

SAMORZĄDOWA SŁUŻBA CYWILNA

O potrzebie normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych

*Tomasz Mordel **

Traktat o Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą subsydiarności, uznaje prawo każdego z państw członków Unii do organizacji administracji publicznej. Normy unijne nie obligują więc krajów członkowskich do harmonizacji tej organizacji, a Zalecenie 2001/2024 Parlamentu Europejskiego podkreśla wręcz, że organizacja władz terytorialnych i podział kompetencji są sprawami wewnętrznymi poszczególnych krajów członkowskich.

Rada Europy stara się jednak standaryzować warunki i procedury zatrudniania pracowników samorządowych. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego zawiera wprawdzie jedynie ogólną zasadę zatrudniania przez władze lokalne wysoko kwalifikowanych pracowników dobieranych na podstawie kryteriów wiedzy i umiejętności, ale bardziej szczegółowe regulacje znajdujemy w Rezolucjach – zwłaszcza nr 167 i 168. Wskazuje się w nich na potrzebę poszerzania bazy i jawność zasad rekrutacji, ciągłego podnoszenia poziomu wiedzy i umiejętności oraz określenia zasad awansowania. Zatrudnianie, wynagradzanie i awansowanie pracowników samorządowych winno opierać się na czytelnych i jawnych kryteriach, uwzględniających kwalifikacje, kompetencje i doświadczenie zawodowe, na zasadzie równego dostępu niezależnie od rasy, przekonań religijnych czy politycznych, a także płci, statusu publicznego czy związków osobistych.

* Dr Tomasz Mordel – profesor w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Łodzi.

Wszyscy pracownicy samorządowi powinni mieć gwarantowane normatywnie prawo do podnoszenia kwalifikacji¹.

W podobnym duchu wypowiedział się Komitet Rady Ministrów Rady Europy w rekomendacji nr R/2000/6 z 24 lutego 2000 r., określając zasadnicze wytyczne regulacji statusu pracowników publicznych w państwach członkowskich UE. Pojęcie „pracownik publiczny” nie zostało jednak precyzyjnie zdefiniowane i oznacza każdą osobę zatrudnioną przez władze (organy) państwowe, której wynagrodzenie pochodzi z budżetu państwa. Ten brak jednoznaczności, wymuszony zróżnicowaniem krajowych porządków prawnych w danym zakresie, ogranicza zakres podmiotowy rekomendacji w Polsce do pracowników administracji rządowej (choć w innych krajach Unii do służby państwowej zalicza się także pracowników administracji samorządowej)², ułatwiając rodzimemu prawodawcy kontynuację międzysektorowego zróżnicowania statusu pracowników administracji publicznej.

Status pracowników samorządowych

Istniejąca od wejścia w życie ustawy o pracownikach samorządowych³ dychotomia tego statusu została wzmocniona z chwilą niemal równoczesnego wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej⁴ oraz ustrojowych ustaw wprowadzających samorządy powiatowy i wojewódzki.

Ustawa o pracownikach samorządowych (zwana dalej u.p.s.), pozornie podstawowy akt prawny dotyczący stosunków pracy pracowników samorządowych, nie kreuje *de facto* takiego zawodu, co uzasadniałoby potrzebę odrębnej regulacji prawnej⁵. Tezę taką potwierdza brak w samorządowym prawie pracy wymogów

¹ Por. szerzej: L. Kieres: *Status prawny pracowników administracji samorządowej w świetle standardów europejskich*, w: A. Dębicka i in. (red.): *Profesjonalizm w administracji publicznej*. Białystok 2004, s. 135–140.

² Por. T. Górzyńska: *Służba nie drużba*. „Rzeczpospolita”, 2001, nr 75, s. C3.

³ Ustawa z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U., 1990, nr 21, poz. z późn. zm.).

⁴ Ustawa z 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej (Dz.U., 1999, nr 49, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ Por. E. Ura: *Zagadnienia teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji*. „Państwo i Prawo”, 1995, nr 10–11, s. 62.

niezbędnych do uznania określonego zajęcia za zawód – przede wszystkim przeprowadzanego przez komisję zawodową testu kompetencji, a także brak normatywnego określenia podmiotu regulującego napływ kandydatów do zawodu⁶.

Definiując pracowników samorządowych poprzez wskazanie miejsca pracy, a nie stanowiska czy rodzaju wykonywanych czynności oraz rezygnując z nadania pracownikom zajmującym w urzędach samorządowych stanowiska kierownicze i samodzielne szczególnego – w porównaniu do powszechnych przepisów prawa pracy – statusu pracowniczego, ustawodawca zaprzepaścił także sposobność ponownego wprowadzenia do obrotu prawnego kategorii „urzędnik samorządowy”⁷. W trakcie prac legislacyjnych brano wprawdzie pod uwagę podkreślenie swoistości pozycji prawnej pracowników urzędów samorządowych poprzez objęcie ich przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁸ lub wprowadzenie do tej ustawy odrębnego dla nich rozdziału⁹. Koncepcja ta współgrała zresztą z założeniami jeszcze przedwojennego projektu kodeksu służby w samorządzie terytorialnym, zakładającego zrównanie statusu pracowników urzędów samorządowych i funkcjonariuszy administracji rządowej. Przegrała jednak z ideą autonomii samorządu i decentralizacji zadań publicznych. Dlatego pojawiające się już także w rodzimej literaturze pojęcie „menedżer służb publicznych”¹⁰, moim zdaniem, należałoby uznać w odniesieniu do tej kategorii pracowników sektora publicznego za przedwczesne.

Prawna regulacja statusu pracowników samorządowych ma charakter fragmentaryczny; odwołuje się zarówno do powszechnych przepisów prawa pracy, jak i przepisów regulujących stosunki pracy osób zatrudnionych w urzędach państwowych – choć w zakresie tego drugiego odesłania ustawodawca zrezygnował z wielu przepisów wpływających na profesjonalizm pracowników. Rozwiązanie

⁶ Por. M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Kraków 2002, s. 46–47.

⁷ Por. K. Kowalski: *Pracownik samorządowy to znaczy kto?* „Wspólnota”, 1990, nr 4, s. 11; W. Koczur: H. Szewczyk: *Status prawny pracowników samorządowych*. „Polityka Społeczna”, 1991, nr 5–6, s. 10–12.

⁸ Ustawa z 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U., 2001, nr 86, poz. 953 z późn. zm.), zwana dalej u.p.u.p.

⁹ Por. E. Ura: *op. cit.*

¹⁰ Por. E. Hławacz-Pajdowska: *Menedżer służb publicznych – nowy zawód, nowe wymagania*, w: *Profesjonalizm w administracji...*, s. 127–134 i przywoływana tam literatura.

to rodzi daleko idące wątpliwości – w tym także pytanie, czy ustawodawca miał w ogóle jakąkolwiek koncepcję regulacji tego statusu¹¹.

Wątpliwości pojawiają się już na etapie określania zakresu podmiotowego u.p.s., którym objęto nie tylko pracowników zatrudnionych w urzędach, i to ile nie podlegają odrębnym przepisom, ale także inne, „pozaurzędnicze” kategorie, przejściowo lub na stałe zaliczone do pracowników samorządowych. Dezynwoltura terminologiczna ustawodawcy, nasiloną dodatkowo po wprowadzeniu dwóch kolejnych szczebli samorządu terytorialnego i słusznie skrytykowana w literaturze¹², uzasadnia ograniczenie rozważań dotyczących profesjonalizmu wyłącznie do pracowników urzędów samorządowych (urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich), w tym zwłaszcza wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej (czyli zajmujących stanowiska „urzędnicze”).

Z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu, najistotniejsza wątpliwość dotyczy normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych. W jednym z poprzednich opracowań¹³ przywoływałem statystyki Samorządowych Kolegiów Odwoławczych jako jedno z kryteriów oceny profesjonalizmu elity urzędniczej – pracowników wydających decyzje i postanowienia. Otóż wynika z nich, że średnio jedynie około 50% zaskarżonych decyzji i postanowień organów pierwszej instancji z zakresu zadań własnych utrzymywanych jest w mocy przez organ odwoławczy, a zasadniczą przyczynę odwołań stanowi naruszenie prawa materialnego. W świetle zasady przynajmniej formalnej praworządności wynik ten czyni pytanie o gwarancje profesjonalizmu dramatycznie aktualnym.

Profesjonalizm to praktykowanie specyficznych umiejętności wyrastających z konkretnej wiedzy, w zgodzie z uznanymi standardami zachowania¹⁴. Profesjonalny urzędnik winien więc zatem dbać o swój rozwój zawodowy, wciąż dosko-

¹¹ Por. Z. Góral: *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa 1999, s. 20 i przywoływana tam literatura.

¹² Por. Z. Góral: *Swoistości stosunków prawnych pracy pracowników samorządowych*, w: Z. Kubot (red.): *Szczególne formy zatrudnienia*. Wrocław 2000, s. 107–109. Por. też b. krytyczną ocenę B.M. Ćwiertniaka: *Regulacje prawne zatrudnienia pracowników samorządowych po reformie administracji publicznej w Polsce*, w: W. Sanetra (red.): *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*. Białystok 2001, s. 203–206.

¹³ Por. T. Mordel: *Profesjonalizacja jako czynnik warunkujący stabilizację zawodową pracowników urzędów samorządowych*, w: *Profesjonalizm w administracji...*, s. 148.

¹⁴ Por. M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Kraków 2003, s. 47.

naląc wiedzę i umiejętności w celu dostarczenia klientom (w naszym przypadku przede wszystkim członkom określonej wspólnoty samorządowej) najlepszej i najskuteczniejszej usługi z uwzględnieniem zasad etyki zawodowej¹⁵. Profesjonalizm ma zatem dwa wymiary – merytoryczny i etyczny, a ich źródeł musimy poszukiwać w przepisach prawa. Człowiek jest z natury rzeczy istotą ułomną, dlatego w odniesieniu do pracowników administracji publicznej obydwa te wymiary winny być standaryzowane przez organy państwa. Czy tak się stało?

Prawne unormowania wymagań kwalifikacyjnych w urzędach samorządowych

U.p.s. zawiera wprawdzie katalog obowiązków pracowniczych, ale jego konstrukcja, choć wzorowana na katalogu obowiązków pracowników urzędów państwowych, zawiera odrębności pozwalające widzieć w nim raczej gwarancje etycznych aniżeli merytorycznych zachowań pracowników urzędów samorządowych. Nawet jednak w odniesieniu do tych pierwszych, uzupełnionych ostatnio o wreszcie uszczegółowione obowiązki składania oświadczeń majątkowych i oświadczeń o prowadzonej działalności gospodarczej, ustawodawcy można zarzucić brak przepisów regulujących możliwość i tryb podejmowania przez pracowników urzędów dodatkowych zajęć zarobkowych czy prowadzenia działalności godzącej w dobre imię pracodawcy samorządowego, nie wspominając o braku powszechnego kodeksu etycznego, stanowiącego – jak była już mowa – jeden z warunków wykreowania zawodu urzędnika samorządowego.

W katalogu obowiązków o charakterze merytorycznym brakuje, tak istotnych dla profesjonalizmu pracowników administracji rządowej, obowiązków odbycia służby przygotowawczej czy doksztalcania. Wymagania kwalifikacyjne przewidziane dla poszczególnych rodzajów stanowisk w urzędach samorządowych, w tym kierowniczych i samodzielnych („urzędniczych”), także są – w mojej ocenie – bardzo liberalne. O wadze, jaką ustawodawca przykładą do profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych, niech świadczy fakt, że u.p.s. poprzestaje na ogólnikowym stwierdzeniu, iż pracownikiem samorządowym może być

¹⁵ Por. D.H. Maister: *Prawdziwy profesjonalizm*. Warszawa 2001, s. 10–12.

osoba mająca „odpowiedni staż pracy i kwalifikacje” (art. 3 ust. 1 pkt 2), upoważniając Radę Ministrów do uszczegółowienia tych ogólnikowych wymagań (notabene wykładnia gramatyczna tego przepisu moim zdaniem sugeruje, że „odpowiedni” ma być jedynie staż pracy).

Rozporządzenie wykonawcze¹⁶ odzwierciedla powierzchowny stosunek ustawodawcy do normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych. Aktualnie obowiązujące (wydane zresztą z mocą wsteczną) jest kalką poprzednich aktów wykonawczych. Pomimo „wymagań kwalifikacyjnych” w tytule, w treści ani tego pojęcia nie definiuje, ani nie określa żadnych wymagań kwalifikacyjnych, zajmując się głównie warunkami wynagradzania pracowników urzędów samorządowych – co według normodawcy jakoś nie koliduje z ideą autonomii jednostek samorządowych. W kwestii kwalifikacji odsyła do załącznika będącego tabelą kategorii zaszerogowań pracowników urzędów samorządowych. Na pojęcie „wymagane kwalifikacje”, którym posłużył się prawodawca w tym załączniku, składają się tylko określony poziom wykształcenia i ogólny staż pracy. W nielicznych przypadkach od pracownika samorządowego wymaga się wykształcenia specjalistycznego czy choćby kierunkowego (w odniesieniu do stanowisk merytorycznych tylko dla geodetów, geologów, członków zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności, audytorów wewnętrznych, radców prawnych oraz referentów prawnych i prawno-administracyjnych)¹⁷. Dodać należy do tego co najmniej zastanawiającą – przy założeniu dążenia do profesjonalizacji kadr urzędniczych w ramach przygotowań do naszego członkostwa w Unii Europejskiej – zasadę wprowadzoną do Rozporządzenia w roku 2000. Wcześniej pracownicy nie posiadający wykształcenia wymaganego do zajmowania określonego stanowiska mogli być przeszerogowywani w ramach tego stanowiska¹⁸. W początkach odrodzonego samorządu, a nawet jeszcze po wprowadzeniu kolejnych szczebli samorządu terytorialnego (wobec przymusowego zatrudnienia w administracji

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 lutego 2003 roku w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U., 2003, nr 33, poz. 264), zwane dalej Rozporządzeniem.

¹⁷ Szerzej por. T. Mordel: *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*. „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 22–23.

¹⁸ Por. §16 Rozporządzenia Rady Ministrów z 9 lipca 1990 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jedn. Dz.U., 1993, nr 111, poz. 493 z późn. zm.).

samorządowej pracowników likwidowanych urzędów rządowych) konstrukcja taka miała pewien walor motywacyjny i dostosowawczy. Umożliwiła bowiem pracodawcom samorządowym, zatrudniającym osoby nie spełniające wymogów do zajmowania określonych stanowisk, obniżanie wynagrodzenia lub przyznawanie statusu „pełniącego obowiązki” do czasu uzyskania wymaganego wykształcenia. Ten czasowy w założeniu przepis nie został uchylony, ale znowelizowany i uzyskał formę, która budzić może zasadnicze zastrzeżenia. Głosi on obecnie, że „pracownicy, którzy nie spełniają wymagań kwalifikacyjnych przewidzianych dla stanowisk zajmowanych w dniu wejścia w życie rozporządzenia, mogą być nadal zatrudniani na tych stanowiskach”¹⁹.

Abstrahując od zasadności powyższej nowelizacji, powoływany §18 Rozporządzenia jest moim zdaniem sprzeczny z treścią art. 3 ust. 1 i art. 20 ust. 2 u.p.s. Ustawodawca, acz ogólnikowo, wymaga jednak od pracownika samorządowego odpowiednich kwalifikacji. Zobligował też Radę Ministrów do określenia wymagań kwalifikacyjnych dla poszczególnych stanowisk. Nigdzie natomiast nie upoważnił jej do zawieszenia bądź rezygnacji z wymogu posiadania kwalifikacji przypisanych określonym stanowiskom. Rada Ministrów zatem, wprowadzając wymóg odpowiedniego wykształcenia i stażu pracy i jednocześnie przepis uchylający ten wymóg w odniesieniu do osób już zatrudnionych w administracji samorządowej, nie tylko przekroczyła granicę upoważnienia ustawowego, ale też naruszyła fundamentalną, konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zasady antydyskryminacyjne zawarte w art. 11² i 11³ kodeksu pracy. Istotnie różnicowano bowiem sytuację osób ubiegających się o zatrudnienie na określonych stanowiskach w urzędach samorządowych i osób stanowiska te zajmujących. Pierwsi muszą spełniać wymagania określone w załączniku do Rozporządzenia, drudzy nie. Podobnie w przypadku zmiany zajmowanego w urzędzie stanowiska.

Wątpliwości powyższe mają wymiar praktyczny. W Łódzkiem ponad 25% pracowników urzędów samorządowych zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych nie posiada wyższego wykształcenia (w urzędach gminnych połowa), nie posiada go także ponad 60% pracowników zatrudnionych na stanowiskach sa-

¹⁹ Obowiązujący §18 Rozporządzenia powtarza rozwiązanie wprowadzone w §17 Rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 roku w sprawie zasad wynagradzania..., (Dz.U., 2000, nr 61, poz. 707 z późn. zm.).

modzielnych. Zaledwie 44% stanowisk „urzędniczych” zajmują osoby mające wyższe wykształcenie prawnicze, administracyjne, ekonomiczne lub z zakresu zarządzania, a jedynie 10% pracowników zajmujących takie stanowiska ukończyło studia podyplomowe w dziedzinie administracji lub zarządzania²⁰.

Dodajmy do tego, że dla żadnych stanowisk, nawet „urzędniczych”, przepisy nie przewidują wymogu stażu pracy na stanowiskach merytorycznych w administracji publicznej, nie mówiąc już o jakimś odpowiedniku służby przygotowawczej w postaci choćby aplikacji administracyjnej.

Sposób unormowania wymagań kwalifikacyjnych pracowników urzędów samorządowych może z jednej strony powodować zatrudnianie pracowników nie na podstawie wiedzy, kompetencji czy doświadczenia, ale kryteriów pozamerytorycznych, nie gwarantujących – co oczywiste – należytego wypełniania obowiązków związanych z określonymi stanowiskami, zwłaszcza „urzędniczymi”. Tym być może należałoby tłumaczyć wspomnianą wcześniej znaczną liczbę podważanych decyzji i postanowień organów samorządowych, a także ogromne zróżnicowanie liczby utrzymanych w mocy decyzji i postanowień w skali kraju – od przyzwoitych 2/3 w najbardziej, do haniebnej 1/4 w najmniej praworządnych okręgach²¹. Założenie takie znajduje częściowe potwierdzenie w wynikach badań. W Łódzkiem, znajdującym się w czołówce najbardziej praworządnych okręgów, ponad 3/4 kierowników badanych urzędów podało posiadanie wyższego wykształcenia, zgodnego ze stanowiskiem, jako podstawowy warunek zatrudnienia pracownika na stanowisku kierowniczym lub samodzielny (drugim w kolejności kryterium był staż pracy w administracji publicznej, determinujący zatrudnienie na stanowiskach kierowniczych w ponad 70%, na samodzielnych zaś w ponad 50% przypadków).

²⁰ Źródło: badania własne. Przywoływane dane uzyskano w ramach kierowanego przez autora projektu badawczego „Kapitał ludzki i polityka zatrudnienia w urzędach samorządowych województwa łódzkiego”, zrealizowanego na podstawie porozumienia pomiędzy Marszałkiem Województwa Łódzkiego i Wyższą Szkołą Administracji Publicznej w Łodzi i stanowiącego jeden z instrumentów budowy regionalnej strategii innowacji LORIS. Badanie, mające charakter pilotażowy, przeprowadzono metodą ankietową w starostwach, urzędach miast powyżej i poniżej 50 tys. mieszkańców oraz w urzędach miejsko-gminnych i gminnych. Stopa zwrotu ankiet wyniosła średnio 41%. Nie przeprowadzono weryfikacji danych metodą wywiadu bezpośredniego.

²¹ Por. przypis 13.

Z drugiej strony sposób unormowania wymagań kwalifikacyjnych pracowników urzędów samorządowych może istotnie ograniczać swobodę organów jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wprowadzania dodatkowych wymogów kwalifikacyjnych. W literaturze wskazuje się bowiem, iż rozporządzenie ma charakter jednostronnej regulacji, ograniczającej zasadniczo kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego na rzecz Rady Ministrów²²; podobny pogląd znajdziemy w orzecznictwie sądów administracyjnych²³.

Tryb zatrudniania i awansowania pracowników

Obok normatywnych wymogów kwalifikacyjnych, instrumentalną gwarancją profesjonalizmu administracji publicznej jest tryb zatrudniania i awansowania pracowników. Chodzi tu zwłaszcza o nieograniczony nabór na wolne stanowiska pracy w urzędach, procedury kwalifikacyjne poprzedzające zatrudnienie lub zmianę stanowiska pracy, stały system ocen (będący m.in. okresowym mechanizmem weryfikacji wiedzy i umiejętności wymaganych do zajmowania określonego stanowiska) oraz zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych jako podstawowego warunku awansu – zarówno poziomego, jak i (a może zwłaszcza) pionowego.

U.p.s. nie określa żadnych zasad rekrutacji, co dziwi w świetle art. 6 ust. 2 przywoływanej wcześniej Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, wymagającego zatrudniania wysoko kwalifikowanych pracowników na podstawie kryterium umiejętności i kompetencji. Pisałem o tym szerzej²⁴, konkludując, że ta normatywna ułomność otwiera drogę do polityzacji administracji samorządowej, umożliwia bowiem wprowadzanie subiektywnych kryteriów naboru i utajnianie instrumentów polityki zatrudnienia przez pracodawców samorządowych (rozwiązanie to stanowi zarazem dysonans na tle przepisów prawa urzędniczego dotyczących selekcji kandydatów do pracy w administracji rządowej). Teza ta znajduje potwierdzenie w wynikach badań. W Łódzkiem w aż 30% badanych urzędów pracowników zatrudniano na podstawie rekomendacji radnych, osób zatrudnio-

²² Por. W. Goździewicz: *Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawny pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego w: Stosunki pracy...*, s. 51.

²³ Por. wyrok NSA w Łodzi z 17. maja 1996 r., II S. A. /Łd 96, „Prawo Pracy”, 1996, nr 10, s. 48.

²⁴ Por. T. Mordel: *Uwagi...*, s. 22–24.

nych w urzędzie lub bliżej nieokreślonych „innych osób”, a tylko w 1/5 poprzez konkursy na dane stanowiska. Żaden z badanych urzędów nie korzystał z pomocy agencji doradztwa personalnego, a zaledwie w 1/4 z nich zasady rekrutacji podano do publicznej wiadomości!

Przepisy samorządowego prawa pracy nie określają także żadnych kryteriów awansowania pracowników ani ich oceny. Co więcej, z wyjątkiem pracowników mianowanych, czyli zdecydowanej mniejszości pracowników urzędów samorządowych (np. w Łódzkiem stanowią oni zaledwie ok. 6% pracowników urzędów gmin), nie przewidują nawet wymogu oceny okresowej.

W urzędach samorządowych awansuje się rzadko. W roku 2000 zbadano, przy okazji analizy cech osobowych i zawodowych warunkujących zatrudnienie lub pożądanych u kandydatów na określone stanowiska w urzędach, założenia i realizację polityki zatrudnienia w miasteczkach, tj. miastach do 50 tys. mieszkańców²⁵. W skali roku awansowało w tych urzędach zaledwie około 4% zatrudnionych. Wartość tę potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych w województwie łódzkim. W roku 2001 awansowało tam przeciętnie niecałe 2% (dla porównania: w miasteczkach 3%), w 2002 równe 2% (w miasteczkach 1,36%), a w 2003 roku nieco ponad 3% (w miasteczkach 1,6%), zatrudnionych, podczas gdy liczba nowo przyjętych pracowników była co najmniej dwukrotnie wyższa. W lwiej części przypadków (w odniesieniu do stanowisk „urzędniczych” w ponad 90%, do pozostałych stanowisk nawet w 100%) awansowano pracownika przede wszystkim na podstawie oceny jego dotychczasowej pracy (w drugiej kolejności decydowało ukończenie studiów), co jest o tyle zastanawiające, że zaledwie w 1/3 badanych urzędów praktykuje się okresową ocenę pracowników!²⁶ Także z badań przeprowadzonych w miasteczkach wynika, że w większości (ok. 60%) urzędów nie stosowano żadnych zasad oceny okresowej.

Co zatem z zasadami podnoszenia kwalifikacji? Jak wspomniałem, przepisy unijne wymagają, by wszyscy pracownicy samorządowi mieli zagwarantowane

²⁵ Badania przeprowadzono w roku 2000 ramach programu „Rozwój zawodowy pracowników administracji samorządowej” realizowanego przez British Now How Fund we współpracy z Unią Miasteczek Polskich. Autor był członkiem komitetu doradczego programu.

²⁶ Dodajmy, że w 1/3 badanych urzędów zasady takiej oceny nie są sformalizowane, a pracownicy ich nie znają.

normatywnie prawo do udziału w szkoleniach podnoszących poziom ich wiedzy i umiejętności. U.p.s., w przeciwieństwie do przepisów dotyczących pracowników administracji rządowej, nie reguluje także i tej kwestii. Ustawa ta ma jednak zakres fragmentaryczny, odsyłając w kwestiach nieuregulowanych do przepisów powszechnego prawa pracy. Kodeks pracy natomiast nie uznaje podnoszenia kwalifikacji zawodowych za obowiązek pracowniczy, nakłada jednak na każdego pracodawcę obowiązek ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji (art. 17, 94 pkt 6 i 103). Wydaje się to wprawdzie wystarczające w świetle standardów unijnych, lecz dziwi na tle unormowań przyjętych w odniesieniu do pracowników rodzimej administracji rządowej.

Wyniki badań polityki szkoleniowej mogłyby (przynajmniej w Łódzkiem) napawać optymizmem. Przeważająca większość pracowników badanych urzędów (od ponad 70% w latach 2001–2002 do prawie 90% w roku 2003) wzięła udział w szkoleniach, a w znakomitej większości przypadków, bo w aż 95% urzędów, koszty szkoleń pokrywali w całości pracodawcy samorządowi. Równocześnie jednak w zaledwie 1/10 urzędów obowiązują roczne plany szkoleń, dramatycznie słaby (zwłaszcza w świetle formalnych braków wykształcenia kadry kierowniczej i samodzielnej) jest też współczynnik scholaryzacji²⁷. Wartości te dowodzą, że w większości urzędów samorządowych nie ma planowej oceny potrzeb w zakresie podnoszenia kwalifikacji ani indywidualnych ścieżek kariery w ramach planowej polityki zatrudnienia; ponadto dominują doraźne cele szkoleniowe, wynikające przede wszystkim ze zmian obowiązujących przepisów. Profesjonalizacji działań administracji samorządowej, zwłaszcza w świetle nowych wyzwań postakcesyjnych, nie wróży to najlepiej

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przepisy rodzimego samorządowego prawa pracy nie dają należytych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych i są w tym zakresie zasadniczo sprzeczne z regulacjami Unii Europejskiej.

²⁷ Studia wyższe lub podyplomowe odbywało zaledwie od ok. 6% w roku 2001 do ok. 8% w roku 2003, a podjęcie takich studiów w latach 2004 lub 2005 deklarowało jedynie ok. 3% pracowników badanych urzędów.

Pilnego unormowania wymagają przede wszystkim kwestie: zagwarantowania przejrzystych zasad nieograniczonego (tzn. transparentnego i wolnego od czynników dyskryminacyjnych) naboru na wolne stanowiska, obowiązku pozytywnego zaliczenia służby przygotowawczej przez osoby nie legitymujące się stażem pracy w urzędach administracji publicznej, określenia zasad oceniania i awansowania pracowników urzędów samorządowych, a także wprowadzenia obowiązku posiadania kwalifikacji zawodowych związanych z zakresem przypisanym do konkretnego stanowiska oraz obowiązku podnoszenia tych kwalifikacji (nie tylko w odniesieniu do pracowników, ale i pracodawców samorządowych) jako jednego z podstawowych warunków pozytywnej oceny i awansu.

Należałoby też niezwłocznie wprowadzić do samorządowego prawa pracy uniwersalne wartości i normy etyczne funkcjonujące w Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej, jako niezbędny standard jakości działań administracji²⁸, najlepiej w postaci kodeksu etycznego wzorowanego lub identycznego z kodeksem etycznym członków korpusu służby cywilnej.

Autonomia samorządu terytorialnego, słusznie chroniona konstytucyjnie i będąca wartością samą w sobie, nie może oznaczać tak daleko idących odrębności w zakresie normatywnych gwarancji profesjonalizmu jego funkcjonariuszy. Nie tylko dlatego, że pracownicy urzędów samorządowych stanowią część aparatu administracyjnego państwa, lecz przede wszystkim dlatego, że jakość administracji samorządowej, bliższej obywatelowi i wykonującej gros zadań publicznych, ma niebagatelny wpływ na jego stosunek (i zaufanie) do państwa i jego instytucji.

²⁸ Por. B. Kudrycka: *Kodeks etyki służby cywilnej na tle reform administracji publicznej*, w: *Stosunki pracy...*, s. 106–107 i przywoływana tam literatura.
