.5. Czy IOD może prowadzić CRU JSFP

Czy inspektor ochrony danych (IOD) może prowadzić CRU JSFP, czy powoduje to konflikt interesów?

Nie jest to rozwiązanie rekomendowane, ponieważ może prowadzić do konfliktu interesów i naruszenia zasad wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych. Inspektor ochrony danych pełni funkcję nadzorczą i doradczą w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych. Jednoczesne powierzenie mu obowiązków operacyjnych, polegających na wprowadzaniu i publikowaniu danych w CRU JSFP, prowadziłoby do sytuacji, w której kontroluje on własne działania. Taka kumulacja ról pozostaje sprzeczna z zasadą niezależności inspektora oraz z wymaganiami wynikającymi z RODO, które przewidują konieczność unikania konfliktu interesów przy wykonywaniu tej funkcji.

W konsekwencji IOD może wspierać jednostkę poprzez opiniowanie procedur, szkolenia czy doradztwo, jednak nie powinien być bezpośrednio zaangażowany w prowadzenie CRU JSFP.

8.6. Czy w CRU JSFP ujawnia się dane osobowe zleceniobiorcy (osoby fizycznej)

Czy w CRU JSFP należy udostępniać imię i nazwisko osoby fizycznej będącej zleceniobiorcą (np. przy umowie na sprzątanie)?

Tak, co do zasady w CRU JSFP ujawnia się imię i nazwisko zleceniobiorcy będącego osobą fizyczną, jeżeli umowa dotyczy wydatkowania środków publicznych. Dane te stanowią element identyfikujący stronę umowy. Jednocześnie **obowiązuje zasada minimalizacji danych**, co oznacza, że ujawnieniu podlegają wyłącznie dane niezbędne.

W ocenie autorki niewątpliwie to kierownik jednostki odpowiada za udostępnienie danych nadmiarowych, jednak imię i nazwisko zleceniobiorcy (przy założeniu, że umowa zlecenia stanowi zamówienie), mimo iż w konkretnych przypadkach może prowadzić do identyfikacji wykonawcy (zleceniobiorcy), powinno zostać ujawnione w CRU JSFP.

Biorąc pod uwagę orzecznictwo sądów na gruncie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w kontekście ujawniania danych, tj. imienia i nazwiska osoby wykonującej zlecenie na rzecz podmiotu publicznego, która otrzymuje w zamian za swoje usługi wynagrodzenie pochodzące ze środków publicznych, należy przyjąć, iż dane te powinny podlegać ujawnieniu w rejestrze. Natomiast oczywiście każdorazowo jednostka powinna ocenić, czy ujawnienie tych danych nie będzie wpływać na prywatność osoby fizycznej.

Podsumowując, co do zasady umowy z osobami fizycznymi (np. umowa zlecenia na sprzątanie) powinny być ujmowane w CRU JSFP wraz z imieniem i nazwiskiem wykonawcy. Decydujące znaczenie ma równoważenie zasady jawności z ochroną danych osobowych.

8.7. Czy w CRU JSFP należy ujawniać miejscowość zamieszkania wykonawcy będącego osobą fizyczną

Czy należy ujawniać miejscowość zamieszkania wykonawcy będącego osobą fizyczną? Jeśli tak, to z czego to wynika?

Nie, co do zasady nie należy ujawniać miejscowości zamieszkania wykonawcy będącego osobą fizyczną w CRU JSFP. Wynika to przede wszystkim z zakresu danych określonego w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Przepisy dotyczące CRU JSFP wymagają ujawnienia stron umowy, jednak nie precyzują obowiązku podawania szczegółowych danych adresowych, takich jak miejscowość zamieszkania.

Celem rejestru jest zapewnienie jawności wydatkowania środków publicznych i identyfikacja podmiotu, z którym zawarto umowę, a nie pełna identyfikacja prywatna osoby fizycznej. Oznacza to, że dla realizacji tego celu wystarczające jest wskazanie imienia i nazwiska wykonawcy. Ujawnianie dodatkowych danych, które nie są wymagane przepisami, nie znajduje uzasadnienia w konstrukcji CRU JSFP.

Natomiast odmiennie, w sytuacji gdy wykonawcą jest przedsiębiorca, ujawnieniu podlega adres jego siedziby lub adres wykonywania działalności gospodarczej.

8.8. Czy jednostka powinna opracować procedurę publikacji i weryfikacji danych w CRU JSFP

Czy CRU JSFP powinien być objęty wewnętrzną procedurą publikacji danych?

Tak, dobrą praktyką jest przyjęcie procedury publikacji i weryfikacji danych w CRU JSFP, analogicznej do procedur stosowanych przy publikacji informacji w BIP.

Procedura powinna wskazywać:

- kto kwalifikuje umowę,
- kto ocenia zakres danych osobowych,
- kto dokonuje anonimizacji,
- kto wprowadza dane, kto je publikuje i kto odpowiada za ich aktualizację.

Procedura powinna obejmować również cykliczne przeglądy danych opublikowanych w CRU JSFP oraz ich usuwanie czy korektę nieprawidłowo wprowadzonych danych.

Takie rozwiązanie wzmacnia rozliczalność kierownika jednostki i ogranicza ryzyko nadmiarowego ujawnienia danych osobowych.

Zarządzenie wraz z przykładową procedurą kwalifikowania i publikowania informacji o umowach w CRU JSFP oraz niezbędnymi wzorami można pobrać z www.inforlex.pl

8.9. Jak długo dane osobowe są widoczne w CRU JSFP

Jak długo dane osobowe ujawnione przy umowie pozostają dostępne w CRU JSFP? Kto odpowiada za usuwanie tych danych z systemu?

Informacje o umowach **są usuwane z CRU JSFP po upływie pięciu lat, licząc od końca roku, w którym umowa przestała obowiązywać**. Tak stanowi art. 34b ust. 6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednostka nie ustala więc tego okresu dowolnie. Powinna kierować się przepisem określającym retencję danych w systemie.

Usuwanie danych z CRU JSFP jest obowiązkiem kierownika jednostki i powinno być realizowane przez osoby upoważnione do działania w imieniu jednostki.

8.10. Jak opisywać przedmiot umowy bez naruszania prywatności

Czy w CRU JSFP w opisie przedmiotu umowy można ujawniać dane osób, których dotyczy usługa?

Co do zasady **nie**. Opis przedmiotu umowy powinien pozwalać ustalić, czego dotyczy zamówienie, ale nie powinien ujawniać danych osób trzecich, np. zwłaszcza beneficjentów usług publicznych czy wykonawców.

8.11. Czy wdrożenie CRU JSFP zmienia sposób przetwarzania danych w jednostce

Czy CRU JSFP stanowi nową czynność przetwarzania danych osobowych, czy jedynie nowy sposób ich udostępniania?

Tak, CRU JSFP należy traktować jako nową czynność przetwarzania danych osobowych, a nie wyłącznie nowy sposób ich udostępniania.

Wprowadzenie obowiązku ujawniania danych w CRU wiąże się z utworzeniem nowego, odrębnego procesu przetwarzania danych osobowych, obejmującego ich gromadzenie, weryfikację, publikację oraz aktualizację, a także usuwanie informacji w systemie teleinformatycznym.

CRU JSFP nie jest jedynie technicznym kanałem publikacji danych, lecz odrębnym mechanizmem przetwarzania, realizującym określony cel publiczny – zapewnienie jawności wydatkowania środków publicznych. Skoro CRU JSFP stanowi odrębną czynność przetwarzania danych osobowych, to powinien zostać ujęty w rejestrze czynności przetwarzania prowadzonym przez administratora danych. Obowiązek ten wynika z przepisów RODO, które nakładają na administratora obowiązek dokumentowania operacji przetwarzania.

8.12. Kto odpowiada za zgłoszenie do PUODO naruszenia ochrony danych w CRU JSFP

Kto zgłasza naruszenie ochrony danych osobowych związane z CRU JSFP do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO)?

Obowiązek zgłoszenia naruszenia ochrony danych osobowych **spoczywa na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych jako administratorze danych.**

Z przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że kierownik jednostki jest administratorem danych w zakresie informacji o umowach wprowadzanych do CRU JSFP. W konsekwencji to on realizuje obowiązki wynikające z RODO, w tym obowiązek zgłoszenia naruszenia do PUODO oraz – w określonych przypadkach – poinformowania osób, których dane dotyczą.

8.13. Kto rozpatruje żądania usunięcia lub ograniczenia danych w CRU JSFP

Do kogo osoba, której dane dotyczą, powinna kierować żądania usunięcia lub ograniczenia przetwarzania danych w CRU JSFP?

Żądania należy kierować **do właściwego administratora danych, którym – w zależności od zakresu danych – może być kierownik jednostki sektora finansów publicznych albo Minister Finansów.**

System CRU JSFP opiera się na takim modelu, że Minister Finansów odpowiada za funkcjonowanie systemu teleinformatycznego oraz przetwarzanie danych związanych z jego obsługą, natomiast kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest administratorem danych dotyczących umów wprowadzanych przez tę jednostkę.

W konsekwencji w przypadku danych:

- dotyczących konkretnej umowy (np. stron, przedmiotu, wartości) właściwym adresatem żądania będzie kierownik jednostki,
- związanych z funkcjonowaniem systemu CRU JSFP (np. kont użytkowników) – Minister Finansów.

8.14. Czy dane osobowe można usunąć z CRU JSFP na żądanie

Czy osoba fizyczna może żądać usunięcia swoich danych z CRU JSFP?

Nie, co do zasady osoba fizyczna nie może żądać usunięcia swoich danych z CRU JSFP, jeżeli zostały one ujawnione zgodnie z przepisami.

Dane w CRU JSFP są publikowane w celu realizacji obowiązku ustawowego i stanowią informację publiczną. Oznacza to, że ich przetwarzanie ma podstawę prawną i nie jest uzależnione od zgody osoby, której dane dotyczą.

Żądanie usunięcia danych może być uwzględnione wyłącznie w sytuacjach szczególnych, np. gdy:

- dane zostały ujawnione w nadmiarowym zakresie,
- naruszają prywatność w sposób nieproporcjonalny,
- podlegają wyłączeniu na podstawie przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

8.15. Jakie dane można dodatkowo ujawniać w CRU JSFP

Czy można publikować w CRU JSFP informacje wykraczające poza katalog ustawowy, aby zwiększyć transparentność?

Tak, w CRU JSFP można publikować dodatkowe informacje wykraczające poza katalog ustawowy, ale wyłącznie **pod warunkiem, że nie są to dane osobowe.**

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w art. 34a ust. 9 dopuszcza rozszerzenie zakresu informacji publikowanych w CRU JSFP tylko o dane, które nie stanowią danych osobowych. Oznacza to, że:

- możliwe jest publikowanie dodatkowych informacji opisowych,
- niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu danych osobowych ponad to, co wynika z ustawy.

Rozwiązanie to wynika z konieczności zachowania równowagi między jawnością a ochroną praw jednostki.

8.16. Jak traktować wniosek o treść umowy ujawnionej w CRU JSFP

Jak należy postąpić, gdy wnioskodawca będzie żądał treści umowy opublikowanej w CRU JSFP?

W przypadku gdy wnioskodawca żąda udostępnienia treści całej umowy ujętej w CRU JSFP, zastosowanie mają przepisy ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a nie same regulacje dotyczące rejestru. **Rejestr zawiera jedynie określony zakres danych o umowie, natomiast pełna treść umowy może być udostępniona na wniosek.**

Jednostka jest zobowiązana do udostępnienia umowy, jeśli stanowi ona informację publiczną. Należy przy tym uwzględnić ograniczenia wynikające z przepisów (np. w zakresie ochrony danych osobowych, tajemnicy przedsiębiorstwa, informacji niejawnych).

8.17. Czy dane w CRU JSFP mają charakter informacji publicznej

Czy publikacja danych w CRU JSFP stanowi udostępnienie informacji publicznej?

Tak, udostępnienie danych w CRU JSFP stanowi formę realizacji prawa do informacji publicznej.

CRU JSFP jest rejestrem jawnym, którego celem jest zapewnienie transparentności gospodarowania środkami publicznymi. Informacje o umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych stanowią informację publiczną, ponieważ dotyczą sposobu wykonywania zadań publicznych oraz wydatkowania środków publicznych.

Publikacja w CRU JSFP zastępuje w tym zakresie indywidualne udostępnianie informacji na wniosek, realizując zasadę jawności w sposób systemowy i powszechny.

8.18. Czy publikacja w CRU JSFP zastępuje odpowiedź na wniosek

Czy CRU JSFP wyłącza obowiązek udostępniania informacji o umowach na wniosek?

Co do zasady **tak**, ale tylko w zakresie danych już opublikowanych w CRU JSFP.

Jeżeli informacje o umowie zostały udostępnione w CRU JSFP, uznaje się, że obowiązek udostępnienia informacji publicznej został zrealizowany.

Nie wyłącza to jednak możliwości składania wniosków o udostępnienie informacji w szerszym zakresie, w szczególności gdy:

- wniosek dotyczy danych nieobjętych zakresem CRU JSFP,
- żądane są dokumenty źródłowe (np. treść umowy),
- zachodzi potrzeba dostępu do informacji przetworzonej.

8.19. Czy CRU JSFP obejmuje publikację całej umowy

Czy w CRU JSFP ujawnia się całą treść umowy jako informację publiczną?

Nie, CRU JSFP nie służy publikacji dokumentów, lecz określonego katalogu informacji o umowie. Obowiązek udostępnienia pełnej treści umowy wynika z przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i realizowany jest co do zasady na wniosek.

CRU JSFP i dostęp do dokumentu umowy to dwa odrębne mechanizmy realizacji jawności.

PODSTAWA PRAWNA:

- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 635)
- Ustawa z 4 grudnia 2025 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1844)
- Ustawa z 1 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 184)
- Ustawa z 6 września 2001 r. dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 902; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1844)
- Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 440)

©℗

POLECAMY

w najbliższym numerze PORADNIKA Rachunkowości Budżetowej:

Obieg i kontrola dokumentów z uwzględnieniem cyfryzacji

Postępująca informatyzacja procesów księgowych wymaga dostosowania tradycyjnych zasad rachunkowości do nowych rozwiązań. Coraz większe znaczenie zyskuje elektroniczny obieg dokumentów (EOD), obejmujący także dowody księgowe. Jest to wynikiem wprowadzenia powszechnego obowiązku wystawiania i odbierania faktur w KSeF. Pozostałe dowody księgowe nadal mogą funkcjonować w postaci tradycyjnej (papierowej) lub elektronicznej.

Z Poradnika będzie można się m.in. dowiedzieć:

- czym jest ścieżka obiegu dowodów księgowych (tradycyjna i elektroniczna) oraz punkt zatrzymania w obiegu,
- jakie przepisy i standardy kontroli zarządczej uwzględnia się przy regulacjach dotyczących obiegu i kontroli dowodów,
- jaki jest przykładowy wykaz dowodów księgowych własnych i obcych,
- jaki jest typowy system punktów zatrzymania oraz w jakim zakresie można go modyfikować,
- jakie czynności przypisuje się do poszczególnych punktów i komu można je powierzyć,
- jak ustalać terminy przekazywania dokumentów między punktami zatrzymania,
- jak organizować potwierdzanie wykonania czynności w obiegu tradycyjnym i elektronicznym (EOD).

w INFORLEX:

- **Nowa klasyfikacja budżetowa – przygotowanie do wdrożenia, komentarze, narzędzia**
- **Wszystko o Centralnym Rejestrze Umów JSFP: poradniki, szkolenia, ściągi**
- **Dokumentacja kadrowa 2026**

PRENUMERATA 2026

PORADNIK Rachunkowości Budżetowej

PREMIUM *(papier + e-wydanie)*

Abonament na 12 miesięcy w cenie 1370 zł brutto

STANDARD *(e-wydanie)*

Abonament na 12 miesięcy w cenie 1260 zł brutto

Polecamy także:

Rachunkowość Budżetowa

PREMIUM *(papier + e-wydanie)*

Abonament na 12 miesięcy w cenie 1480 zł brutto

Gazeta Samorządu i Administracji

STANDARD *(e-wydanie)*

Abonament na 12 miesięcy w cenie 1190 zł brutto

www.sklep.infor.pl 801 626 666, 22 761 30 30
bok@infor.pl

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Grupa INFOR PL

Właściciel i Prezes Zarządu:
Ryszard Pieńkowski

INFOR PL Spółka Akcyjna
ul. Burakowska 14, 01-066 Warszawa
www.infor.pl

Dyrektor Centrum Wydawniczego:
Grzegorz Błażejczyk

Redaktor naczelny:
Małgorzata Majewska
malgorzata.majewska@infor.pl
www.facebook.com/PRBinfor
tel. 510 024 802

Sekretarz redakcji: Dorota Majcher
Korekta: Dorota Majcher
Redaktor graficzny: Monika Rodziewicz

Adres redakcji:
ul. Burakowska 14, 01-066 Warszawa
www.inforlex.pl

Biuro Reklamy:
Ewa Tyburska-Gromek
e-mail: ewa.gromek@infor.pl
tel. 510 024 764

Zamówienia na prenumeratę:
Biuro Obsługi Klienta
ul. Burakowska 14, 01-066 Warszawa
tel. (22) 761 30 30 801 626 666
e-mail:bok@infor.pl

www.sklep.infor.pl

Copyright by INFOR PL S.A. Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Wykonywanie kserokopii lub powielanie inną metodą oraz rozpowszechnianie bez zgody wydawcy w całości lub części jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

© – znak zastrzeżenia praw autorskich;

Ⓟ – znak odpłatności;

©Ⓟ – dwa znaki przy artykule oznaczają możliwość jego dalszego wykorzystania wyłącznie po uiszczeniu opłaty zgodnie z cennikiem (www.infor.pl/licencje) i w zgodzie z Regulaminem korzystania z artykułów redakcyjnych.

Druk: „Paper&Tinta" Barbara Tokłowicz Sp.K.

INFOR PL S.A. jest podatnikiem VAT
NIP 118-009-30-66

Redakcja zastrzega sobie prawo skracania i adiustacji tekstów oraz zwrotu materiałów zamówionych, a niezatwierdzonych do druku. Materiałów niezamówionych nie zwracamy. Nie ponosimy odpowiedzialności za treść reklam zamieszczonych na łamach.

Nakład: 1088 egz.

INFORLEX
KOMPLEKSOWA BAZA WIEDZY

U nas odpowiedzi czekają na Ciebie!

W INFORLEX aktualności i wszystko
o zmianach w prawie i rachunkowości

Testuj bezpłatnie
inforlex.pl

eprasa.pl 4a54465105

PORADNIK RACHUNKOWOŚCI BUDŻETOWEJ

EWA PLESNAROWICZ-DURSKA

radczyni prawna, właścicielka Kancelarii Radcy Prawnego, członkini Okręgowej Izby Radców Prawnych w Rzeszowie. Autorka komentarzy: „Prawo o ustroju sądów administracyjnych" oraz „Ustawa o pracownikach urzędów państwowych". Świadczy doradztwo prawne dla podmiotów publicznych, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych, a także dla spółek prawa handlowego, fundacji rodzinnych i stowarzyszeń. Posiada kilkunastoletnie doświadczenie jako trener i wykładowca.

Centralny Rejestr Umów JSFP

– 170 pytań i odpowiedzi

Od 1 lipca 2026 r. jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do udostępniania informacji o zawartych umowach wydatkowych w specjalnym systemie teleinformatycznym – Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (CRU JSFP).

W praktyce pojawiło się wiele wątpliwości dotyczących zakresu obowiązków oraz sposobu wprowadzania danych do CRU JSFP. Przygotowano **zbiór najczęściej zadawanych pytań (łącznie 170) wraz z odpowiedziami**, które z pewnością ułatwią prawidłowe stosowanie przepisów i realizację tego nowego obowiązku przez jednostki. W części zagadnień **występują rozbieżne podejścia interpretacyjne**.

Z Poradnika można dowiedzieć się m.in.:

- które podmioty są zobowiązane do prowadzenia rejestru, a które takiego obowiązku nie mają,
- jak kwalifikować umowy, m.in. czy umowy zlecenia należy traktować jako umowę z zakresu prawa pracy (co wyłączałoby ją z rejestru),
- w jaki sposób ustalać wartość umowy, gdy w jej treści są wyłącznie ceny jednostkowe (umowy pocztowe, energetyczne, paliwowe, bankowe) albo gdy umowa jest zawarta na czas nieoznaczony lub w walucie obcej,
- czy formy dokumentowe, takie jak zamówienia e-mailowe, zakupy online, rodzą obowiązek wpisu do CRU JSFP, dlaczego nawet zakupy o wartości 40 zł (jak klawiatura) dokonane e-mailem mogą wymagać wpisu do rejestru, podczas gdy faktura za droższy zakup „z półki" już nie; jak traktować formularze sklepowe, e-faktury, paragony fiskalne, nagrane rozmowy telefoniczne, zlecenia jednostronne,
- jak zorganizować proces techniczny i kto odpowiada za poprawność i terminowość danych ujawnianych w CRU JSFP, m.in. w przypadku centrum usług wspólnych,
- jak realizować obowiązki wynikające z RODO i jak pogodzić jawność rejestru z ochroną prywatności osób fizycznych.

ISSN 1897-0583 INDEKS 226718

9 771897 058603 06

eprasa.pl 4a54465105

PORADNIK RACHUNKOWOŚCI BUDŻETOWEJ

e-dodatek

ŚCIĄGA KIEROWNIKA JEDNOSTKI

Kontrola zarządcza w procedurze kwalifikowania i publikowania umów

w CRU JSFP

Od 1 lipca 2026 r. kierownicy jednostek sektora finansów publicznych odpowiadają osobiście za to, by każda umowa zawierana w jednostce – od umowy na usługę pocztową po kontrakt budowlany – została poprawnie zakwalifikowana, w wymaganym terminie wprowadzona do Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów publicznych (CRU JSFP) i, w razie zmian, na bieżąco aktualizowana. Mechanizmem, który nadaje tej odpowiedzialności praktyczny wymiar, jest kontrola zarządcza, o której mowa w art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

CRU JSFP nie zwalnia kierownika JST z żadnego elementu kontroli zarządczej – przeciwnie, staje się jej kolejnym, mierzalnym i jawnym obszarem. Brak procedury wewnętrznej, brak wyznaczenia ról i przypisania odpowiedzialności czy brak corocznego przeglądu wpisów mogą stanowić konkretne nieprawidłowości w kontekście kontroli zarządczej.

eprasa.pl 4a54465105

W Ściądze uporządkowano obowiązki kierownika jednostki w zakresie CRU JSFP oraz wskazano, jakie działania należy podjąć, aby realizować kontrolę zarządczą rzetelnie, jednolicie i z zachowaniem terminów ustawowych.

Dwupoziomowy model kontroli zarządczej w JST w kontekście obowiązków CRU JSFP

W JST kontrola zarządcza funkcjonuje na dwóch poziomach – i kierownik JST jest adresatem obu z nich.

I poziom – kontrola zarządcza w jednostce

Kierownik każdej jednostki organizacyjnej JST (dyrektor szkoły, kierownik ośrodka pomocy społecznej, dyrektor instytucji kultury, kierownik samorządowego zakładu budżetowego) zapewnia funkcjonowanie kontroli zarządczej w swojej jednostce (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; dalej: uofp). W tym samym charakterze działa wójt, burmistrz (prezydent miasta) jako kierownik urzędu (art. 33 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) i odpowiada za kontrolę zarządczą w urzędzie.

II poziom – kontrola zarządcza w całej JST

Wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta i marszałek województwa zapewniają funkcjonowanie kontroli zarządczej w całej JST, czyli również w jednostkach im podległych lub nadzorowanych (art. 69 ust. 1 pkt 2 uofp). To poziom „organu wykonawczego JST", który wykracza poza ich rolę kierownika urzędu.

W **tabeli 1** pokazano, jak ten układ przekłada się na obowiązki w obszarze CRU JSFP.

Tabela 1. Dwupoziomowa kontrola zarządcza w JST – zakres odpowiedzialności w obszarze CRU JSFP

Poziom	Kto odpowiada	Co obejmuje w zakresie CRU JSFP
I poziom — urząd JST	Wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek jako kierownik urzędu	Procedura wewnętrzna, wyznaczenie ról, prowadzenie konta jednostki dla urzędu, kwalifikacja i publikacja umów zawieranych przez urząd
I poziom — pozostałe jednostki sektora finansów publicznych w strukturze samorządu	Kierownicy samodzielnych jednostek (dyrektor szkoły, kierownik OPS, dyrektor SPZOZ, dyrektor instytucji kultury)	Własne konta w CRU JSFP, własne procedury wewnętrzne, własne kwalifikacje i publikacje umów obciążających ich plany finansowe
II poziom – cała JST	Wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek jako organ wykonawczy JST	Standard wdrożenia w jednostkach podległych, monitorowanie poprawności realizacji obowiązku w skali JST, ewentualne rekomendacje modelowej procedury, koordynacja oświadczeń o stanie kontroli zarządczej

eprasa.pl 4a54465105

W praktyce oznacza to, że **kierownik JST nie składa wniosku o konto jednostki za szkoły, OPS czy instytucje kultury**. Każda z tych jednostek robi to samodzielnie. Wynika to z faktu, że obowiązek z art. 34a ust. 1 uofp jest nałożony na kierownika konkretnej jednostki sektora finansów publicznych, nie na organ wykonawczy JST. **Kierownik JST nie zastępuje kierowników jednostek, ale w ramach II poziomu kontroli zarządczej odpowiada za to, by każdy z nich obowiązek wykonał.**

Cele kontroli zarządczej w odniesieniu do obowiązków CRU JSFP

Art. 68 ust. 2 uofp definiuje siedem celów kontroli zarządczej. Każdy z nich znajduje konkretne zastosowanie w obszarze CRU JSFP.

Tabela 2. Realizacja celów kontroli zarządczej w obszarze CRU JSFP

Cel kontroli zarządczej (art. 68 ust. 2 uofp)	Co oznacza w CRU JSFP
1. Zgodność działalności z przepisami prawa	Każda kwalifikacja umowy na potrzeby CRU JSFP jest oparta na art. 34a uofp, rozporządzeniu Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: rozporządzenie w sprawie CRU JSFP) i ustawie z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) oraz ustawie z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.). Żaden wpis nie narusza art. 5 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.) ani RODO.
2. Skuteczność i efektywność działania	Procedura wewnętrzna minimalizuje ryzyko niedotrzymania 30-dniowego terminu z art. 34a ust. 10 uofp.
3. Wiarygodność sprawozdań	Wartość umowy w CRU JSFP jest ustalana spójnie z planem finansowym i ewidencją księgową.
4. Ochrona zasobów	Konta w CRU JSFP są właściwie zarządzane, a uprawnienia odbierane po zakończeniu pracy pracownika.
5. Przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania	Zasada „dwóch par oczu" zapobiega manipulowaniu danymi w rejestrze.
6. Efektywność i skuteczność przepływu informacji	Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD) lub inny system obiegu dokumentów zapewnia śledzenie sprawy od zawarcia umowy do jej publikacji w CRU JSFP.
7. Zarządzanie ryzykiem	Kierownik jednostki identyfikuje, mierzy i adresuje ryzyka związane z CRU JSFP – m.in. opóźnienia, błędną wartość, nadmiarowe ujawnienie danych osobowych.

eprasa.pl 4a54465105

Spełnienie tych celów wymaga od kierownika JST trzech rodzajów działań:
1) ustanowienia struktur i procedur (środowisko wewnętrzne),
2) uruchomienia mechanizmów kontrolnych (mechanizmy kontroli),
3) monitorowania i oceny ich działania (monitoring).

W kolejnych częściach przedstawiono, czego konkretnie każdy z tych elementów wymaga w obszarze CRU JSFP.

Ryzyka w obszarze CRU JSFP i mechanizmy zaradcze

Kierownik JST jest zobowiązany do identyfikacji ryzyk w obszarze realizacji obowiązku publikacyjnego w CRU JSFP oraz do ustanowienia adekwatnych mechanizmów kontrolnych. W **tabeli 3** ujęto zestawienie najczęściej występujących ryzyk wraz z minimalnym standardem ich obsługi.

Tabela 3. Ryzyka prawne i organizacyjne – minimalny standard

Ryzyko	Mechanizm zaradczy
Nieujawnienie umowy podlegającej publikacji (np. wskutek błędnej kwalifikacji jako „umowa z zakresu prawa pracy" albo „dotacja")	Pisemna procedura kwalifikacji oparta na art. 7 pkt 32 Pzp Obowiązkowe uzasadnienie wyniku kwalifikacji Archiwizacja Karty kwalifikacji w EZD przez 5 lat
Ujawnienie umowy, która publikacji w CRU JSFP nie podlega (np. umowa o pracę)	Tożsama procedura kwalifikacji Konsultacja z radcą prawnym w sprawach spornych Rozstrzyganie wątpliwości przez kierownika jednostki
Niedotrzymanie 30-dniowego terminu z art. 34a ust. 10 uofp	Wewnętrzny harmonogram: np. kwalifikacja w 5 dni roboczych, weryfikacja formalna w 3 dni, opinia IOD w 3 dni, przekazanie do publikacji nie później niż w 23. dniu
Błędna wartość umowy (zaniżenie, zawyżenie, VAT zamiast netto, nieuwzględnienie prawa opcji)	Wyodrębniona instrukcja ustalania wartości oparta na § 2 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP
Brak aktualizacji po aneksie/ wypowiedzeniu/cesji i w innych sytuacjach	Obowiązkowa notatka pracownika merytorycznego dla każdej zmiany umowy Włączenie weryfikacji aktualizacji do corocznego przeglądu

eprasa.pl 4a54465105

Nadmiarowe ujawnienie danych osobowych (RODO)	Obowiązkowa konsultacja z IOD w przypadkach z procedury Anonimizacja w opisie przedmiotu umowy Minimalizacja danych z art. 5 ust. 1 lit. c RODO
Połączenie ról wprowadzającego i publikującego w jednej osobie	Imienne wyznaczenie różnych pracowników do obu ról W razie zastępstwa – dodatkowa weryfikacja dokumentu źródłowego przez przełożonego
Brak zastępstwa w razie nieobecności	Imienne wyznaczenie zastępców dla każdej roli (wprowadzający, publikujący)
Niewłaściwe zarządzanie uprawnieniami (nieodebranie uprawnień pracownikowi, który zakończył pracę)	Procedura odbierania uprawnień w dniu zakończenia stosunku pracy Cykliczna inwentaryzacja użytkowników konta
Niezarejestrowanie awarii systemu i błędne liczenie terminu	Procedura odnotowywania awarii w wewnętrznym rejestrze CRU Monitorowanie komunikatów Ministra Finansów w BIP

Elementy obligatoryjne procedury wewnętrznej w zakresie CRU JSFP

Kontrola zarządcza wymaga, aby każda jednostka posiadała dokument wewnętrzny opisujący sposób realizacji obowiązku publikacyjnego w CRU JSFP. W JST najczęściej kierownik (wójt, burmistrz, prezydenta miasta, starosta, marszałek) wydaje zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Procedury kwalifikowania i publikowania informacji o umowach w CRU JSFP".

Procedura, aby spełniała funkcję mechanizmu kontroli zarządczej, powinna zawierać co najmniej elementy wskazane w **tabeli 4.**

Tabela 4. Elementy obligatoryjne procedury wewnętrznej dotyczącej CRU JSFP

Element procedury	Co reguluje procedura
Cel i zakres procedury	Wskazanie, do których umów się stosuje procedurę (umowy zawierane bezpośrednio lub na rzecz) i którzy pracownicy są nią objęci
Podstawa prawna	Art. 34a–34b uofp, rozporządzenie w sprawie CRU JSFP, Pzp, u.d.i.p., k.c., RODO
Definicje pojęć	Jak rozumieć pojęcia „umowa podlegająca wpisowi", „karta kwalifikacji", „zasada dwóch par oczu"

eprasa.pl 4a54465105

Element procedury	Co reguluje procedura
Imienne wyznaczenie ról	Administrator konta jednostki, pracownik wprowadzający, pracownik publikujący – wraz z zastępcami
Zadania i odpowiedzialność każdej roli	W tym ograniczenie połączenia funkcji wprowadzającego i publikującego
Etapy postępowania	Kwalifikacja → przygotowanie danych → konsultacja z IOD → wprowadzenie do systemu → weryfikacja → publikacja w CRU JSFP
Terminy wewnętrzne	Harmonogram, który gwarantuje publikację przed upływem 30-dniowego terminu ustawowego
Zasady ustalania wartości umowy	Reguły z § 2 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP, specyfika umów cennikowych, walutowych, bezterminowych, opcyjnych, barterowych, wielopodmiotowych
Zasady opisu przedmiotu umowy	Minimalizacja danych, ochrona danych osobowych osób trzecich, tajemnica przedsiębiorstwa
Tryb aktualizacji wpisów	Sytuacje wymagające aktualizacji danych dotyczących umowy, terminy, dokumentowanie przyczyny
Coroczny przegląd wpisów	Termin (np. do 31 stycznia roku następnego), zakres przeglądu, dokumentowanie wyników
Retencja danych	5 lat od końca roku, w którym umowa przestała obowiązywać
Awarie systemu	Sposób odnotowywania i wpływu na bieg terminu 30 dni
Konsekwencje niewykonania procedury	Odesłanie do odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej i z u.d.i.p.

Kierownik jednostki powinien przyjąć procedurę przed 1 lipca 2026 r. – najlepiej z odpowiednim wyprzedzeniem, aby w drugim kwartale 2026 r. pracownicy odbyli szkolenia, a pracownicy, których wyznaczono do roli „wprowadzający" czy „publikujący" mieli już aktywne konta użytkowników w systemie CRU JSFP.

Procedura ma charakter pomocniczy i nie zwalnia z oceny okoliczności danego przypadku. Jest narzędziem standaryzacji powtarzalnych sytuacji, jednak każda umowa wymaga indywidualnej analizy. Sprawy nietypowe – porozumienia w programach rządowych, umowy z personelem medycznym, kontrakty obejmujące prawo opcji, umowy w walucie obcej, umowy o kompleksową obsługę bankową – kierownik jednostki powinien w procedurze wyraźnie skierować do konsultacji z radcą prawnym oraz, w zakresie ochrony danych osobowych, z IOD.

eprasa.pl 4a54465105

Rozdział ról w CRU JSFP i zasada „dwóch par oczu”

Rozporządzenie w sprawie CRU JSFP wyodrębnia w § 10 **trzy rodzaje uprawnień** użytkownika konta jednostki, które kierownik jednostki musi przypisać konkretnym osobom.

Tabela 5. Role użytkowników systemu CRU JSFP a zasada „dwóch par oczu”

Rola	Co robi w systemie	Kogo wyznaczać
Administrator konta jednostki	Akceptuje wnioski o założenie kont użytkowników, nadaje i odbiera uprawnienia, generuje raporty z konta jednostki	Sekretarz urzędu, kierownik biura organizacyjnego lub inna osoba na stanowisku stałym, niezwiązanym z codzienną pracą zamówieniową
Pracownik wprowadzający	Wprowadza informacje o umowie do systemu i zapisuje wpis w stanie „przygotowane do publikacji”	Pracownik komórki właściwej do prowadzenia rejestru umów lub komórki zamówień publicznych – z dobrą znajomością Pzp i uofp
Pracownik publikujący	Weryfikuje wpis przygotowany przez pracownika wprowadzającego i wykonuje czynność udostępnienia w CRU JSFP	Osoba inna niż pracownik wprowadzający – najczęściej kierownik komórki merytorycznej, lecz nie tylko (decyzję w tym zakresie podejmuje kierownik jednostki)

Funkcje pracownika wprowadzającego i publikującego co do zasady nie powinny być pełnione przez tę samą osobę, choć w praktyce – zwłaszcza w małych jednostkach – takie rozwiązanie będzie stosowane. Zachowanie zasady „dwóch par oczu” należy jednak uznać za wariant najbezpieczniejszy, minimalizujący ryzyko błędów i nieprawidłowości.

Role w CRU JSFP kierownik jednostki wyznacza imiennie – w drodze odrębnego upoważnienia stanowiącego załącznik do zakresu obowiązków pracownika. Upoważnienie powinno zawierać:

- imię i nazwisko pracownika,
- przypisaną rolę (Administrator/Wprowadzający/Publikujący),
- datę nadania uprawnień,
- imię i nazwisko zastępcy,
- klauzulę o przyjęciu zasady „dwóch par oczu” do wiadomości i stosowania.

eprasa.pl 4a54465105

Konsultacja z radcą prawnym i IOD oraz obowiązki RODO w świetle CRU JSFP

Kierownik jednostki jest **administratorem danych osobowych** w zakresie informacji o umowach zamieszczanych w CRU JSFP przez jego jednostkę (art. 34b ust. 9 i 10 uofp). Ten status rodzi konkretne obowiązki w obszarze kontroli zarządczej.

Tabela 6. Konsultacja z IOD przy publikacji danych w CRU JSFP – kiedy jest wymagana

Sytuacja	Działanie
Stronami umowy są osoby fizyczne	Wniosek o opinię IOD przed publikacją; opinia wiążąca w zakresie zakresu publikowanych danych
Umowa zawiera klauzule szczególnej ochrony danych	Wniosek o opinię IOD; ewentualne zastosowanie wyłączenia jawności z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.
Wykonawca skutecznie zastrzegł tajemnicę przedsiębiorstwa	Wniosek o opinię radcy prawnego; ewentualne ograniczenie zakresu publikowanych informacji
Umowa dotyczy zamówienia, którego ujawnienie może rodzić ryzyko z zakresu bezpieczeństwa państwa lub infrastruktury krytycznej (art. 34a ust. 5 pkt 5 uofp)	Wniosek o opinię radcy prawnego; decyzja kierownika o wyłączeniu jawności
Pracownik wprowadzający ma wątpliwości co do zakresu publikacji danych osobowych	Wniosek o opinię IOD; opinia np. w terminie 3 dni roboczych (sprawy pilne – 24 h)

Radca prawny i IOD pełnią funkcję doradczą i nadzorczą, ale nie są użytkownikami systemu w roli wprowadzającego ani publikującego. Decyzję o publikacji albo wyłączeniu w CRU JSFP jawności konkretnej informacji podejmuje kierownik jednostki za pośrednictwem upoważnionego pracownika publikującego. Opinia radcy prawnego lub IOD podlega włączeniu do akt sprawy umowy w EZD.

Czynności przetwarzania danych w CRU JSFP powinny być ujęte w **rejestrze czynności przetwarzania** prowadzonym przez jednostkę (art. 30 RODO).

Monitorowanie i ocena w zakresie CRU JSFP – obowiązki cykliczne

Kontrola zarządcza nie kończy się na wprowadzeniu procedury i wyznaczeniu ról. Wymaga **bieżącego monitorowania** i **okresowej oceny**. W obszarze CRU JSFP minimalny standard obejmuje czynności wskazane w **tabeli 7.**

eprasa.pl 4a54465105

Tabela 7. Minimalny zakres monitorowania i oceny w CRU JSFP

Czynność	Częstotliwość/termin	Dokument
Coroczny przegląd wpisów w CRU JSFP	Do 31 stycznia roku następującego po roku przeglądu	Protokół przeglądu zatwierdzony przez kierownika
Wyrywkowa kontrola zgodności wpisów z dokumentacją źródłową	Element corocznego przeglądu	Wyniki w protokole przeglądu; sugerowana próba: min. 10% wpisów, nie mniej niż 20
Weryfikacja statusu umów (aktywna/nieaktywna)	Element corocznego przeglądu	Aktualizacja statusów w systemie
Identyfikacja wpisów do usunięcia po upływie 5-letniej retencji	Element corocznego przeglądu	Protokół usunięcia z CRU JSFP
Audyt wewnętrzny CRU JSFP	Według planu audytu wewnętrznego jednostki	Sprawozdanie z audytu
Inwentaryzacja użytkowników konta	Minimum raz na pół roku	Raport z konta jednostki + decyzje administratora
Test zastępstw	Minimum raz w roku	Notatka służbowa potwierdzająca, że role rezerwowe są operatywne

Konsekwencje braku kontroli zarządczej w obszarze CRU JSFP

Za brak wpisu do CRU JSFP nie grożą bezpośrednie sankcje karne. Nie oznacza to jednak braku konsekwencji za zaniedbania w obszarze CRU JSFP. Kierownik jednostki naraża się w szczególności na:

- **stwierdzenie naruszenia kontroli zarządczej** w wyniku kontroli regionalnej izby obrachunkowej, audytu wewnętrznego albo audytu zewnętrznego (NIK, kontrole resortowe) – z wnioskami pokontrolnymi i obowiązkiem wdrożenia korekt,
- **odpowiedzialność karną pośrednią** na podstawie art. 23 u.d.i.p. (grzywna, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności do roku) – gdy nieujawnienie informacji w CRU JSFP zostanie wykazane na wniosek osoby trzeciej i jednostka nie odpowie na ten wniosek w trybie u.d.i.p.,
- **odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych** w przypadkach, w których nieprawidłowości publikacyjne łączą się z błędną klasyfikacją wydatków, zaciąganiem zobowiązań ponad limity albo nierzetelną sprawozdawczością,
- **kary pieniężne nakładane przez Prezesa UODO** (art. 82 i 83 RODO) – w razie nadmiarowego ujawnienia danych osobowych albo niepublikowania informacji wymaganej prawem,
- **roszczenia cywilne osób trzecich** – w zakresie szkód spowodowanych niezgodnym z prawem przetwarzaniem danych osobowych w CRU JSFP,
- **negatywną ocenę w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej publicznie dostępną w BIP** – z konsekwencjami reputacyjnymi.

eprasa.pl 4a54465105

Brak wpisu do CRU JSFP albo jego nieterminowe wprowadzenie nie wpływa na ważność umowy ani na skuteczność zobowiązań stron. Udostępnienie informacji o zawartej umowie w CRU JSFP jest czynnością materialno-techniczną i nie kształtuje treści stosunku cywilnoprawnego.

Wskaźniki dojrzałości kontroli zarządczej w obszarze CRU JSFP

Na potrzeby samooceny i corocznego oświadczenia kierownik jednostki może posłużyć się prostym zestawem **wskaźników kontrolnych**:

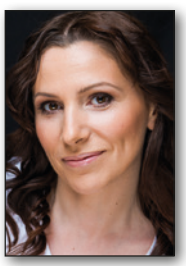
- udział umów opublikowanych w terminie 30 dni w łącznej liczbie umów wpisanych do CRU JSFP w danym roku,
- liczba korekt wpisów wynikających z błędów pracownika wprowadzającego podzielona przez łączną liczbę wpisów,
- liczba aktualizacji wpisów w stosunku do liczby zarejestrowanych aneksów/wypowiedzeń/cesji,
- liczba opinii IOD wydanych w terminie,
- liczba zidentyfikowanych zastrzeżeń w corocznym przeglądzie.

Te wskaźniki, wpisane w roczne sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej, dają konkretne, mierzalne podstawy oceny.

Podstawa prawna:

- art. 68–70 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 635)
- art. 34a–34d ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w brzmieniu nadanym ustawą z 4 grudnia 2025 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1844) – *przepisy obowiązują od 1 lipca 2026 r.*
- art. 33 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)
- ustawa z 11 września 2019 r. — Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 184)
- ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 902; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1844)
- rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 440)
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1)
- komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84)

©℗



Ewa Plesnarowicz-Durska
radczyni prawna, właścicielka Kancelarii Radcy Prawnego, członkini Okręgowej Izby Radców Prawnych w Rzeszowie.
Autorka komentarzy: „Prawo o ustroju sądów administracyjnych" oraz „Ustawa o pracownikach urzędów państwowych".
Świadczy doradztwo prawne dla podmiotów publicznych, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego
i ich jednostek organizacyjnych, a także dla spółek prawa handlowego, fundacji rodzinnych i stowarzyszeń.
Posiada kilkunastoletnie doświadczenie jako trener i wykładowca.

eprasa.pl 4a54465105

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

PORADNIK Rachunkowości Budżetowej nr **6** (234) czerwiec 2026

e-dodatek

RAPORT NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej

– informacja o wynikach kontroli NIK

Od redakcji PRB: Najwyższa Izba Kontroli w najnowszym raporcie dotyczącym zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej wskazała na poważne nieprawidłowości w samorządach.

Według NIK **system premiowania i nagród w wielu urzędach jest w praktyce fikcyjny – nagrody za „szczególne osiągnięcia" otrzymywała niemal cała kadra, a za osiągnięcia uznawano m.in. zwykłe, rzetelne wykonywanie obowiązków**. Zwrócono też uwagę na niejasne zasady przyznawania dodatków specjalnych.

Jednocześnie raport pokazuje, że urzędnicy samorządowi zarabiają wyraźnie mniej niż pracownicy administracji rządowej, co – zdaniem NIK – utrudnia pozyskiwanie i utrzymanie wykwalifikowanej kadry.

Izba rekomenduje ujednolicenie zasad wynagradzania oraz wprowadzenie przejrzystych standardów zarządzania kadrami w całej administracji publicznej.

W raporcie zwrócono również uwagę na nieprawidłowości dotyczące naborów, m.in. zatrudnienie pracowników z pominięciem otwartego i konkurencyjnego naboru. Stwierdzono też przypadki błędów w umowach polegające na zawieraniu pierwszych umów o pracę na czas nieokreślony z osobami podejmującymi pracę po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym.

BĄDŹ eco
KORZYSTAJ Z WYDAŃ CYFROWYCH

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DLO. 430.2.2026

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

Informacja o wynikach kontroli

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

eprasa.pl 4a54465105

MISJĄ

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

p.o. Dyrektor Łódzkiej Delegatury NIK w Łodzi

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, luty 2026

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

eprasa.pl 4a54465105

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. Wprowadzenie 5

2. Ocena ogólna 10

3. Synteza 13

4. Wniosek 23

5. Ważniejsze wyniki kontroli 25

5.1. Zarządzanie zasobami ludzkimi 25

6. Załączniki 70

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 70

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych 76

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 94

6.4. Zestawienie zasadniczych różnic pomiędzy reżimami zatrudnienia w ramach służby cywilnej, ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych 96

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 98

eprasa.pl 4a54465105

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

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

eprasa.pl 4a54465105

1. Wprowadzenie

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie zarządzano zasobami ludzkimi w administracji publicznej?

Jednostki kontrolowane

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

Okres objęty kontrolą

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

Pojęciem „administracja publiczna" określa się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach lub system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego, jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne[1]. Na administrację publiczną składa się zarówno administracja rządowa (na szczeblu centralnym oraz terenowym), samorządowa (gminna, powiatowa oraz wojewódzka), jak też i administracja państwowa niepodlegająca rządowi (np. Rzecznik Praw Obywatelskich czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). Innymi słowy, administracją jest działalność państwa realizująca jego cele, która nie jest ustawodawstwem ani sądownictwem[2].

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

Zgodnie z danymi GUS[3] za 2024 r., zatrudnienie w administracji publicznej[4] wynosiło prawie 446 tys. etatów, z tego administracja państwowa liczyła niemal 184 tys. etatów, a administracja samorządu terytorialnego – niemal 261 tys. etatów. Z kolei zatrudnienie w służbie cywilnej wynosiło w 2024 r. 121,6 tys. etatów[5], co stanowiło 66 % zatrudnionych w całej administracji państwowej[6].

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

W wielu tych urzędach, niezależnie od członków korpusu służby cywilnej, zatrudniani są pracownicy na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W większości dotyczy to pracowników na stanowiskach pomocniczych i obsługi, ale również kierowników jednostek i ich zastępców (np. wojewódzkich konserwatorów zabytków). Ustawa ta przewiduje bowiem możliwość rozciągnięcia jej przepisów w całości lub w części na pracowników urzędów państwowych, innych niż określone wprost w art. 1 ustawy w drodze rozporządzenia Rady Ministrów[7]. W przypadku niektórych jednostek (np. KRUS), w praktyce 100 % pracowników tych jednostek zatrudnionych jest na podstawie przepisów powyższej ustawy. Powoduje to nieuzasadnioną dwoistość regulacji obowiązujących pracowników administracji rządowej: ci zatrudnieni w korpusie służby cywilnej objęci są wieloma szczegółowymi regulacjami w zakresie chociażby ocen pracowniczych czy indywidualnych programów rozwoju zawodowego, podczas gdy pozostali – zatrudnieni poza korpusem, zostali objęci szczątkowymi regulacjami.

---

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

Niezwykle istotnym aspektem jest również brak w krajowym porządku prawnym wiodącego organu, który pełniłby rolę swoistego koordynatora procesów zarządzania w szeroko pojętej administracji publicznej. Szeregu organom przypisano bowiem rozproszone kompetencje w tym zakresie. I tak, zgodnie z Konstytucją RP, Rada Ministrów kieruje administracją rządową, a zwierzchnikiem służbowym pracowników tej administracji jest Prezes Rady Ministrów. Szef Służby Cywilnej kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, ale już urzędy administracji rządowej, w których nie są zatrudnieni pracownicy korpusu służby cywilnej, nie mają centralnego organu odpowiedzialnego za „kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi". Ustanowiona przy Prezesie Rady Ministrów Rada Służby Publicznej, wbrew swojej nazwie sugerującej szerokie podejście do spraw administracji państwowej, jest organem opiniodawczo-doradczym wyłącznie w zakresie służby cywilnej, co wprost wynika z art. 19 ust. 2 i 3 u.s.c. Z kolei kompetencje przypisane ministrowi właściwemu w sprawach administracji publicznej nie dotyczą procesu zarządzania zasobami ludzkimi jako takiego, tylko kwestii organizacji urzędów administracji publicznej, procedur administracyjnych oraz reformy i organizacji struktur administracji publicznej[8].

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Analogiczne ryzyka dotyczą pozostałych jednostek objętych obecną kontrolą NIK. Ponadto brak jednolitych rozwiązań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w skali całej administracji, łącznie z brakiem precyzyjnych definicji tejże administracji oraz służby publicznej, może utrudniać pełne wykorzystanie zasobów ludzkich, elastyczny przepływ pracowników pomiędzy różnymi korpusami administracji. Ponadto wzmacnia to także negatywne skutki niekompletności służby cywilnej, która nie obejmuje swoimi przepisami wszystkich pracowników administracji rządowej, utrudniając zarządzanie nią. Obecna kontrola została zaplanowana jako kontrola zgodności, zatem badania kontrolne skoncentrowane były na porównaniu stanu faktycznego w jednostkach z obowiązującymi przepisami prawa, standardami zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzonymi przez Szefa Służby Cywilnej, jak również wewnętrznymi regulacjami przyjętymi przez skontrolowane jednostki. Tło stanowiły przede wszystkim znacznie zróżnicowane rozwiązania prawne w poszczególnych urzędach objętych kontrolą. W celu uzyskania pełnego obrazu funkcjonowania administracji publicznej, NIK planuje kolejne kontrole w tym obszarze, ukierunkowane na sprawdzenie skuteczności i efektywności działania jednostek administracji publicznej, funkcjonujących zarówno w ramach służby cywilnej jak i poza nią. Ukierunkowane one będą na planowanie i wykorzystanie zasobów niezbędnych do efektywnej i skutecznej realizacji zadań, w tym min.: środków finansowych, budynków, środków transportu, jak też zasobów ludzkich, analizowanych w kontekście kultury organizacyjnej sprzyjającej rozwojowi osiąganemu na bazie innowacyjnych rozwiązań zapewniających sprawność struktur i procedur[10]. Wnioski z tych kontroli

---

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

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

eprasa.pl 4a54465105

mogą przyczynić się do określenia optymalnego modelu zarządzania administracją publiczną.

eprasa.pl 4a54465105

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowe i nierzetelne zarządzanie zasobami ludzkimi w większości skontrolowanych jednostek

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

[11] Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim - Najwyższa Izba Kontroli

eprasa.pl 4a54465105

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

eprasa.pl 4a54465105

3. SYNTEZA

Nieuzasadnione wyłączanie stanowisk w urzędach administracji rządowej ze służby cywilnej

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

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że służba cywilna została utworzona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej, co wynika wprost z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Na brak spójności w funkcjonowaniu niektórych stanowisk w korpusie służby cywilnej bądź poza nim, NIK wskazała już w przypadku stanowisk w urzędach wchodzących w skład terenowej administracji rządowej w ubiegłorocznej kontroli P/24/074 „Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim". Eksperci[12] zajmujący się tematyką służby cywilnej wprost wskazują na zasadność uszczelnienia systemu służby cywilnej przez jego rozszerzenie na co najmniej kilka największych jednostek administracji rządowej wyłączonych z tego reżimu (w tym Narodowy Fundusz Zdrowia czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych), podkreślając również, że taki postulat został zakorzeniony w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, *który zakłada objęcie reżimem służby cywilnej całej administracji rządowej*[13]. [str. 73–90, 93–94]

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Zadania Szefa Służby Cywilnej realizowane prawidłowo i rzetelnie

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

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

[str. 24–25]

Ograniczone kompetencje nadzorcze Szefa S.C.

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

Znaczne różnice w poziomach wynagrodzeń, niska skuteczność naborów

Kontrolą w poszczególnych województwach objęto 16 jednostek o zróżnicowanej liczbie pracowników: były to zarówno urzędy gmin miejsko-wiejskich zatrudniające do 41 osób[14], Wojewódzkie Urzędy

[14] Łącznie na stanowiskach urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi.

eprasa.pl 4a54465105

Ochrony Zabytków zatrudniające pomiędzy 45–104 osób[15] jak i Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne, zatrudniające pomiędzy 180–250 osób[16] oraz oddziały regionalne KRUS, zatrudniające od 152 do nawet 709 pracowników[17].

W latach 2021–2024 średnie, miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników poszczególnych urzędów było zróżnicowane i kształtowało się w przedziałach[18]:

- na koniec 2021 r.: od 3,1 tys. zł/etat w Oddziale Regionalnym KRUS[19] w Koszalinie do 5,0 tys. zł/etat w WSSE w Szczecinie[20],
- na koniec 2024 r.: od 5,1 tys. zł/etat (Oddział Regionalny KRUS we Wrocławiu i Urząd Miejski w Płotach) do 9,2 tys. zł/etat w WSSE w Szczecinie[21].

Z kolei w przypadku wynagrodzeń całkowitych[22] wynosiły one:

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

Tak znaczące różnice wynikały m.in. ze znacznego corocznego wzrostu wynagrodzeń dla pracowników wykonujących zawody medyczne oraz tych, których praca pozostawała w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w Państwowej Inspekcji Sanitarnej, którzy – niezależnie od wzrostu kwot wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – mieli również zagwarantowany wzrost wynagrodzeń zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych[23]. Warto dodać, że pracownicy wykonujący zawody medyczne byli również zatrudniani w KRUS (lekarze – inspektorzy orzecznictwa lekarskiego), jednakże nie byli oni objęci tymi regulacjami,

---

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

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

[17] Wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.

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

[19] Dotyczy pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

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

[21] Jw.

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

[23] Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.

eprasa.pl 4a54465105

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

W latach 2021–2024 kierownicy skontrolowanych jednostek przeprowadzili łącznie 1212 naborów[24], z których 812 (67 %) zakończyło się obsadzeniem stanowisk. Najmniejszym powodzeniem cieszyły się nabory do WUOZ, w których tylko 140 z 298 przeprowadzonych (47 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów. Największa skuteczność naborów była w WSSE, w których na 249 przeprowadzonych naborów, 208 (83 %) zakończyło się zatrudnieniem kandydatów, na co z pewnością miała wpływ wysokość oferowanych wynagrodzeń.

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

[str. 25–28, 36–38, 46–48, 59–60]

Zasoby ludzkie nie zawsze adekwatne do potrzeb

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

Brak programów zzl lub ich aktualizacji

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

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

Brak opisów stanowisk pracy i ich wartościowania poza służbą cywilną

Analogiczna sytuacja dotyczyła obowiązku dokonania opisów stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu. Dotyczył on jedynie urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej (WUOZ), choć w niektórych pozostałych jednostkach w ograniczonym zakresie opisy stanowisk pracy były tworzone, szczególnie przy formułowaniu ogłoszeń o naborze. We wszystkich czterech WUOZ dokonano opisów stanowisk pracy i poddano je wartościowaniu, choć jednocześnie NIK stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie w trzech jednostkach[26]. W przypadku KRUS, zaplanowano przeprowadzenie ujednoliconych opisów stanowisk pracy i dokonanie ich wartościowania w 2025 r.

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

Z wyjątkiem trzech oddziałów regionalnych KRUS[27], jednego WUOZ[28], jednej WSSE[29] oraz jednego z urzędów miejskich[30], w pozostałych 10 skontrolowanych jednostkach NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie prowadzenia naborów, choć w części przypadków miały one charakter formalny i jednostkowy. Najwięcej zastrzeżeń w tym obszarze NIK miała w stosunku do naborów prowadzonych w:

---

[25] W przypadku WUOZ w Łodzi, program zarządzania zasobami ludzkimi został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2025 r.
[26] W Wojewódzkich Urzędach Ochrony Zabytków w Lublinie, Łodzi i Wrocławiu.
[27] W Lublinie, Łodzi i Szczecinie.
[28] W Łodzi.
[29] We Wrocławiu,
[30] Urząd Miejski w Płotach.

eprasa.pl 4a54465105

Nieprawidłowości w procesie naborów

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

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednocześnie, że stacje sanitarno-epidemiologiczne były jedynymi ze skontrolowanych jednostek, których nie dotyczył ustawowy obowiązek prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów, jednak we wszystkich czterech skontrolowanych WSSE zostały wdrożone procedury wewnętrzne w tym zakresie. W ocenie NIK zasadne jest wprowadzenie również w tych jednostkach ustawowego obowiązku przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów, co wynika wprost z art. 60 Konstytucji RP. [str. 30, 40, 51, 62–63]

Niejednolite podejście do odbycia służby przygotowawczej i pierwszej oceny

Konieczność odbycia służby przygotowawczej zakończonej egzaminem potwierdzającym przygotowanie pracownika do należytego wykonania obowiązków dotyczyła wyłącznie osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej bądź na stanowisku urzędniczym w urzędach gmin (w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym). Był to ustawowy obowiązek, wynikający z art. 36 ust. 1–8 u.s.c. oraz 19 ust. 1–9 u.o.p.s. W pięciu z ośmiu skontrolowanych jednostek objętych tym obowiązkiem (trzy WUOZ[31] i dwa urzędy gmin miejsko-wiejskich[32]) NIK stwierdziła szereg nieprawidłowości w tym zakresie, począwszy od niezorganizowania tej służby dla niektórych pracowników (Urząd Miasta i Gminy Kiernozia) po nieprawidłowości formalne w pozostałych jednostkach (m.in. nieokreślenie zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej przez kierownika jednostki bądź nieterminowe jej zakończenie, czy też nierzetelne przygotowanie testów egzaminacyjnych).

[31] W Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu.
[32] W Kiernozi i Świerzawie.

eprasa.pl 4a54465105

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

Nieprawidłowości w ocenach okresowych lub ich brak

Analogiczna sytuacja dotyczyła obowiązku przeprowadzania ocen okresowych pracowników. Obowiązek taki w przypadku skontrolowanych jednostek przewidywały jedynie przepisy ustawy o służbie cywilnej (art. 81–83) oraz ustawy o pracownikach samorządowych (art. 27 ust. 1–9)[33]. Spośród skontrolowanych WUOZ i urzędów gmin, tylko w jednym przypadku[34] był on realizowany w sposób prawidłowy, w pozostałych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości (m.in. w zakresie nieterminowego lub nierzetelnego przeprowadzenia tych ocen), a w dwóch jednostkach samorządowych[35] w ogóle nie były one przeprowadzane, co stanowiło naruszenie postanowień art. 27 ust.1 u.o.p.s. NIK wskazuje, że oceny pracownicze są istotnym elementem procesu zarządzania i stanowią informację zwrotną dla pracowników.

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

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

---

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

[34] WUOZ w Szczecinie.

[35] Urząd Miasta i Gminy Kiernozia oraz Urząd Miejski w Płotach.

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

[str. 31–32, 41–42, 52–53, 63–64]

Szkolenia realizowane, nie zawsze planowane

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

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

Zdaniem NIK, wskazane jest ujednolicenie zasad dotyczących opracowania indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla wszystkich pracowników na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej i samorządowej. Jednocześnie NIK podtrzymuje wniosek z ubiegłorocznej kontroli P/24/074 „Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędach w województwie łódzkim" co do fakultatywności opracowania powyższych dokumentów w przypadku urzędów zatrudniających do 50 pracowników. [str. 32–33, 42, 53, 64]

Istotne nieprawidłowości finansowe przy nagrodach i dodatkach specjalnych

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

- nieprawidłowego przyznania i wypłacenia dodatków specjalnych pracownikom PIS (na łączną kwotę niemal 600 tys. zł), którzy nie wykonywali czynności kontrolnych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu przyznawania pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonującym czynności kontrolne dodatku specjalnego do wynagrodzenia oraz wysokości tego dodatku[37],
- braku wskazania podstawy przyznania nagrody (szczególnych osiągnięć) w przypadku nagród przyznanych w Urzędzie Miasta i Gminy Kiernozia oraz w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim na łączną kwotę 272 tys. zł,
- przyznania pracownikom Urzędu Miasta i Gminy Kiernozia dodatków specjalnych w łącznej kwocie 39,6 tys. zł, pomimo niewykazania spełnienia warunków przyznania dodatku, określonych w art. 36 ust. 5 u.o.p.s.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również przyznanie w I poł. 2024 r. w oddziałach regionalnych KRUS dodatków specjalnych, które zostały przyznane na podwyższenie wynagrodzeń pracowników, choć było to sprzeczne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek[38]. Jednak Prezes KRUS podjął taką decyzję wskutek niedokonania na czas nowelizacji rozporządzenia płacowego przez Radę Ministrów, która winna uwzględnić ustawową 20 % podwyżkę wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej w 2024 r.

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

[37] Dz. U. z 2021 r. poz. 2243, dalej: rozporządzenie w sprawie dodatku specjalnego.
[38] Dz. U. z 2023 r. poz. 467 ze zm. dalej: rozporządzenie płacowe.

eprasa.pl 4a54465105

[str. 33–34, 42–45, 53–56, 64–65]

Awansowanie pracowników zasadniczo rzetelne

Kierownicy skontrolowanych urzędów zasadniczo w rzetelny sposób dokonywali awansów pracowników, choć w przypadku WUOZ we Wrocławiu NIK stwierdziła nieudokumentowanie faktu zasięgnięcia opinii bezpośredniego przełożonego w tym zakresie[39]. Podstawą awansowania pracowników były w szczególności:

- doświadczenie i zaangażowanie pracowników,
- uzupełnienie wykształcenia/zdobycie nowych kwalifikacji,
- umiejętność dzielenia się wiedzą i inicjatywa w zakresie usprawniania pracy. [str. 34–35, 45, 56–57, 65–66]

Praca w nadgodzinach lub dniach wolnych w 75 % skontrolowanych urzędów

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

W 12 z 16 skontrolowanych jednostek wystąpiła konieczność świadczenia pracy przez pracowników w godzinach nadliczbowych bądź w dniach ustawowo wolnych od pracy. Jedynie w czterech urzędach (WUOZ w Lublinie i Wrocławiu oraz Urząd Miasta i Gminy Kiernozia i Urząd Miejski w Świerzawie) nie wystąpiły takie sytuacje. Z wyjątkiem przypadków nieprawidłowości w Oddziale Regionalnym KRUS we Wrocławiu oraz WSSE w Lublinie i Szczecinie, świadczenie pracy w nadgodzinach bądź w dniach wolnych od pracy zostało w prawidłowy sposób skompensowane pracownikom. Jednak NIK stwierdziła również przypadki nierzetelnego prowadzenia ewidencji czasu pracy (WSSE w Szczecinie, Urząd Miejski w Ostrowie Lubelskim). [str. 35, 45–46, 57–58, 66]

Trudności i bariery w zarządzaniu wskazane przez kierowników urzędów

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

- trudności w pozyskaniu kompetentnej kadry przy mało atrakcyjnych warunkach finansowych, jak i w zatrzymaniu w urzędach pracowników zdolnych i pragnących rozwoju, którzy mieli poczucie niedocenienia w zakresie finansowym,
- brak kompatybilności oprogramowania kadrowo-płacowego pomiędzy instytucjami, co utrudnia przepływ informacji,
- niskie kwoty na szkolenia i rozwój pracowników,
- coroczny wzrost wynagrodzenia minimalnego powodujący spłaszczenie struktury wynagrodzeń w urzędach. [str. 35–36, 46, 58, 66]

[39] Co było niezgodne z obowiązującym w tym urzędzie Programem zzl.

eprasa.pl 4a54465105

4. WNIOSEK

Prezes Rady Ministrów

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

1. włączenie wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej do służby cywilnej.
   Obecnie tylko niektórzy pracownicy administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych zatrudniani są w ramach korpusu służby cywilnej, wypełniając normę w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, a pozostali nie są objęci przepisami u.s.c.
2. zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do skali i zakresu realizowanych zadań.
   Ustalenia kontroli wskazują, że nie we wszystkich urzędach zasoby te były wystarczające, a działania podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek w celu ich zapewnienia nie były w pełni skuteczne.
3. zapewnienie jednakowych zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej i samorządowej.
   Obecnie jednolite zasady (w tym standardy zarządzania zasobami ludzkimi) dotyczą wyłącznie pracowników służby cywilnej, co prowadzi do nieuzasadnionych różnic w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej.
4. wzmocnienie kompetencji zarządczych Szefa Służby Cywilnej.
   Obecnie Szef Służby Cywilnej, choć formalnie odpowiedzialny za kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, posiada w praktyce ograniczone kompetencje nadzorcze, co uniemożliwia praktyczną realizację obowiązku określonego w art. 15 ust. 1 pkt 2 u.s.c. Wzmocnione kompetencje zarządcze nie powinny jednak zmierzać do zastąpienia w zarządzaniu dyrektorów generalnych i kierowników urzędów, jednak powinny umożliwić przede wszystkim wyegzekwowanie stosowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.
5. zapewnienie równego dostępu obywatelom do wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji rządowej, z uwzględnieniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej.
   Obecnie dostęp ten jest ograniczony, szczególnie w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej, a także stanowisk w administracji funkcjonujących poza służbą cywilną, pomimo faktu zagwarantowania w art. 60 Konstytucji RP prawa dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach.
6. ujednolicenie i uproszczenie zasad wynagradzania pracowników w celu zwiększenia jego transparentności i przestrzegania zasady równej płacy za pracę równej wartości.

eprasa.pl 4a54465105

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

eprasa.pl 4a54465105

5. Ważniejsze wyniki kontroli

5.1. Zarządzanie zasobami ludzkimi

Zarządzanie zasobami nie w pełni prawidłowe i rzetelne

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

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

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

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

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

5.1.1. Szef Służby Cywilnej

Trafna diagnoza problemów służby cywilnej

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

Strategia zzl opracowana, choć wciąż nieprzyjęta

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

eprasa.pl 4a54465105

dokonano tego w Projekcie strategii skierowanym 27 czerwca 2025 r. do publicznych konsultacji[40].

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

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

Pozytywna ocena NIK realizacji ustawowych zadań Szefa S.C.

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

Ograniczone kompetencje Szefa S.C.

Szef S.C. monitorował stosowanie standardów zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzonych w drodze jego zarządzenia w urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej i podejmował działania mające na celu wsparcie kierowników urzędów w ich wdrażaniu (np. poprzez organizację forum wymiany doświadczeń). Działania te NIK oceniła pozytywnie. Jednak w obecnym stanie prawnym Szef Służby Cywilnej nie ma możliwości wyegzekwowania ich stosowania przez kierowników jednostek zatrudniających członków korpusu służby cywilnej. Tymczasem wyniki prowadzonego monitoringu wskazują na znaczący odsetek urzędów, które nie stosują tych standardów – w tym nawet tych obligatoryjnych, wynikających również wprost z przepisów u.s.c. (np. w dalszym ciągu 29 % urzędów w 2023 r. nie opracowało programu zarządzania zasobami ludzkimi, a 42 % nie wdrożyło indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników). Zdaniem NIK, konieczne jest wzmocnienie instytucji Szefa Służby Cywilnej (w szczególności w zakresie kompetencji zarządczych), na co wskazują również eksperci zajmujący się problematyką służby publicznej[41].

5.1.2. Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków

Wzrost wynagrodzeń, problemy z naborami

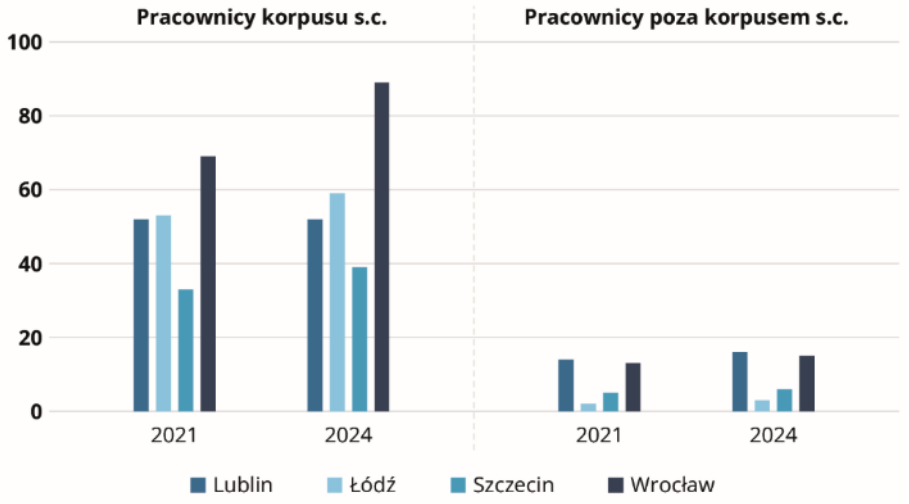
W skontrolowanych WUOZ zatrudnieni byli zarówno członkowie korpusu służby cywilnej jak też i pracownicy urzędów państwowych. W przypadku tych pierwszych zatrudnienie kształtowało się na poziomie od 33 osób do 69 osób na początek 2021 r. do poziomu od 39 do 89 osób na koniec 2024 r. Wzrosło również zatrudnienie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

---

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

eprasa.pl 4a54465105

Infografika nr 1
Zatrudnienie w skontrolowanych WUOZ



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

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

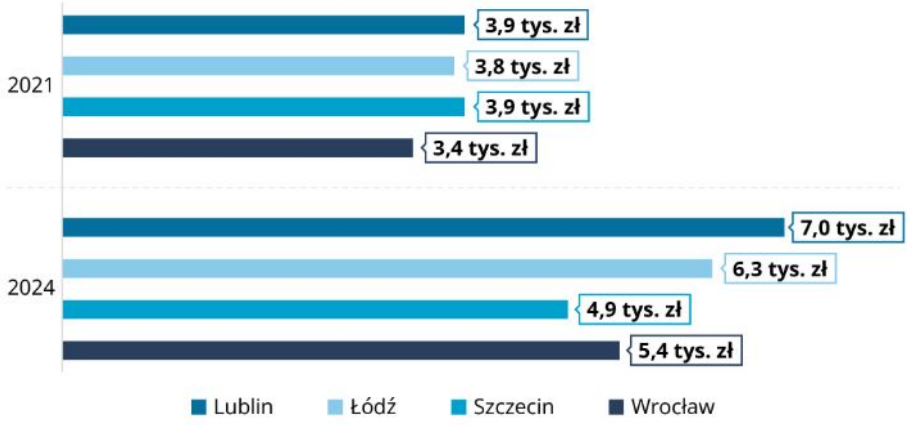
Średnie wynagrodzenie zasadnicze w WUOZ w korpusie służby cywilnej[42] kształtowało się w przedziale 3,4–3,9 tys. zł w 2021 r.[43] do 4,9–7,0 tys. zł w 2024 r.[44]

Infografika nr 2

[42] Kontrola w WUOZ skupiła się na ocenie funkcjonowania regulacji dotyczących pracowników służby cywilnej.
[43] Wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.
[44] Wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.

eprasa.pl 4a54465105

Średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze/etat w WUOZ

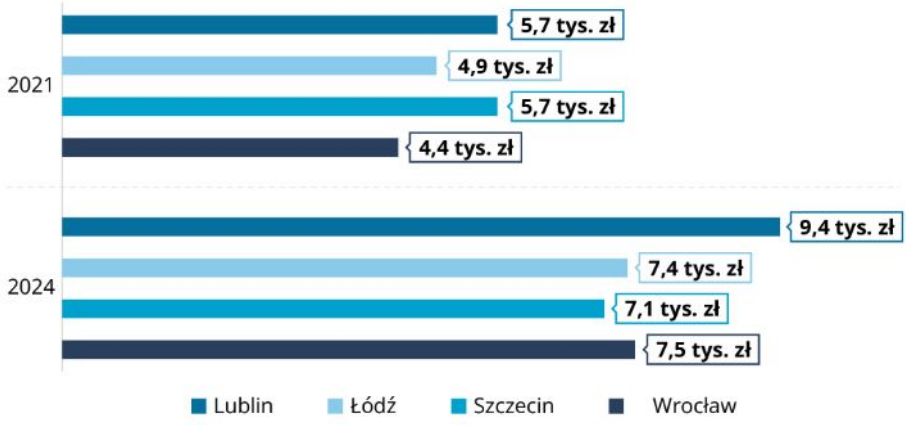


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

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

Infografika nr 3

Średnie miesięczne wynagrodzenie całkowite/etat w skontrolowanych WUOZ



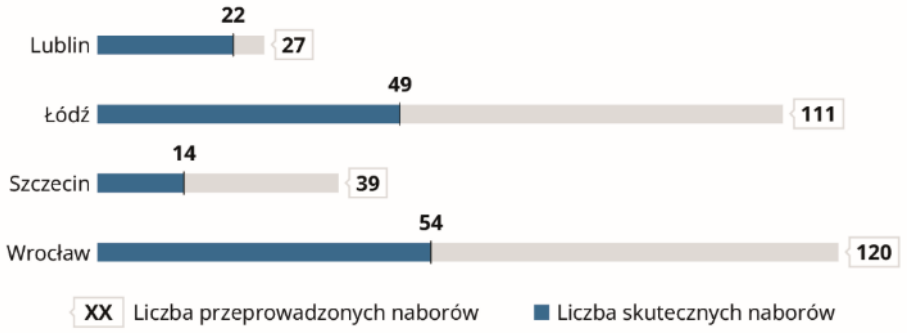
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

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

eprasa.pl 4a54465105

Infografika nr 4

Skuteczność przeprowadzonych naborów w skontrolowanych WUOZ w latach 2021–2024



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

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

Braki kadrowe

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

Przykład

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Brak programów zzl lub ich aktualizacji

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

Nieprawidłowości w zakresie opisów i wartościowania stanowisk pracy

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

Przykład

W **WUOZ w Lublinie** nie sporządzono odrębnych opisów dla niektórych stanowisk pracy[45], co było sprzeczne z postanowieniami § 1 ust. 1 i ust. 2a zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy.

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

Nieprawidłowości w naborach w większości WUOZ

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

Przykład

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

Nieprawidłowości w zakresie służby przygotowawczej i pierwszych ocen

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

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

eprasa.pl 4a54465105

Przykład

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

- wbrew art. 36 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej we wszystkich zbadanych przypadkach nie sporządzono opinii przez osobę kierującą komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony, na podstawie której powinien zostać określony zakres i czas trwania służby przygotowawczej,
- wbrew § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej[46], w jednym przypadku rozmowa wstępna odbyła się po upływie 38 dni, a więc z przekroczeniem wymaganego terminu 21 dni od dnia nawiązania z ocenianym stosunku pracy,
- sześć arkuszy pierwszej oceny w służbie cywilnej zostało sporządzonych w sposób nierzetelny, w szczególności nie wskazano w nich wniosków dotyczących rozwoju zawodowego ocenianego.

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

Oceny okresowe prawidłowo i rzetelnie przeprowadzone tylko w WUOZ w Szczecinie

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

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

Przykład

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

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

[46] Dz. U. poz. 1144.

eprasa.pl 4a54465105

urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej[47] nie zostały dokonane w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny (§ 7 pkt 1 ww. rozporządzenia).

Brak planów szkoleń i IPRZ

Jedynie w WUOZ w Łodzi sporządzane były corocznie plany szkoleń pracowników korpusu służby cywilnej, które były zasadniczo realizowane. W urzędzie tym zostały również opracowane i zrealizowane indywidualne programy rozwoju zawodowego pracowników. Natomiast w przypadku WUOZ w Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu plany szkoleń nie zostały opracowane[48]. Ponadto w urzędach w Lublinie i Wrocławiu nie sporządzano indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników, choć taki obowiązek wynikał wprost z art. 108 ust. 1 u.s.c. W WUOZ w Szczecinie były one wprawdzie prawidłowo i rzetelnie sporządzane, jednak stwierdzono przypadki, że dokumentacja pracownicza nie zawierała żadnych dokumentów potwierdzających realizację szkoleń.

Przykład

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

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

---

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Nagrody za szczególne osiągnięcia otrzymywali niemal wszyscy

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

Przykład

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

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

Dodatki zadaniowe przyznawane prawidłowo

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Przykład

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

Rzetelne awansowanie pracowników

Co do zasady we wszystkich skontrolowanych WUOZ awanse pracowników odbywały się w sposób rzetelny[49] i były uzasadnione, w szczególności biorąc pod uwagę pozytywne oceny okresowe pracowników, fakt ich uprzedniego nagradzania, doświadczenie zawodowe pracowników i postawę etyczną. Jednak wewnętrzne zasady awansowania pracowników zostały wprowadzone tylko w WUOZ w Szczecinie i we Wrocławiu, co NIK uznaje za dobrą praktykę.

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

eprasa.pl 4a54465105

Dobra praktyka

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

Godziny nadliczbowe prawidłowo rozliczone

We wszystkich skontrolowanych WUOZ obowiązywał podstawowy, ośmiogodzinny czas pracy w przeciętnie 40 godzinnym pięciodniowym tygodniu pracy. Konieczność świadczenia przez pracowników pracy w godzinach nadliczbowych wystąpiła jedynie w WUOZ w Łodzi[50] i Szczecinie[51]. Godziny te zostały prawidłowo rozliczone, pracownikom zapewniono czas wolny w wymiarze wskazanym w art. 97 ust. 6, 7, 8 i 9 u.s.c., a także przestrzegano obowiązku zapewnienia odpoczynków dobowych wynoszących co najmniej 11 godzin, zgodnie z art. 132 § 1 Kodeksu pracy. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak w tych jednostkach nieprawidłowości polegające na:

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

Trudności i bariery w zarządzaniu zdaniem kierowników jednostek

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

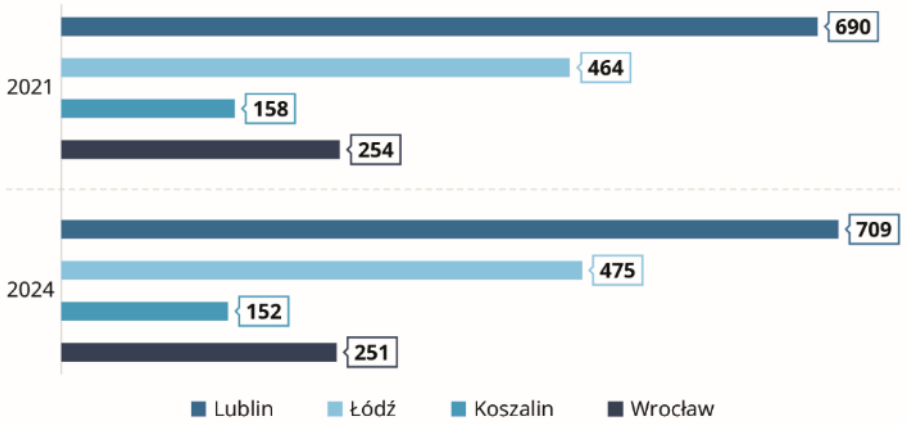
5.1.3. Oddziały Regionalne Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Wzrost wynagrodzeń, znaczna rotacja pracowników

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

Infografika nr 5

Zatrudnienie w skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS



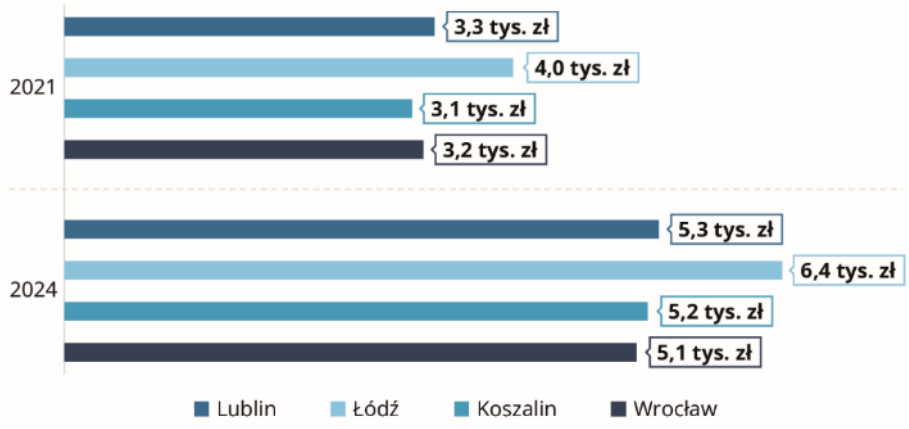
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

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

eprasa.pl 4a54465105

Infografika nr 6

Średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze/etat w skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS

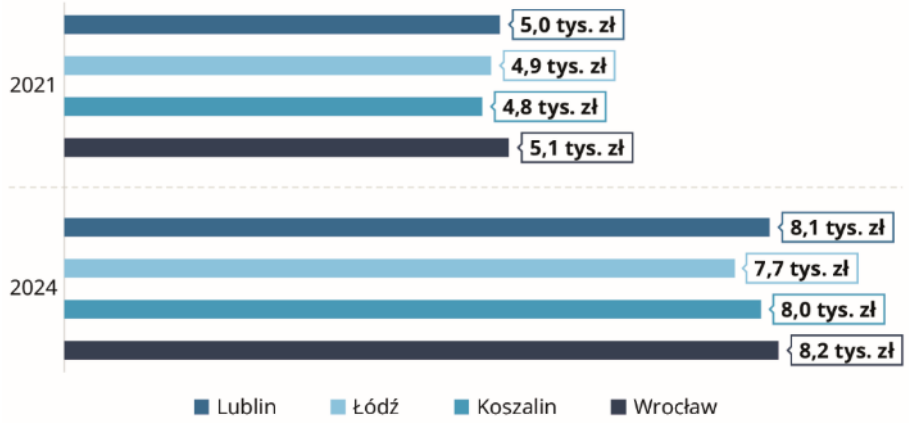


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

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

Infografika nr 7

Średnie miesięczne wynagrodzenie całkowite/etat w skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS



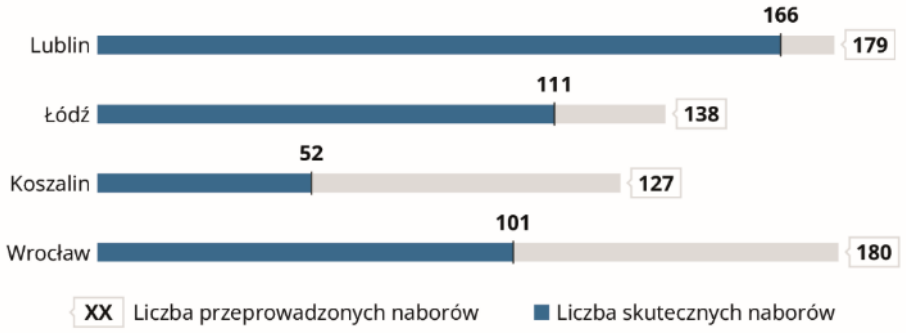
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

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

eprasa.pl 4a54465105

Infografika nr 8

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



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli

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

Zasoby ludzkie w większości adekwatne do zadań

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

Przykład

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Polityka zzl kształtowana centralnie

Obowiązująca w poszczególnych oddziałach regionalnych KRUS polityka zarządzania zasobami ludzkimi była zależna od regulacji wprowadzonych na poziomie Centrali KRUS. W związku z tym, dyrektorzy poszczególnych oddziałów nie wprowadzali szczegółowych regulacji wewnętrznych w obszarach objętych polityką zarządzania zasobami ludzkimi[52]. W tym zakresie poszczególne jednostki realizowały zadania w oparciu o przepisy prawa, regulacje wydane przez Prezesa KRUS oraz wytyczne biur Centrali KRUS. Zarządzeniami Prezesa KRUS uregulowano kwestie odnoszące się do systemu nagradzania pracowników, rekrutacji nowych pracowników, podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Do 24 czerwca 2021 r. obowiązywało zarządzenie Prezesa KRUS wprowadzające system oceny pracowników KRUS. W ramach zintegrowanego systemu zarządzania wprowadzono „Instrukcję adaptacji nowych pracowników KRUS", „Procedurę postępowania w przypadku rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem oddziału regionalnego KRUS" oraz „Procedurę planowania szkoleń". Od września 2017 r. obowiązywały również wytyczne Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi określające ścieżki kariery pracowników KRUS zatrudnionych w oddziałach regionalnych.

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

Brak formalnego obowiązku opisania i wartościowania stanowisk

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Nabory zasadniczo realizowane prawidłowo

Najwyższa Izba Kontroli oceniła zasadniczo pozytywnie proces przeprowadzania naborów w skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS[53]. Były one prowadzone zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także z wewnętrznymi zasadami obowiązującymi w KRUS[54]. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na fakt, że obowiązujące przepisy wyłączyły obowiązek przeprowadzenia naborów na niektóre stanowiska kierownicze w KRUS[55], które były obsadzane w drodze powołania przez Prezesa KRUS, co zdaniem NIK stało w sprzeczności z zasadą równego dostępu do służby publicznej, wynikającego z art. 60 Konstytucji RP, a także standardów OECD.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na niespójność przepisów w zakresie wymaganej liczby lat pracy w przypadku stanowiska lekarza regionalnego – inspektora nadzoru orzecznictwa lekarskiego w rozporządzeniu płacowym[56], w którym wymagane były trzy lata pracy, a § 21 ust.1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 31 grudnia 2004 r. w sprawie orzecznictwa lekarskiego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego[57], w którym wskazano wymóg co najmniej pięcioletniej praktyki zawodowej w zakresie orzecznictwa lekarskiego. W przypadkach naborów na to stanowisko w oddziałach regionalnych KRUS, wskazywano jako wymaganie niezbędne pięcioletnią praktykę w zakresie orzecznictwa lekarskiego, zgodnie z § 21 ust. 2 rozporządzenia z 31 grudnia 2004 r.

---

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

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

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

[56] Załącznik nr 3 tabela XI pkt II.2

[57] Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 46.

eprasa.pl 4a54465105

Brak służby przygotowawczej i pierwszych ocen pracowników

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

Rezygnacja z procedury ocen okresowych

W zakresie ocen okresowych pracowników w KRUS obowiązywała do 24 czerwca 2021 r. formalna procedura ich przeprowadzania[58]. Bieżąca ocena miała być dokonywana cztery razy w roku na koniec każdego kwartału roku kalendarzowego przy wykorzystaniu „Karty bieżącej oceny" i wykorzystywana była przede wszystkim przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu i wysokości nagród. W żadnym ze skontrolowanych oddziałów regionalnych KRUS nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia ocen pracowników do czerwca 2021 r. Jak wskazywali dyrektorzy oddziałów regionalnych, po tym okresie nie było wprawdzie konieczności dokonywania pisemnej oceny pracowników, jednak nie zwalniało to kierowników urzędów od dokonywania oceny pracy podległych pracowników. Dokonywano jej bowiem nadal kwartalnie na podstawie regulacji dotyczących nagradzania pracowników, na jej bowiem podstawie wnioskowano o przyznanie pracownikom nagród, a ich przyznanie wynikało w szczególności z oceny wykonanej pracy.

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

Jednocześnie warto podkreślić, że w obrocie prawnym wciąż pozostaje rozporządzenie Rady Ministrów z 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych[59], które przewiduje m.in. obowiązek dokonywania ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych, z uwzględnieniem m.in. postawy obywatelskiej

---

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

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

eprasa.pl 4a54465105

pracownika socjalistycznej administracji i przestrzeganie zasad praworządności socjalistycznej i sprawiedliwości społecznej[60].

System szkoleń działał prawidłowo

System planowania i realizacji szkoleń w oddziałach regionalnych KRUS został pozytywnie oceniony przez NIK. We wszystkich skontrolowanych jednostkach sporządzano plany szkoleń, które zasadniczo były realizowane. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie przez Prezesa KRUS jednolitych zasad w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników KRUS[61].

Nagrody okresowe niemal dla wszystkich

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

- z funduszu nagród, utworzonego zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia płacowego[62],
- z funduszu motywacyjnego, utworzonego na podstawie art. 81a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników[63].

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

---

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Przykład

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

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

Ustawowo zagwarantowana podwyżka w formie dodatków specjalnych

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

eprasa.pl 4a54465105

Przykład

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

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

Decyzję w tej sprawie dyrektorzy oddziałów regionalnych podejmowali na podstawie polecenia Prezesa KRUS, sformułowanego w piśmie z 4 kwietnia 2024 r. Prezes KRUS podjął decyzję o dokonaniu waloryzacji wynagrodzeń wskazując jednocześnie, że w przypadku przekroczenia możliwości podziału środków na wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek stażowy, premię regulaminową należało pracownikowi przyznać dodatek specjalny na czas nieokreślony z uwagi na ogłoszenie 1 lutego 2024 r. ustawy budżetowej na 2024 r.[64] i obowiązek wynikający z art. 8 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej dotyczący podwyższenia wynagrodzeń dla pracowników w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku. Na dzień podjęcia decyzji prace legislacyjne nad rozporządzeniem zmieniającym rozporządzenie płacowe nadał trwały. Nadrzędny charakter ustawy budżetowej nad nieznowelizowanym rozporządzeniem płacowym był wystarczającą podstawą do podjęcia powyższej decyzji o zwaloryzowaniu wynagrodzeń, nawet w formie dodatków specjalnych. Po opublikowaniu zmian do rozporządzenia płacowego[65] dodatek specjalny został przypisany do składników wynagrodzenia w obowiązującej tabeli zaszeregowań.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w 2024 r. nowelizacja rozporządzenia płacowego sześciokrotnie[66] była przedmiotem wniosków składanych w różnych terminach przez właściwych Ministrów m.in. w związku z ustaleniem w ustawie budżetowej na rok 2024 średniorocznego

---

[64] Dz. U. poz. 122, ze zm.

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

[66] Według danych na portalu RCL.

eprasa.pl 4a54465105

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

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

Rzetelne awanse

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

Przykład

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

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

Nadgodziny w większości prawidłowo rozliczone

We wszystkich czterech skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS obowiązywał zasadniczo system podstawowego czasu pracy[68]. We wszystkich jednostkach wystąpiły przypadki konieczności świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych, a także w dni wolne od pracy. W badanych przez NIK przypadkach, praca taka została zasadniczo

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Trudności i bariery w zarządzaniu okiem kierowników jednostek

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

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

5.1.4. Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne

Najwyższe wynagrodzenia, najwyższa skuteczność naborów

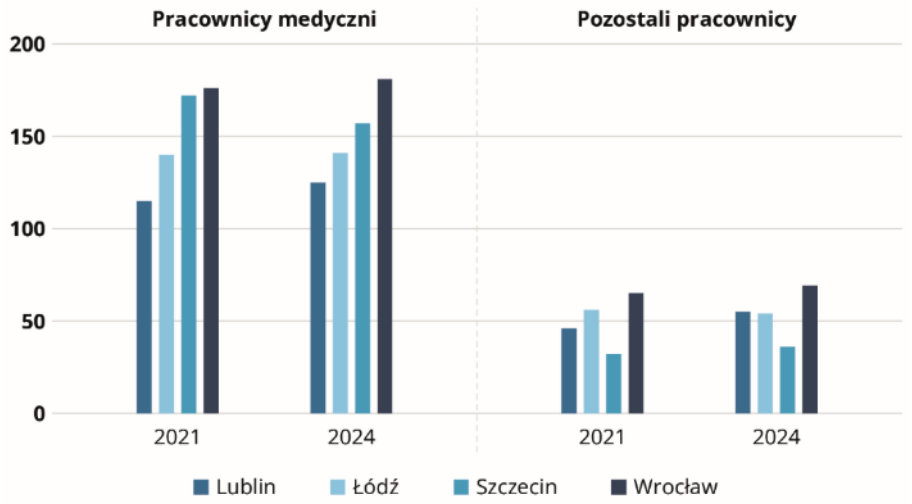
W skontrolowanych WSSE zatrudniani byli:

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

eprasa.pl 4a54465105

Infografika nr 9

Zatrudnienie w skontrolowanych WSSE



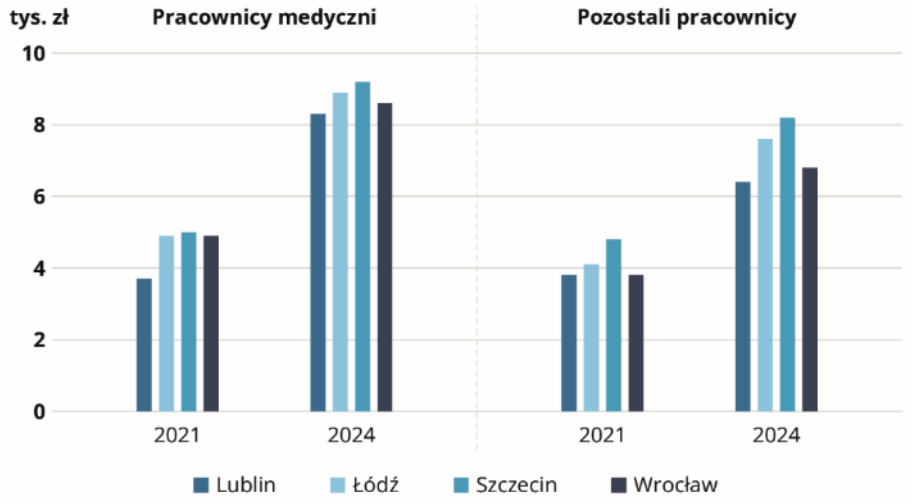
Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Średnie wynagrodzenie zasadnicze w WSSE kształtowało się w przedziale:

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

Infografika nr 10

Średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze/etat w skontrolowanych WSSE



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Wynagrodzenie całkowite w analogicznym okresie kształtowało się na poziomie:

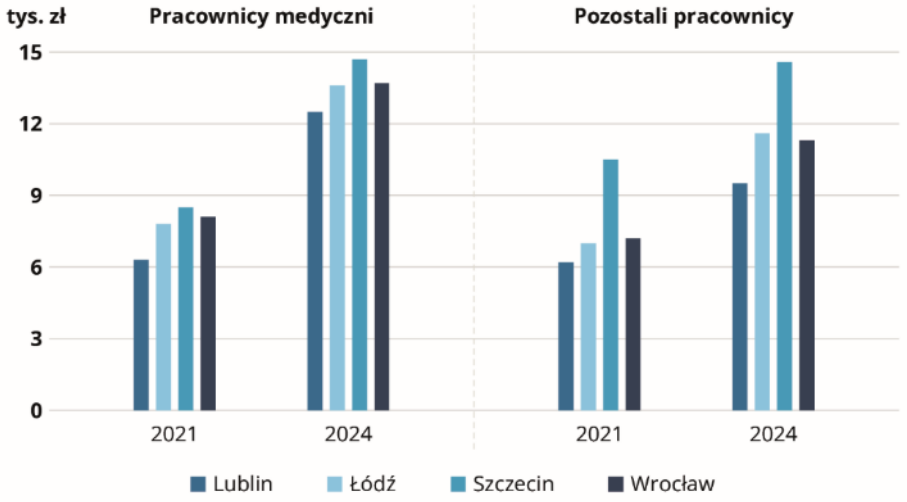
- 6,3–8,5 tys. zł w 2021 r. do 12,5–14,7 tys. zł w 2024 r. w przypadku pracowników wykonujących zawód medyczny oraz innych

eprasa.pl 4a54465105

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

Infografika nr 11

Średnie miesięczne wynagrodzenie całkowite/etat w skontrolowanych WSSE



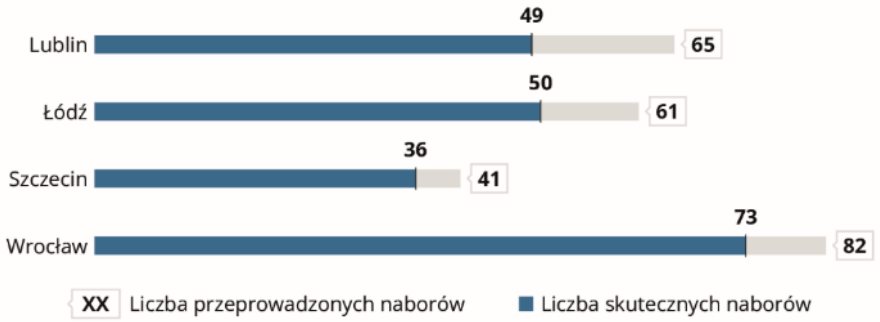
Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

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

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

Infografika nr 12

Skuteczność przeprowadzonych naborów w skontrolowanych WSSE w latach 2021–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Problemy z realizacją zadań w trakcie pandemii

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

eprasa.pl 4a54465105

pracowników w skontrolowanych jednostkach, pomimo relatywnie atrakcyjnych wynagrodzeń.

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

Przykład

Zgodnie ze sprawozdaniami z wykonania planów działalności **WSSE w Łodzi,** w okresie objętym kontrolą wykonano większość z zaplanowanych zadań, z wyjątkiem kontroli w obiektach będących pod nadzorem ŁPWIS w ramach higieny radiacyjnej). W latach 2021–2022 zasadniczą przyczyną niezrealizowania planu kontroli był stan epidemii Covid-19, związane z tym ograniczenie kontroli do okresów zmniejszonej zachorowalności i konieczność prowadzenia przez pracowników Oddziału Higieny Radiacyjnej wywiadów epidemiologicznych. W 2022 r. duży wpływ na ograniczenie realizacji zaplanowanych kontroli miało również uchylenie aktu prawnego, tj. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej[69]. Kontrole w zakresie bieżącego nadzoru nad pracowniami rentgenowskimi, zostały czasowo wstrzymane do dnia 28 grudnia 2022 r. Zaległości te nie zostały również nadrobione w 2023 r., a zasadniczą przyczyną niezrealizowania planu kontroli w tym okresie były wady techniczne (m.in. zawieszanie się) Krajowej Bazy Urządzeń Radiologicznych, a ponowne wprowadzenie i weryfikacja danych w tej bazie wiązało się ze znacznym nakładem pracy.

Brak obowiązku opracowania programów zzl

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

Przykład

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

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

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

Brak opisów i wartościowania stanowisk

Na dyrektorach WSSE nie ciążył obowiązek sporządzenia opisów stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu. Siatka płac wynikała bezpośrednio z rozporządzenia Ministra Zdrowia z 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej[70] oraz ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych[71]. Z kolei kwalifikacje pracowników i wymagany staż pracy na poszczególnych stanowiskach określało rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej[72].

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

---

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

[71] Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.

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

eprasa.pl 4a54465105

Nabory nie zawsze prawidłowe i rzetelne

W przypadku prowadzonych w WSSE naborów NIK nie stwierdziła w tym zakresie nieprawidłowości w WSSE we Wrocławiu, natomiast stwierdzone nieprawidłowości w WSSE w Łodzi i Szczecinie miały charakter jednostkowy[73]. Istotne nieprawidłowości w zakresie naborów NIK stwierdziła w WSSE w Lublinie. W ocenie NIK, doprowadziły do tego m.in. niekompletne instrukcje wewnętrzne w zakresie rekrutacji pracowników, wprowadzone w jednostce w 2020 r. i 2021 r.

Przykład

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

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

Brak służby przygotowawczej i pierwszej oceny

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Oceny okresowe nie dla wszystkich pracowników

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

- w przypadku WSSE w Łodzi i Wrocławiu obowiązywały wyłącznie wewnętrzne procedury oceniania pracowników Działu Laboratoryjnego[74],
- w WSSE w Szczecinie konieczność sporządzenia oceny pracownika przed zawarciem z pracownikiem umowy na czas nieokreślony wynikała z zarządzenia wewnętrznego w sprawie zasad zarządzania zasobami ludzkimi,
- w WSSE w Lublinie w II poł. 2024 r. wprowadzono wewnętrzną procedurę określającą wymagania kompetencyjne, ocenę kompetencji oraz ścieżkę rozwoju i awansowania.

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

Przykład

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

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

[74] Co wynikało z wdrożonych systemów zarządzania jakością w laboratoriach.

eprasa.pl 4a54465105

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

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

Plany szkoleń w każdej jednostce

W każdej z czterech skontrolowanych WSSE wprowadzono procedury w zakresie planowania i realizacji szkoleń pracowników. W jednostkach sporządzano corocznie plany szkoleń, który były zasadniczo realizowane[75], a NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie.

Premie zamiast nagród

Kontrolowane WSSE były jedynymi jednostkami, w których obowiązywały systemy premiowania pracowników zamiast wskazanych ustawowo nagród za szczególne osiągnięcia. Wynikało to z rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia, wysokość funduszu premiowego oraz zasady premiowania określał pracodawca w zakładowym regulaminie premiowania. We wszystkich jednostkach stosowano zarówno miesięczne premie regulaminowe (przyznawane co do zasady wszystkim pracownikom[76]), tworzone w ramach podstawowej puli premiowej, a także premie uznaniowe/motywacyjne, wypłacane w okresach kwartalnych lub półrocznych. W przypadku tych ostatnich pracownikom nie przysługiwało roszczenie co do przyznania premii i ich wysokości.

W przypadku premii regulaminowych, ich minimalna wysokość określona w regulaminach premiowania wynosiła od 5 % (WSSE w Lublinie[77]) do 17 % wynagrodzenia zasadniczego (WSSE we Wrocławiu), ale mogły też być podwyższane w zależności od posiadanych środków.

Przykład

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

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

[75] Z wyjątkiem odstępstw w okresach pandemii Covid-19.

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

Przykład

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Nieprawidłowo przyznane dodatki specjalne

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

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

Tymczasem we wszystkich skontrolowanych WSSE dodatki specjalne otrzymywali również pracownicy, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych, a łączna kwota dodatków zakwestionowanych przez NIK wyniosła niemal 600 tys. zł[78]. Naruszenia dotyczyły zarówno dodatków przyznawanych w trybie „zwykłym" zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia oraz dodatków „covidowych", przyznawanych w okresie pandemii Covid-19 (lata 2021–2022) na podstawie § 4 ust. 3 rozporządzenia.

Przykład

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

W ocenie NIK rozporządzenie w sprawie dodatków specjalnych jasno określa, za jakie czynności kontrolne powinny być one przyznane. Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie w pełni podziela pogląd wskazywany przez kierownictwo poszczególnych WSSE, że w okresie pandemii Covid-19 konieczne było zaangażowanie w działania związane ze zwalczaniem wirusa również wielu pracowników administracji i obsługi, nie oznaczało to jednak możliwości przyznania im dodatków specjalnych za czynności „niekontrolne". Niewłaściwą interpretację i podejście kierownictwa WSSE w Lublinie do kwestii przyznawania dodatków specjalnych pokazuje również ustalenie, że dodatek taki (w wysokości od 5 do 15 % wynagrodzenia zasadniczego) przyznawano w okresie objętym kontrolą siedmiu pracownikom merytorycznym przebywającym na urlopach macierzyńskich i rodzicielskich. Choć pracownicy ci byli nieobecni w pracy i przez okres około 12 miesięcy nie świadczyli pracy, dodatki takie zostały im przyznane przez byłą Lubelską Państwową Wojewódzką Inspektor Sanitarną. Zdaniem NIK, było to działanie niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy o PIS, a sam brak możliwości wypłacania dodatku specjalnego pracownikom przebywającym na urlopach macierzyńskich i rodzicielskich został ugruntowany w orzecznictwie sądowym[79].

Awansowanie pracowników bez nieprawidłowości

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

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

eprasa.pl 4a54465105

Dobra praktyka

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

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

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

Nieprawidłowości w zakresie rozliczania czasu pracy

Skontrolowane WSSE zasadniczo funkcjonowały w ramach podstawowego czasu pracy[80]. We wszystkich skontrolowanych jednostkach wystąpiły przypadki konieczności świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych i dniach wolnych od pracy, na co znaczny wpływ miała w szczególności epidemia Covid-19 w latach 2021–2022. Na badanych próbach ewidencji czasu pracy losowo wybranych pracowników[81] NIK ustaliła, że w WSSE w Łodzi i Wrocławiu sytuacje takie zostały rzetelnie udokumentowane i prawidłowo rozliczone: pracownikom udzielono czasu wolnego na ich wniosek w tym samym wymiarze czasu wolnego od pracy w danym okresie rozliczeniowym. Natomiast pracownikom, którzy wykonywali pracę w niedziele i inne dni ustawowo wolne od pracy zapewniono inne dni wolne od pracy, zgodnie z art. 151 § 1 i 2 Kodeksu pracy. Zasadniczo zapewniono również co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego pracowników, zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej.

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Przykłady

Incydentalne przypadki nieudokumentowania zapewnienia 11-godzinnych odpoczynków dobowych dwóch pracowników **WSSE w Szczecinie** w styczniu 2022 r., w ocenie NIK mogły wyniknąć z nieodnotowania w ewidencji czasu pracy faktycznych godzin przyjścia do pracy w dniu następującym po dniu, w którym pracownik świadczył pracę w godzinach nadliczbowych. W jednostce tej również stwierdzono nieprowadzenie – w 2021 r. i 2022 r. (do 23 stycznia) – harmonogramów czasu pracy pracowników, co było obowiązkiem wynikającym z art. 94 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej i regulaminu pracy przyjętego w tej jednostce; ponadto miesięczna ewidencja czasu pracy w analogicznym okresie była prowadzona w tej jednostce nierzetelnie[82].

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

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

Trudności i bariery w zarządzaniu zdaniem kierowników jednostek

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

5.1.5. Urzędy gmin miejsko-wiejskich

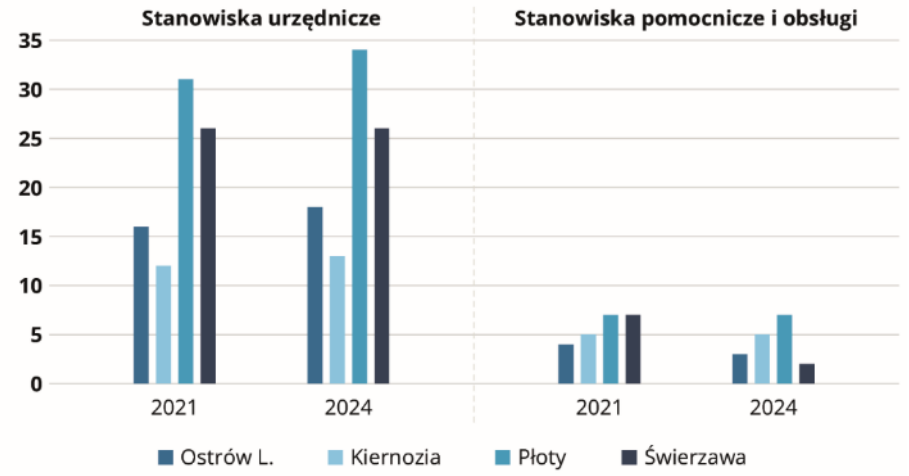
Najniższe zatrudnienie, najniższe wynagrodzenia

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

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

Infografika nr 13

Zatrudnienie w skontrolowanych urzędach gmin miejsko-wiejskich

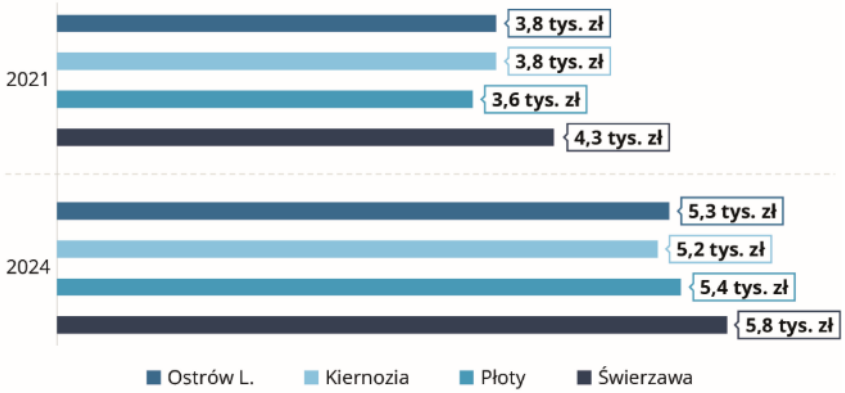


Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Średnie wynagrodzenie zasadnicze pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych[83] kształtowało się w przedziale 3,6–4,3 tys. zł w 2021 r. do 5,2–5,8 tys. zł w 2024 r.

Infografika nr 14

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

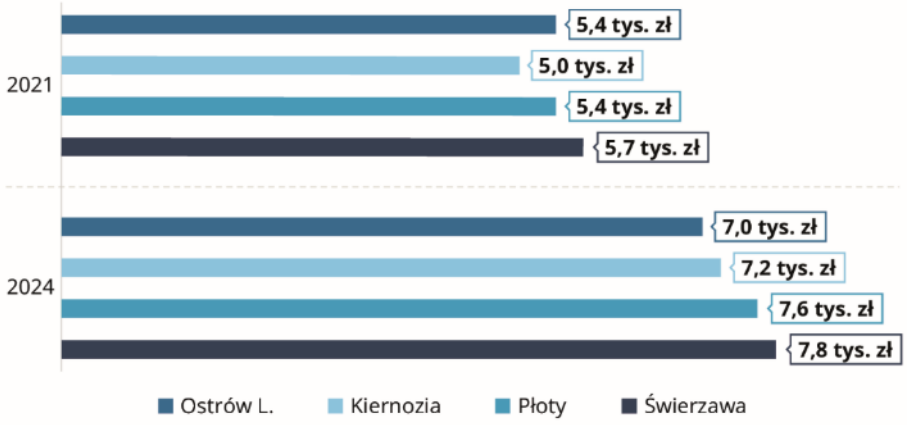
[83] Kontrola w urzędach gmin miejsko-wiejskich skupiła się na ocenie funkcjonowania regulacji dotyczących pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

eprasa.pl 4a54465105

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

Infografika nr 15

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

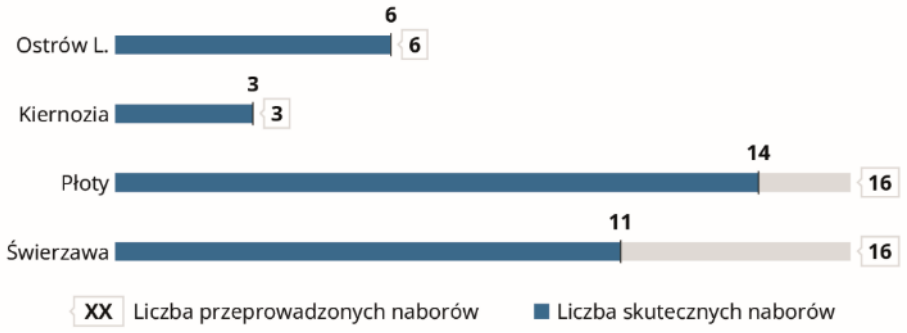


Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

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

Infografika nr 16

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

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

eprasa.pl 4a54465105

Zasoby ludzkie adekwatne do zadań

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

Brak programów zzl

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

Przykład

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Brak obowiązku sporządzenia opisów stanowisk pracy i ich wartościowania

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

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

Dobra praktyka

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

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

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

Nieprawidłowości w procesie naborów

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Przykład

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

Nieprawidłowości w zakresie służby przygotowawczej

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

Liczne nieprawidłowości w zakresie ocen okresowych

We wszystkich czterech urzędach NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie dokonywania ocen okresowych pracowników, których obowiązek przeprowadzenia wynikał z art. 27 u.o.p.s. W Urzędzie Miasta i Gminy Kiernozia[84] oraz Urzędzie Miejskim w Płotach oceny takie w ogóle nie były przeprowadzane. W Urzędzie Miejskim w Świerzawie nie dokonano ich w trzech z ośmiu pracowników ujętych w próbie badanej przez NIK, natomiast w Urzędzie Miejskim w Ostrowie Lubelskim były one przeprowadzane, choć nie zawsze w sposób prawidłowy i rzetelny.

Przykład

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Nieprawidłowości formalne w procesie szkoleń pracowników

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

Nieprawidłowo przyznane nagrody i dodatki specjalne

Z wyjątkiem Urzędu Miejskiego w Płotach, w pozostałych trzech urzędach NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości w procesie przyznawania nagród i dodatków specjalnych. O ile w przypadku Urzędu Miejskiego w Ostrowie Lubelskim dotyczyły one wyłącznie przyznanych pracownikom nagród[85], to w przypadku Urzędu Miasta i Gminy Kiernozia oraz Urzędu Miejskiego w Świerzawie stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły obydwu tych składników wynagrodzenia.

Przykłady

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

Burmistrz Miasta i Gminy Świerzawa wskutek błędnej interpretacji obowiązujących przepisów – nie ustalił funduszu nagród, choć obowiązek taki wynikał z przyjętego w jednostce regulaminu wynagradzania. W samym regulaminie zabroniono uwzględniania kwot przyznanych nagród przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń chorobowych, co było niezgodne z art. 36, 42 i 47 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[86]. Skutkowało to nieuwzględnieniem nagród do podstawy wymiaru tych świadczeń w przypadku 29 pracowników na łącznie 129 okresów pobierania świadczeń chorobowych. Z kolei w przypadku przyznanych dodatków pracownikom dodatków specjalnych, trzy na pięć zbadanych przez NIK zostało przyznanych w kwocie wyższej niż regulaminowe 40 % wynagrodzenia zasadniczego pracowników, a łączna kwota zawyżenia wyniosła 2,3 tys. zł. W jednym przypadku dodatek specjalny został przyznany na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r., a następnie ponownie na cały rok 2024, stając się tym samym stałym elementem wynagrodzenia. W ocenie NIK było to wbrew *ratio legis* normy wynikającej z art. 36 ust. 5 u.o.p.s.

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

Brak nieprawidłowości w zakresie awansów pracowniczych

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

[86] Dz. U. z 2025 r. poz. 501.

eprasa.pl 4a54465105

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

Przykłady

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

Przypadki nierzetelnej ewidencji czasu pracy

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

Trudności i bariery w zarządzaniu zdaniem kierowników jednostek

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

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

eprasa.pl 4a54465105

6. Załączniki

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

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

[87] Według stanu na dzień 08.10.2025 r.

eprasa.pl 4a54465105

Wykaz jednostek kontrolowanych

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

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

eprasa.pl 4a54465105

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w zakresie realizacji zadań Szefa Służby Cywilnej	W formie opisowej	– opracowanie projektu strategii zzl w służbie cywilnej, zawierającego elementy, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, – monitorowanie stosowanie standardów zarządzania zasobami ludzkimi, – prawidłowa współpraca z Radą Służby Publicznej, – terminowe przedkładanie rzetelnych sprawozdań o stanie służby cywilnej.	– Nie dotyczy
2.	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi	W formie opisowej	– wdrożenie wybranych fakultatywnych standardów zzl, – prawidłowe przeprowadzanie i dokumentowanie naborów, – realizacja planów szkoleń – prawidłowe i rzetelne nagradzanie oraz awansowanie pracowników.	– nieopracowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi, – nieterminowe przeprowadzanie pierwszych ocen, a także rozmów wstępnych i rozmów oceniających oraz brak wskazywania wniosków dotyczących rozwoju zawodowego, – nieterminowe i nierzetelne przeprowadzanie ocen pracowników.
3.	Oddział Regionalny KRUS w Łodzi	Pozytywna	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – prawidłowe prowadzenie naborów, – prawidłowe sporządzanie ocen pracowników, – realizacja planów szkoleń, – rzetelne awansowanie pracowników.	– Nie dotyczy
4.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi	W formie opisowej	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – rzetelne prowadzenie naborów (z wyjątkiem jednego przypadku), – prawidłowe i rzetelne ocenianie i nagradzanie pracowników, – rzetelne awansowanie pracowników.	– przyznanie i wypłacenie, dodatków specjalnych w łącznej kwocie 214 tys. zł pracownikom, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych, uprawniających do otrzymania takich dodatków.
5.	Urząd Miasta i Gminy Kiernozia	Negatywna	– prawidłowe przyznanie 102 dodatków specjalnych	– nieprawidłowe regulacje w zakresie zzl, – nieprawidłowo prowadzone nabory, – niezorganizowanie służby przygotowawczej dla dwóch pracowników,

eprasa.pl 4a54465105

				– brak ocen okresowych pracowników, – nieprawidłowe przyznanie nagród i 32 dodatków specjalnych.
6.	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie	W formie opisowej	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – uwzględnienie wybranych standardów fakultatywnych zzl w części regulacji wewn., – prawidłowe przyznawanie dodatków zadaniowych, – rzetelne awansowanie pracowników.	– nieopracowanie programu zzl, – nieprawidłowo sporządzone opisy stanowisk pracy, – nieprawidłowe prowadzenie naborów, – niezapewnienie prawidłowego odbycia służby przygotowawczej i nieprawidłowe dokonanie pierwszej oceny w niektórych przypadkach.
7.	Oddział Regionalny KRUS w Lublinie	Pozytywna	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – prawidłowe prowadzenie naborów, – prawidłowe sporządzanie ocen pracowników, – realizacja planów szkoleń, – rzetelne awansowanie pracowników.	– Nie dotyczy
8.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie	Negatywna	– zasoby ludzkie adekwatne do realizowanych zadań, – szkolenia pracowników, – zasadniczo prawidłowe rozliczanie pracy w godzinach nadliczbowych.	– nieprawidłowe i nierzetelne prowadzenie naborów, – nierzetelne dokonywanie ocen pracowników, – przyznanie i wypłacenie, dodatków specjalnych w łącznej kwocie 199 tys. zł pracownikom, którzy nie wykonywali czynności kontrolnych, uprawniających do otrzymania takich dodatków, – nieprawidłowe przyznanie premii motywacyjnych pracownikom w kwocie 21 tys. zł.
9.	Urząd Miejski w Ostrowie Lubelskim	W formie opisowej	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – wprowadzenie regulacji zgodnie z wymogami u.o.p.s., – prowadzenie naborów zasadniczo zgodnie z wymogami ustawowymi, – szkolenia pracowników, – prawidłowe przyznanie dodatków specjalnych.	– nieprawidłowe zawarcie umów o pracę (na czas nieokreślony) w przypadku dwóch z sześciu osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, – nieterminowe dokonanie ocen okresowych pracowników, – nieprawidłowe nagradzanie pracowników.
10.	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Szczecinie	W formie opisowej	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – prawidłowe prowadzenie naborów, – prawidłowe prowadzenie ocen okresowych pracowników, – prawidłowo przyznawane dodatki zadaniowe,	– niedokonanie aktualizacji programu zzl, – brak określenia zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik został zatrudniony, – nieprzestrzeganie programu zzl w zakresie sporządzania

eprasa.pl 4a54465105

			– prawidłowe rozliczanie pracy w godzinach nadliczbowych.	corocznego planu szkoleń oraz przeprowadzania raz w roku ankiet szkoleniowych, – nierzetelnie prowadzona ewidencja czasu pracy.
11.	Oddział Regionalny KRUS w Koszalinie	Pozytywna	– prawidłowe prowadzenie naborów, – prawidłowe sporządzanie ocen pracowników, – realizacja planów szkoleń, – rzetelne awansowanie pracowników.	– Nie dotyczy
12.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie	W formie opisowej	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – rzetelnie prowadzone nabory (z wyjątkiem jednego przypadku), – planowanie i realizacja szkoleń, – rzetelne awansowanie pracowników, – prawidłowe rozliczanie pracy w godzinach nadliczbowych.	– przypadki nienależnego przyznania i wypłacenia w latach 2021–2022 dodatków specjalnych w łącznej kwocie 80,07 tys. zł, – nierzetelne prowadzenie ewidencji czasu pracy w 2021 r. i styczniu 2022 r.
13.	Urząd Miejski w Płotach	W formie opisowej	– prawidłowo prowadzone nabory, – prawidłowo prowadzona służba przygotowawcza, – zapewnienie możliwości podnoszenia kwalifikacji pracowników, – rzetelne przyznawanie nagród i awansowanie, – prawidłowe rozliczanie pracy w godzinach nadliczbowych.	– nieprzeprowadzenie oceny okresowej wszystkich pracowników Urzędu, – dopuszczenie do świadczenia pracy przez pracowników w trakcie urlopu wypoczynkowego i rozliczania tego czasu jako „nadgodziny przepracowane", – niesporządzenie planu szkoleń wbrew wewnętrznym regulacjom, – nierzetelne prowadzenie rejestru szkoleń.
14.	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu	Negatywna	– uwzględnienie wybranych standardów fakultatywnych zzl w części regulacji wewn., – prawidłowe przyznanie dodatków zadaniowych.	– nieprawidłowo przygotowany i nieakutalizowany program zzl, – nieprawidłowo sporządzone opisy stanowisk pracy w części przypadków, – nieprawidłowo prowadzone nabory i służba przygotowawcza, – nieprawidłowo przeprowadzane oceny okresowe pracowników, – nieopracowanie planów szkoleń oraz indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników, – nieprawidłowo przyznawane nagrody w niektórych przypadkach.
15.	Oddział Regionalny KRUS we Wrocławiu	W formie opisowej	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – realizacja planów szkoleń, – rzetelne awansowanie pracowników.	– nie w pełni rzetelne przeprowadzenie oceny umiejętności kandydatów w trakcie naborów, – nieprawidłowe rozliczenie przepracowanych godzin nadliczbowych

eprasa.pl 4a54465105

				w przypadku trzech pracowników.
16.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu	W formie opisowej	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – rzetelne prowadzenie naborów, – prawidłowe i rzetelne ocenianie i nagradzanie pracowników, – rzetelne awansowanie pracowników.	– przypadki nienależnego przyznania i wypłacenia w 2022 r. dodatków specjalnych w łącznej kwocie 106,5 tys. zł
17.	Urząd Miejski w Świerzawie	W formie opisowej	– zapewnienie zasobów ludzkich adekwatnych do realizowanych zadań, – opracowanie procedur w zakresie zzl w sposób prawidłowy i rzetelny, – prawidłowe i rzetelne prowadzenie naborów (z wyjątkiem jednego przypadku).	– nierzetelne przygotowanie testów sprawdzających wiedzę pracowników w dwóch z pięciu egzaminów kończących służbę przygotowawczą pracowników, – przypadki nieprawidłowego przyznania dodatków specjalnych, – nieustalenie funduszu nagród, – nierzetelne sporządzanie harmonogramów szkoleń zewnętrznych i sprawozdań rzeczowo-finansowe z ich realizacji.

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

eprasa.pl 4a54465105

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO--EKONOMICZNYCH

Analiza stanu prawnego

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

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

Spośród jednostek objętych kontrolą jedynie w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków istnieje konieczność przyjęcia dokumentu określającego planowanie, rekrutację, rozwój, wynagradzanie i motywowanie pracowników, a także dbanie o ich satysfakcję i zaangażowanie w pracę w celu właściwej organizacji procesu zarządzania zasobami ludzkimi – Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi. W jednostkach tych za przygotowanie programu zzl odpowiada wojewódzki konserwator zabytków. Program musi uwzględniać standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej ustalone przez Szefa Służby Cywilnej[89]. Zgodnie ze standardami program zzl urzędy aktualizują co najmniej raz na 3 lata.

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Zasady dokonywania tych czynności zostały określone w zarządzeniu Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej[90]. Istotą tego rozwiązania jest fakt, że w służbie cywilnej opisowi i wartościowaniu podlegają stanowiska pracy, a nie osoby na nich zatrudnione. Opisywanie i wartościowanie służą ocenie względnej wartości lub znaczenia danego stanowiska pracy dla urzędu.

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

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

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

---

[90] M.P. Nr 5 poz. 61, ze zm.

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Obowiązek uczestniczenia w szkoleniach wynika z art. 106 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Szkolenia w służbie cywilnej obejmują szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez Szefa Służby Cywilnej, szkolenia powszechne – planowane, organizowane i nadzorowane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej – planowane, organizowane i nadzorowane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków[91] w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie członkiem korpusu służby cywilnej; szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu. Szczegółowe zasady organizowania szkoleń zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej[92].

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

---

[91] Stosownie do postanowień art. 25 ust. 9 u.s.c.
[92] Dz. U. poz. 960.

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

W obowiązujących uregulowaniach bardzo fragmentarycznie zostały ustalone zasady awansowania pracowników.

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

W przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie KP dopiero od 26 kwietnia 2023 r. pracodawca jest obowiązany informować pracowników w sposób przyjęty u danego pracodawcy o możliwości awansu (art. 94^2 pkt 2).

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

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

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

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

Jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, urzędnik państwowy może być zatrudniony poza normalnymi godzinami pracy, a w wyjątkowych wypadkach także w nocy oraz w niedziele i święta. Urzędnikowi państwowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy przysługuje według jego wyboru wynagrodzenie lub wolny czas, z tym że wolny czas może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu (art. 29 – 30^1u.p.u.p).

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

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

Sam proces zarządzania zasobami ludzkimi w każdej organizacji koncentruje się na uprzednim zdefiniowaniu potrzeb i zasobów ludzkich niezbędnych do realizacji celów i zadań jednostki, opisaniu poszczególnych stanowisk pracy i dokonaniu ich wartościowania w celu utworzenia „siatki płac". Kolejne etapy obejmują rekrutację, wdrażanie do pracy nowoprzyjętych pracowników, wreszcie ich ocenę i sformułowanie indywidualnego programu rozwoju zawodowego[93]. W praktyce wszystkie powyższe zasady obowiązują jedynie w sposób sformalizowany dla pracowników służby cywilnej (częściowo również w przypadku pracowników samorządowych). Tymczasem standardy OECD, przyjęte

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

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

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

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

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

O ile w przypadku pracowników służby cywilnej (a także w pewnym stopniu pracowników samorządowych) większość tych standardów znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w ustawie o służbie cywilnej, rozporządzeniach wykonawczych czy zarządzeniach Szefa S.C., to w przypadku pracowników funkcjonujących w pozostałych reżimach ich stosowanie jest dość ograniczone. Zresztą w samej służbie cywilnej, zasady 8 i 9 zostały w praktyce wyłączone ze stosowania wraz z likwidacją w 2016 r. konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jak wskazuje L. Marcinkowski[94], państwa UE i OECD różnie definiują, które stanowiska należą do najwyższych. Jednak w przypadku Polski, ze służby cywilnej wyłączono nawet stanowiska z poziomu D (zastępców dyrektora departamentu), co jest sytuacją w zasadzie niespotykaną – nawet w państwach starających się przyjęcie do struktur Wspólnoty (np. w Macedonii Północnej). Podobnie wyjątek dotyczy powoływania osób odpowiedzialnych za większe obszary polityk publicznych, usytuowanych powyżej dyrektorów departamentów, jednak poniżej ministrów – w Polsce ich rolę pełnią podsekretarze stanu powoływani

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Istotną kwestię w przestrzeni publicznej stanowią wynagrodzenia w administracji. O ile w przypadku służby cywilnej możliwe jest pozyskanie danych statystycznych i informacji dotyczących działalności określonej przepisami u.s.c., dostępnych w corocznych sprawozdaniach Szefa Służby Cywilnej, to w przypadku pracowników urzędów państwowych, samorządowych oraz stacji sanitarno-epidemiologicznych, brak jest ogólnopolskich statystyk o takim stopniu szczegółowości. Według danych GUS, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w administracji samorządu terytorialnego wyniosło 8,5 tys. zł w 2024 r., zaś w całej administracji publicznej[95] w tym samym roku – 9,8 tys. zł. Z ostatniego sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2024 r. wynika, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej wyniosło 11,3 tys. zł brutto, a tym samym było istotnie wyższe zarówno od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w administracji samorządu terytorialnego, jak również od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, które sięgnęło 8,2 tys. zł. Było to skutkiem jednorazowego i znaczącego – po raz pierwszy od wielu lat – wzrostu kwoty bazowej[96] o 20 %.

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

---

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

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

Wydaje się jednak, że zasadniczym problemem związanym z wynagrodzeniami w administracji publicznej jest fakt, że poza nielicznymi wyjątkami (np. wspomniani już pracownicy organów PIS), brak jest powiązania wzrostu wynagrodzeń w administracji publicznej ze średnią krajową. Nie są one również automatycznie waloryzowane w powiązaniu ze wskaźnikiem inflacji, a zazwyczaj tylko doraźnie, w zależności od politycznych uwarunkowań[97]. Z pewnością taki system nie zachęca do podjęcia pracy w administracji publicznej.

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

Warto podkreślić zasadność rozpoczęcia prac nad całościową reformą służby publicznej, obejmującą również pracowników administracji publicznej. Jak słusznie wskazał D. Sześciło[98], „Konstytucyjna zasada równego dostępu do służby publicznej i troska o kondycję kadr na wszystkich poziomach aparatu państwowego skłania do podejścia kompleksowego, w którym będzie istniał wspólny fundament umożliwiający jej funkcjonowanie." Z kolei R. Sobiech i J. Kozłowski zauważają[99], że „Postulat ujednolicenia statusów zatrudnienia i standaryzacji praw oraz obowiązków funkcjonariuszy publicznych w Polsce jest obecny w debacie publicznej oraz eksperckiej (...) Formułowane postulaty nie przeszły jednak do fazy legislacyjnego wykonania, głównie z takich powodów, jak:

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

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

---

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

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

eprasa.pl 4a54465105

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.
2. Ustawa z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy – Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.
3. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych – Dz. U. z 2023 r. poz. 1917, ze zm.
4. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej – Dz. U. z 2024 r. poz. 416.
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników – Dz. U. z 2025 r. poz. 197, ze zm.
6. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw Dz. U. z 2024 r. poz. 1356.
7. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.
8. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – Dz. U. z 2024 r. poz. 1135.
9. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej – Dz. U. z 2025 r. poz. 450, ze zm.
10. Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych – Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek – Dz. U. z 2023 r. poz. 467, ze zm.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych – Dz. U. z 2024 r. poz. 1638, ze zm. (obowiązuje od 1 listopada 2021 r.).
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej – Dz. U. poz. 960.
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej – Dz. U. poz. 1144.
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej – Dz. U. z 2025 r. poz. 670.
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej – Dz. U. poz. 470.
17. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 31 grudnia 2004 r. w sprawie orzecznictwa lekarskiego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Dz. U. z 2005 r. Nr 6 poz. 46.

eprasa.pl 4a54465105

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

eprasa.pl 4a54465105

6.4. ZESTAWIENIE ZASADNICZYCH RÓŻNIC POMIĘDZY REŻIMAMI ZATRUDNIENIA W RAMACH SŁUŻBY CYWILNEJ, USTAWY O PRACOWNIKACH URZĘDÓW PAŃSTWOWYCH ORAZ USTAWY O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH[100]

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

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

eprasa.pl 4a54465105

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

eprasa.pl 4a54465105

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

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

eprasa.pl 4a54465105

Szef
Służby Cywilnej

Anita Noskowska-Piątkowska

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

Pan
Mariusz Haładyj
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo Pana Prezesa[1], stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej swoje stanowisko do Informacji o wynikach kontroli nr ewid. 84/2025/P/25/067/LLO pn. Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej.

Właściwość szefa służby cywilnej

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

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

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

1. Wzmocnienie kompetencji zarządczych Szefa Służby Cywilnej.

[1] DLO.430.2.2026

telefon: +48 22 694 75 66
adres email: sekretariat.ssc@kprm.gov.pl
strona www: gov.pl/premier
gov.pl/sluzbacywilna

adres: Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

eprasa.pl 4a54465105

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

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej

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

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

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

Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

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

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

W tym zakresie Szefa Służby Cywilnej, dyrektorów generalnych i kierowników urzędów wesprze Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2034 roku.
W Informacji kilkukrotnie przywoływany jest fakt przygotowania przeze mnie projektu

telefon: +48 22 694 75 66
adres email: sekretariat.ssc@kprm.gov.pl
strona www: gov.pl/premier
gov.pl/sluzbacywilna

adres: Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

eprasa.pl 4a54465105

tego dokumentu. Rada Ministrów już go przyjęła[2]. Strategia wyznacza kierunki rozwoju służby cywilnej w Polsce na następne lata. Jej realizacja wspiera rozwój administracji nowoczesnej, sprawnej, odpornej na wyzwania współczesnego świata i zmiany demograficzne. Stawia na tożsamość, postawy i etykę członków korpusu służby cywilnej, sprawność w działaniu, rozwój zawodowy członków korpusu, wzmocnienie kompetencji kadry kierowniczej, świadome budowanie relacji z otoczeniem służby cywilnej, efektywne narzędzia kadrowe i cyfryzację. Działania te oprócz samego aspektu wzmocnienia służby cywilnej, mają zachęcić kolejne pokolenia do pracy w tej służbie, zwłaszcza w kontekście obowiązku zapewnienia ciągłości realizacji zadań państwa. Zmiana pokoleniowa skłania również do aktywizacji pokolenia dojrzałego. Stąd też w dokumencie znajdują się programy mentoringowe, których zadaniem jest wzmocnienie poczucia wartości i aktywności zawodowej, wsparcia adaptacji do zmian, a także budowa współpracy międzypokoleniowej. Strategia zakłada również rozpoczęcie prac nad modernizacją systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej. Jest to ważny krok, dzięki któremu zaproponujemy nowoczesny, efektywny system dla służby cywilnej.

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

Pracownicy objęci niemnożnikowym systemem wynagradzania

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

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

telefon: +48 22 694 75 66
adres email: sekretariat.ssc@kprm.gov.pl
strona www: gov.pl/premier
gov.pl/sluzbacywilna
adres: Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

eprasa.pl 4a54465105

Administracja publiczna

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

Z wyrazami szacunku

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

telefon: +48 22 694 75 66
adres email: sekretariat.ssc@kprm.gov.pl
strona www: gov.pl/premier
gov.pl/sluzbacywilna

adres: Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

eprasa.pl 4a54465105