

Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2026–2028

Warszawa, wrzesień 2025 r.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409 i z 2025 r. poz. 620) Rada Ministrów ustala corocznie trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej i przedkłada go do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, równocześnie z projektem ustawy budżetowej. Ustawa budżetowa określa zarówno limit mianowań urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy, jak i środki finansowe na wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

W związku z obowiązkiem, który na Radę Ministrów nakłada ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Rada Ministrów proponuje określenie limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na kolejne trzy lata w następujących wielkościach:

- 1) 2026 r. – **500** osób;
- 2) 2027 r. – **500** osób;
- 3) 2028 r. – **500** osób.

Skutki finansowe nowych mianowań na 2026 r. szacujemy na kwotę **668 050 zł** (bez pochodnych) i **799 523 zł** (z pochodnymi). Szczegółową kalkulację skutków finansowych na 2026 r. przedstawia poniższa tabela:

Skutki mianowań w 2026 r.*	Wysokość dodatku służby cywilnej	Liczba miesięcy	Limit mianowań	Skutki mianowań bez pochodnych	Składki na ubezpieczenia społeczne (17,23%)**	Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy (2,45%)	Skutki mianowań z pochodnymi
Skutki finansowe mianowań od 1.12.2026 r.	1 336,10	1	500	668 050	115 105	16 368	799 523

* Skutki finansowe mianowań w roku 2026 zostały obliczone z uwzględnieniem kalkulacji zakładającej wzrost kwoty bazowej na 2026 r. o 3% - w oparciu o przyjęty przez Radę Ministrów średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (103%).

** Składki na ubezpieczenia społeczne zostały obliczone z uwzględnieniem składki na ubezpieczenie wypadkowe na poziomie 0,97% (ustawowo składka wypadkowa wynosi 0,93%, ale może być zmieniona przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych), ze względu na zróżnicowanie składki opłacanej przez pracodawców.

UZASADNIENIE

Zasadniczym celem mechanizmu mianowania w służbie cywilnej jest budowa profesjonalnego i stabilnego zasobu urzędników służby cywilnej, zdolnego do skutecznego działania, niezależnie od zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych.

Osoby mianowane to urzędnicy, którzy przeszli ścieżkę wymagającego egzaminu państwowego (postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej), uzyskując w nim najlepsze wyniki i mieszcząc się przy tym w wyznaczonym na dany rok limicie mianowań w służbie cywilnej albo ukończyli Krajową Szkołę Administracji Publicznej im. Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, zwaną dalej „KSAP”. Reprezentują wysoki poziom przygotowania merytorycznego do pracy w administracji rządowej.

Profesjonalizm i stabilność zawodowa w służbie państwu

Mianowanie urzędników służby cywilnej to nie tylko formalny akt nadania konkretnej osobie określonego statusu pracowniczego, lecz przede wszystkim narzędzie budowania trwałego, zawodowego związku urzędnika z państwem. Urzędnicy mianowani, dzięki zwiększonej stabilności zatrudnienia, są nośnikami tzw. doświadczenia organizacyjnego, czyli zgromadzonej przez lata wiedzy i praktycznych rozwiązań, które umożliwiają sprawne funkcjonowanie urzędów i zapewniają ciągłość działania instytucji państwa. Zatrzymanie kompetentnych, doświadczonych urzędników pozwala także skutecznie minimalizować ryzyko błędów czy powielania nieefektywnych procedur. Korzystanie z kompetencji urzędników mianowanych jest możliwe m.in. dzięki rozwiązaniom sprzyjającym przenoszeniu ich na inne stanowisko pracy, jeśli przemawiają za tym potrzeby urzędu. Jest to efekt domyślnej, zwiększonej dyspozycyjności urzędnika mianowanego i jego silniejszego związania w ramach specyficznego stosunku pracy - mianowania. Urzędnicy mianowani stanowią dzięki temu najbardziej stabilny fundament funkcjonowania administracji rządowej. Jest to ważne, ponieważ w obecnej, dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości i wobec rosnących wyzwań społecznych, ekonomicznych czy demograficznych rośnie też zapotrzebowanie na wykwalifikowanych urzędników, którzy zapewnią stabilność działania instytucji publicznych i ich odporność niezależnie od fluktuacji kadrowych. Dzięki swojej pozycji zawodowej, urzędnicy stanowią trzon, który utrzymuje ciągłość działania służby cywilnej, w sytuacji gdy kolejne pokolenia wkraczające na rynek pracy (i do korpusu służby cywilnej) cechuje skłonność do częstszych zmian miejsca zatrudnienia.

Sytuacja demograficzna wśród urzędników nie jest optymistyczna. Mediana wieku urzędników to 48 lat. Wśród członków korpusu służby cywilnej w wieku 50 - 59 lat, 8% to urzędnicy, co stanowi ich najwyższy odsetek wśród wszystkich grup wiekowych.

Z uwagi na stopniowe odejścia urzędników mianowanych, w tym przejścia na emeryturę, od ponad 10 lat liczba urzędników mianowanych pozostaje na zbliżonym poziomie, średnio ok. 7 600 osób a nawet zaczyna spadać. Z uwagi na wieloletni niski limit mianowań poczynawszy od roku 2013, nastąpiło zatrzymanie wzrostu profesjonalizacji korpusu.

Z tych powodów w polskiej służbie cywilnej rośnie potrzeba, aby zwiększać liczbę urzędników mianowanych. Obecnie liczba ta jest niewystarczająca w stosunku do liczebności całego korpusu służby cywilnej. Niewielki odsetek urzędników w korpusie może osłabiać trwałość instytucji publicznych i powodować trudności w realizacji długofalowych zadań publicznych. Szczęólnego znaczenia nabiera to w obliczu kryzysów: pandemii, konfliktów, wojen, zwrotów w relacjach międzynarodowych czy dynamicznych zmian regulacyjno-prawnych. Urzędnicy mianowani są w takich przypadkach nośnikami pamięci instytucjonalnej, odpowiadają za transfer wiedzy oraz mentoring młodszych pracowników, co dodatkowo podkreśla ich rolę w budowaniu trwałości instytucji państwowych.

Wartością, jaką niesie mianowanie, jest też stabilność zatrudnienia, która daje urzędnikom poczucie bezpieczeństwa i pewność, że ich pozycja zawodowa nie jest uzależniona od bieżących uwarunkowań administracyjno-politycznych. Ta stabilność przekłada się również na decyzyjność i odwagę urzędniczą – urzędnicy mianowani są w stanie samodzielnie podejmować trudne decyzje, które mogą być niepopularne lub sprzeczne z chwilowymi oczekiwaniami społeczno-politycznymi, lecz służą dobru publicznemu i praworządności. Odwaga ta może być kluczowa dla zachowania neutralności politycznej służby cywilnej, co stanowi fundament zaufania obywateli do administracji.

Mianowanie to także ważny aspekt zawodowości służby cywilnej. Urzędnicy są osobami, które niejako z definicji traktują pracę w służbie cywilnej jako swego rodzaju zawód. Wiążą z nią swoją karierę na wiele lat, często na całe swoje życie zawodowe. W ten sposób możliwe jest pełniejsze wypełnianie misji, jaką służbie cywilnej powierza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 153, czyli zawodowe wykonywanie zadań państwa.

Właściwi ludzie na właściwym miejscu

Urzędnicy służby cywilnej pracują na różnych szczeblach i pełnią zróżnicowane funkcje, jednak w większości zajmują stanowiska eksperckie i kierownicze średniego szczebla, aż po najwyższe stanowiska menadżerskie. Dzięki temu tworzą zrównoważony i wielowarstwowy system, który wzmacnia najbardziej wrażliwe ogniwa służby cywilnej i umożliwia sprawne realizowanie szerokiego spektrum zadań państwowych.

Dla przykładu:

- urzędnicy zajmują dzisiaj w ogromnej przewadze stanowiska pracy najistotniejsze z punktu widzenia organizacji, tj. 21% z nich pracuje na stanowiskach koordynujących, a 52 % na stanowiskach samodzielnych w służbie cywilnej, podczas gdy w przypadku pracowników służby cywilnej to odpowiednio 9% i 29 %;
- utrzymuje się wysoki udział (ok. 26%) urzędników służby cywilnej wśród osób, które zajmują wyższe stanowiska w służbie cywilnej w ministerstwach i urzędach centralnych.

Wykonując zadania na wszystkich tych stanowiskach, urzędnicy mianowani istotnie wspomagają właściwe funkcjonowanie służby cywilnej, a tym samym należyta realizację zadań państwa. Jest to zatem zysk dla państwa. Te wysokie udziały wśród kluczowych stanowisk są nie tylko dowodem skuteczności w tym zakresie obecnego modelu, kwalifikacji i profesjonalizmu urzędników mianowanych, ale również fundamentem, który należy wzmacniać, by z czasem te odsetki mogły rosnąć.

W ministerstwach i urzędach centralnych, w których obecni są urzędnicy mianowani, ich średni udział wśród zatrudnionych tam członków korpusu służby cywilnej wynosi ok. 13%.

Ale w urzędach takich jak:

- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
- Ministerstwo Finansów,
- Ministerstwo Cyfryzacji,
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

udział urzędników mianowanych jest największy – sięga nawet 20–35%. To właśnie tam, w dużej mierze dzięki pracy profesjonalnych urzędników służby cywilnej, państwo projektuje kluczowe polityki publiczne i realizuje najważniejsze cele – od spraw związanych z pozyskiwaniem środków europejskich, zagadnień dotyczących spraw zagranicznych, przez finanse publiczne i kwestie budżetowe, aż po usługi, ochronę środowiska i szeroko rozumiane wsparcie dla rządu. Urzędnicy mianowani są w tych urzędach liderami zmian i mocnym wsparciem merytorycznym dla osiągnięcia założonych celów.

W świetle tak ważnej roli urzędników służby cywilnej w wykonywaniu zadań państwa, wydatki publiczne poniesione na sfinansowanie mianowań w służbie cywilnej trzeba traktować jako inwestycję państwa w jego profesjonalną kadrę urzędniczą. Traktowanie ich jako obciążenia dla finansów publicznych oddala Państwo Polskie od tych standardów i nie spełnia oczekiwań, jakie obywatele mają względem nowoczesnej administracji demokratycznego państwa prawnego. Mianowanie jest więc inwestycją państwa w zwiększenie profesjonalizacji kadry urzędniczej – inwestycją, która przynosi wymierne korzyści w postaci np.:

- lepszej jakości stanowionego prawa,
- lepszej absorpcji funduszy europejskich,
- efektywniejszej działalności fiskalnej,
- sprawniejszej obsługi obywateli,
- większej odporności instytucji na presję polityczną,
- długofalowego wzmocnienia zdolności państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych.

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

Trzeba inwestować w dalszą profesjonalizację

Tymczasem w ostatnich latach wyraźnie osłabła zdolność systemu (mechanizmów ustawy o służbie cywilnej) do zastępowania odchodzących urzędników służby cywilnej. Liczba nowych mianowań w ostatnich 10 latach utrzymywała się na niskim poziomie – średnio ok. 200 osób i była zbliżona do średniej liczby odejść urzędników. Co więcej, w części ostatnich lat (2016, 2017, 2020, 2021 i 2024) coroczne mianowania nie równoważyły odejść. Zasób urzędników służby cywilnej zmniejszył się z 7890 osób w 2019 r. do 7652 w 2024 r. Również limit mianowań w służbie cywilnej okazywał się w ostatnich latach niewystarczający dla stworzenia choćby ram, które zapewnią zastępowalność odchodzących urzędników. W efekcie obecnie urzędnicy mianowani stanowią zaledwie ok. 6,2% całego korpusu służby cywilnej¹. Odsetek ten w ostatnim roku zmniejszył się. To niepokojący sygnał, zważywszy na konieczność profesjonalizacji struktur administracji i coraz wyższe oczekiwania obywateli wobec jakości usług publicznych.

Wciąż tylko 14% urzędów objętych przepisami ustawy o służbie cywilnej zatrudnia urzędników służby cywilnej. Dodatkowo, udział urzędników służby cywilnej w ogóle członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach poza Warszawą jest niższy (6,3%) niż w urzędach warszawskich (9,5%). Konieczne jest zatem dalsza promocja mianowania, jak również jego rozpowszechnienie w urzędach spoza Warszawy.

Utrzymanie limitu na zaproponowanym poziomie (z 2025 r.) pozwala jedynie na częściową wymianę kadr (np. w związku z odejściami osób w wieku emerytalnym) i zatrzymanie trendu spadkowego liczby urzędników mianowanych. Możliwie wysoka szansa na mianowanie, zachęca członków korpusu do planowania ścieżki kariery w służbie cywilnej uwzględniającej statusu urzędnika. Dzięki temu więcej osób chce przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego. Im zaś więcej dobrze przygotowanych kandydatów, tym więcej tych najlepszych zostaje mianowanymi, a więc trwale i świadome wiąże się ze służbą cywilną.

Warto podkreślić, że w 2025 r. liczba zgłoszeń do postępowania kwalifikacyjnego wzrosła o ponad 20% w porównaniu z rokiem poprzednim. Taka tendencja wzrostowa utrzymuje się drugi rok z rzędu. To jasny sygnał, że potrzeba i gotowość do rozwoju wśród pracowników służby cywilnej rosną. Natomiast brak odpowiedniej liczby miejsc w limicie zniechęca część potencjalnych, dobrych kandydatów do podjęcia wysiłku. W konsekwencji system może tracić osoby o dużym potencjale. Dlatego w dalszej perspektywie należy ustalać wyższe limity mianowań w służbie cywilnej. Ewentualne niższe wykorzystanie limitu świadczy jedynie o tym, że egzamin w ramach

¹ Por. zaakceptowane przez Prezesa Rady Ministrów *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 roku*, str. 15, por. także: Prezes Rady Ministrów przyjął sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2024 rok, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/prezes-rady-ministrow-przyjal-sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2024-rok> (odczyt: 08.07.2025).

postępowania kwalifikacyjnego jest obiektywnie trudny, ponieważ wymagania stawiane osobom ubiegającym się o mianowanie są bardzo wysokie. Nie pozwala to mianować osób, których kompetencje są niewystarczające.

Dla utrzymania limitów mianowań na stabilnym poziomie nie bez znaczenia jest wzmacnianie w ostatnich latach oferty edukacyjnej, która przygotowuje kandydatów do postępowania kwalifikacyjnego – m.in. poprzez szkolenia centralne, e-learningi, webinary oraz materiały dostępne na stronach internetowych KSAP. Wysiłki te mogą jednak być niewystarczające bez zapewnienia realnej możliwości mianowania – a więc odpowiednio wysokiego rocznego limitu. Dlatego w kolejnych latach konieczne będzie dostosowanie zaproponowanych limitów tak, aby skuteczniej wspierały proces profesjonalizacji kadr.

- Obecnie, z uwagi na ograniczenia budżetowe, Rada Ministrów proponuje utrzymanie limitu mianowań w służbie cywilnej na dotychczasowym poziomie. Zatem Rada Ministrów proponuje ustalić limit: w roku 2026 – w wysokości 500 osób, z terminem mianowań wyznaczonym na dzień 1 grudnia 2026 r.
- w roku 2027 - w wysokości 500 osób,
- w roku 2028 – w wysokości 500 osób.

Zaproponowane limity są kompromisem między potrzebą stałej profesjonalizacji służby cywilnej, a możliwościami budżetowymi państwa. Utrzymanie limitu mianowań na stabilnym poziomie 500 osób rocznie pozwala obecnie na częściową wymianę (np. pokoleniową) zasobu urzędników służby cywilnej, dając szansę najlepszym kandydatom na uzyskanie mianowania, jednak wciąż pozostaje to wartość niewystarczająca wobec rosnących potrzeb służby cywilnej. Dlatego w kolejnych latach limity mianowań w służbie cywilnej powinny rosnąć. Ich niepodnoszenie grozi dalszym spadkiem liczby urzędników mianowanych (a także – przez brak perspektyw – pracowników służby cywilnej), niższą efektywnością pracy oraz trudnościami w realizacji strategicznych zadań państwa. Sytuację dodatkowo pogłębia fakt, że młode pokolenia coraz rzadziej chcą wiązać swoją przyszłość zawodową z administracją publiczną, co może prowadzić do trwałego osłabienia potencjału kadrowego państwa.

Skutki przyjęcia zaproponowanych limitów mianowań w latach 2026-2028 wyniosą²:

1. na 2026 r. szacuje się na kwotę 799 523 zł (z pochodnymi), tj. 668 050 zł (bez pochodnych);
2. na 2027 r. szacuje się na kwotę 799 523 (z pochodnymi), a tzw. skutki przechodzące z roku 2026 – na kwotę 9 662 227 zł (z pochodnymi), łącznie – 10 461 750 zł (z pochodnymi);
3. na 2028 r. szacuje się na kwotę 799 523 zł (z pochodnymi), a tzw. skutki przechodzące z roku 2027 – na kwotę 9 662 227 zł (z pochodnymi), łącznie – 10 461 750 zł (z pochodnymi).

² Skutki finansowe mianowań w latach 2026-2028 zostały obliczone z uwzględnieniem kalkulacji zakładającej wzrost kwoty bazowej na 2026 r. o 3% w oparciu o przyjęty przez Radę Ministrów średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (103%) oraz z uwzględnieniem pochodnych płaconych przez pracodawcę w wymiarze 19,68%, w tym z uwzględnieniem składki na ubezpieczenie wypadkowe na poziomie 0,97%.