

MARCIN MAZURYK

PRACOWNICY SAMORZĄDOWI.
ZARYS PROBLEMATYKI

I. Wstęp

Przedmiotem artykułu jest analiza istniejących rozwiązań prawnych i próba podzielenia odpowiedzi na nurtujące, od 1990 r., tj. od kiedy w Polsce obowiązują rozwiązania dotyczące pracowników samorządowych, przedstawicieli doktryny pytanie, czy regulacje pracownicze istniejące w samorządzie terytorialnym są jedynie normami odnoszącymi się do pracowników samorządowych jako grupy zawodowej czy może uzasadnione jest twierdzenie, że pracownicy samorządowi stanowią profesjonalny korpus urzędniczy, analogiczny do członków korpusu służby cywilnej. Istniejący dualizm regulacji dotyczący pracowników samorządowych i rządowych, pomimo zamysłu unifikacji rozwiązań przyjętych w dwóch ustawach dotyczących pragmatyk urzędniczych¹ (nawiasem mówiąc uchwalonych przez Sejm w tym samym dniu, tj. 21 listopada 2008 r., co niewątpliwie ma pewny wymiar symboliczny), skłania do głębokiej refleksji. Trafnej analizy statusu prawnego pracowników służby publicznej dokonała I. Malinowska, która wykazała, że zróżnicowania dotyczą każdej z pięciu przeanalizowanych przez nią płaszczyzn, tj.: stanowisk i wymagań stawianych kandydatom, form zatrudnienia, obowiązków i ograniczeń, form odpowiedzialności oraz uprawnień². Trudno zatem mówić o jednolitości i przejrzystości prawa urzędniczego w Polsce, czego w praktyce doświadczają pracownicy sektora publicznego, którzy chcą dokonać przeniesienia służbowego, np. z segmentu samorządowego do rządowego. W opracowaniu postaram się przedstawić definicję i cechy grupy zawodowej oraz korpusu,

¹ Mowa o ustawie z dnia 21 listopada 2008 o służbie cywilnej (Dz.U. 227, poz. 1505, z późn. zm.) oraz o ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.).

² I. Malinowska przeanalizowała: pracowników i urzędników służby cywilnej, pracowników służby zagranicznej, pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych oraz pracowników sądów i prokuratur; por. I. Malinowska, *Zróżnicowanie pracowników służby publicznej w Polsce*, (w:) *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk (red.), Lublin–Warszawa 2010, s. 231–264.

przybliżyć uwarunkowania systemowe funkcjonowania samorządu terytorialnego, przywołam dane dotyczące zatrudnienia w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego i dokonam skrótowego porównania dwóch zasadniczych grup składających się na zakres prawa urzędniczego. Całość opracowania kończą wnioski.

II. Uwarunkowania systemowe samorządu terytorialnego i związane z tym implikacje pracownicze

W 1990 r. przywrócono w Polsce samorząd terytorialny w jego klasycznej postaci, co prawda jedynie na szczeblu gminnym, ale tym samym jednoznacznie zerwano z narzuconym systemem rad narodowych i nawiązano do tradycji II Rzeczypospolitej³. Ustawodawca polski w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. wyraził wprost ideę samorządu terytorialnego oraz wskazał, że samorząd terytorialny jest podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego, a jego jednostki posiadają osobowość prawną, zarządzają mieniem komunalnym oraz wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców⁴. W zasadzie Mała Konstytucja z 1992 r., której postanowienia zostały następnie „przekute” na przepisy Konstytucji RP z 1997 r. wpłynęła na ukształtowanie zadań współczesnego samorządu terytorialnego. Natomiast obowiązująca ustawa zasadnicza umożliwiła powołanie do życia trzech odrębnych podmiotów samorządowych: gminy, powiatu i województwa. Samodzielność każdej jednostki samorządu terytorialnego, która nie pozostaje bez wpływu na realizowaną przez urząd politykę kadrową i płace, wyraża się w: kształtowaniu ustroju wewnętrznego jednostek samorządu, samodzielności finansowej, prawie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, samodzielności majątkowej oraz autonomii w zakresie wykonywania zadań publicznych⁵. Zadania wykonywane przez samorząd, zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji, służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania te, jak się podnosi w literaturze przedmiotu, to nie tylko klasyczne zadania z zakresu administracji publicznej (tj. wydawanie decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, opinii), ale także działalność będąca efektem publicznoprawnego upodmiotowienia jednostek samorządu terytorialnego, z czym wiąże się podejmowanie uchwał, wydawanie zarządzeń i aktywność o charakterze gospodarczym i finansowym⁶.

Warto przypomnieć, że do 1 stycznia 1999 r. istniało 49 rządowych województw, z których aż 16 liczyło mniej niż 500 tys. mieszkańców, a kolejnych 11 miało nieco ponad 1 mln mieszkańców. Był większości tych województw nie wynikał

³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 65.

⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 53.

⁵ E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 192.

⁶ P. Groński, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 10.

z uwarunkowań historycznych, czy uzasadnień ekonomicznych dotyczących siły ekonomicznej danego terenu, a był efektem decyzji politycznych. Utrzymywanie licznych rządowych struktur wojewódzkich oraz urzędów rejonowych było nieefektywne i nie realizowało konstytucyjnej idei państwa obywatelskiego i zasady decentralizacji administracji publicznej⁷. Istniejąca w latach 1990–1998 administracja samorządowa funkcjonowała jedynie na poziomie gminy. Należy zatem przypuszczać, że istnienie do 2009 r. formy zatrudnienia na podstawie mianowania jedynie w gminach było zaszczytą historyczną i przejawem niekonsekwencji ustawodawcy, bowiem samorządowi pracownicy mianowani nie występowali na szczeblu powiatu i województwa. Działania reformatorskie dotyczące podziału struktury administracyjnej kraju istotnie przyczyniły się do wzrostu znaczenia, ale też liczby pracowników samorządowych. Warto wskazać, że tylko w pierwszym roku reformy administracyjnej, tj. w 1999 r., administracja publiczna, głównie na skutek rozrostu aparatu administracji samorządowej, zwiększyła się o 46 tys. pracowników⁸. Co ciekawe, nie sprawdziły się oczekiwania, iż reforma ta spowoduje „odchudzenie” kadrowe administracji rządowej, a to głównie z powodu dostosowywania struktur administracyjnych państwa kandydującego do Unii Europejskiej.

Obecnie zadania publiczne realizowane przez jednostki samorządowe polegają na rozpatrywaniu indywidualnych spraw w trybie k.p.a.⁹, absorpcji i wykorzystywaniu środków unijnych oraz realizacji zadań wynikających z ustaw ustrojowych¹⁰. Jednostki te wydają również akty prawa miejscowego, podejmują czynności cywilnoprawne, prowadzą działalność gospodarczą, w tym realizują zaplanowane przedsięwzięcia o charakterze lokalnym i ponadlokalnym (dotyczy to m.in. sieci wodociągowych i energetycznych, regulacji stosunków wodnych, rozwoju infrastruktury)¹¹.

Decentralizacja zadań administracji publicznej poszła tak daleko, że okazało się, iż nawet na drodze ustawowej nie ma możliwości unormowania mechanizmów ograniczających rozrost liczby pracowników administracji samorządowej. Choć należy stanąć na stanowisku, że taka regulacja ustawowa nie stałaby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą autonomii samorządu terytorialnego, jednakże głównie z przyczyn politycznych nie znajduje właściwej regulacji. Potwierdza to chociażby wyłączenie pracowników samorządowych z zakresu przedmiotowego, jakże szumnej i głośnej medialnie, ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych

⁷ Z. Niewiadomski (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 2000, s. 37.

⁸ M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 961.

⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.; Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.; Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

¹¹ P. Groński, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 11.

jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013, która finalnie nie weszła w życie, bowiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził jej niezgodność z ustawą zasadniczą¹².

Biorąc pod uwagę fakt, że w 2010 r. istniało w Polsce 16 województw samorządowych, 379 powiatów, z czego 65 to powiaty grodzkie, a 314 to powiaty ziemskie, 2479 gmin, z czego 306 miejskich, 597 wiejsko-miejskich i 1576 wiejskich¹³, należy zauważyć, że wykonywanie zadań publicznych przez pracowników samorządowych wiąże się z całym skomplikowanym mechanizmem funkcjonowania urzędów gmin, starostw i urzędów marszałkowskich oraz innych jednostek organizacyjnych. Z czysto technicznego punktu widzenia realizacja zadań publicznych przez pracowników samorządowych łączy się z obiegiem dokumentów, czynnościami kancelaryjnymi, przygotowaniem aktów prawnych czy poborem i egzekucją podatków lokalnych.

Dokonując analizy wybranych jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli (opierając się na informacjach uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej) można zauważyć istotne zróżnicowanie liczebności zatrudnianych w nich pracowników samorządowych. I tak, największa polska gmina, będąca zarazem powiatem – gmina warszawska poprzez urząd miasta stołecznego Warszawy wskazała, że zatrudnienie w urzędzie na dzień 31 grudnia 2011 r. wynosiło 7611,350 etatów i 7677 osób¹⁴. Przy czym, w rozbiciu szczegółowym, w biurach i ich delegaturach zatrudnionych było 3835 osób na 3795,683 etatach, w wydziałach dla dzielnic było zatrudnionych 3 766 osób na 3739,667 etatach, a zarządy dzielnic stanowiły 76 etatów i tyleż samo osób. Liczba ta może wydawać się szokująco wysoka, bowiem dla porównania warto podnieść, że w największym urzędzie administracji rządowej – Ministerstwie Finansów jest zatrudnionych ok. 2500 członków korpusu służby cywilnej. Należy jednak pamiętać, że m.st. Warszawa składa się aż z 18 dzielnic¹⁵ i wykonuje również liczne zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym te związane z jej stołecznym charakterem (wizyty międzynarodowych gości, uroczystości ogólnopństwowe, czy przygotowania do Mistrzostw Europy – Euro 2012). Warto także podnieść, że m.st. Warszawa jest najbogatszą gminą w Polsce i dysponuje imponującym majątkiem komunalnym, który jest zarządzany przez jednoosobowe komunalne spółki prawa handlowego (np. Tramwaje Warszawskie, czy Metro Warszawskie), jak również przez podległe jej wyspecjalizowane jednostki organizacyjne (np. Zakłady Gospodarowania Nieruchomościami).

W trybie dostępu do informacji publicznej uzyskałem dane o stanie zatrudnienia w powiecie sejneńskim na Suwalszczyźnie, który jest najmniejszym powiatem

¹² Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11, ZU 2011, Nr 5A, poz. 41.

¹³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 313.

¹⁴ Pismo Urzędu m.st. Warszawy z dnia 21.03.2012 r. o znaku KS.WK.1431.19.2019.ADWiKKA.

¹⁵ M. Mazuryk, *O ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990–2010*, (w:) *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), Warszawa–Siedlce 2011, s. 269–283.

pod względem liczby mieszkańców (jedynie ok. 22 tys.) oraz w najludniejszym powiecie poznańskim (ok. 320 tys. mieszkańców). Starostwo powiatowe w Sejnach zatrudniało w dniu 31 grudnia 2011 r. jedynie 30 pracowników¹⁶, z czego 26 na stanowiskach merytorycznych, a 4 na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Można się zatem pokusić o stwierdzenie, że tylu pracowników liczą średniej wielkości departamenty czy biura w urzędach administracji rządowej. Z kolei stan zatrudnienia w starostwie Poznaniu wyniósł w tym samym okresie ponad 1000% więcej, bo było w tamtejszym urzędzie zatrudnionych 336 pracowników samorządowych na 329,845 etatach¹⁷. A zatem proporcje mieszkańców do zatrudnionych pracowników samorządowych potwierdzają wielkopolską gospodarność i racjonalność zatrudnienia bo przy założeniu że 30 pracowników obsługuje ok. 22 tys. mieszkańców, taki stan zatrudnienia, jaki jest w Poznaniu, powinien odpowiadać 240 bądź 250 tysiącom mieszkańców.

Natomiast porównując największe powierzchniowo województwo samorządowe z ponad 5 mln mieszkańców¹⁸, tj. mazowieckie, z najmniejszym powierzchniowo i przedostatnim, jeśli chodzi o liczbę mieszkańców (jedynie 1 mln 100 tys.)¹⁹ województwem opolskim, nie daje zaskakujących wyników co do relacji pomiędzy liczbą zatrudnionych w urzędach marszałkowskich pracowników samorządowych. Kształtuje się on w sposób następujący – 1120 pracowników (mazowieckie)²⁰ oraz 509 pracowników samorządowych (opolskie) zatrudnionych na 505,85 etatu²¹. A zatem dziwić może fakt, że w województwie, w którym mieszka jedynie 1/5 obywateli naszego kraju w porównaniu z Mazowszem, urząd obsługujący marszałka województwa zatrudnia aż 1/2 stanu zatrudnienia pracowniczego w odniesieniu do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

Odrębnym zagadnieniem, które w tym artykule poruszam, jest brak organu na szczeblu administracji centralnej, który – tak jak to czyni Szef Służby Cywilnej w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej²² – gromadziłby i upowszechniał informacje o pracownikach samorządowych, przetwarzałby dane o stanie zatrudnienia i ich wynagrodzeniach, czy określał jednolite standardy etyczne. Z pisma MSWiA z dnia 17 września 2010 r.²³, stanowiącego odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie danych liczbowych dotyczących wybranych kwestii związanych z realizacją polityki kadrowej w strukturach

¹⁶ Pismo Starostwa Powiatowego w Sejnach z dnia 27.03.2012 r. o znaku OR.1431.11.2012.

¹⁷ Pismo Starostwa Powiatowego w Poznaniu z dnia 23.03.2012 r. o znaku WK.2122.88.2012.

¹⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 48.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Pismo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego z dnia 23.03.2012 r. o znaku OR-I.1431.11.2012.AR.

²¹ Pismo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego z dnia 23.03.2012 r. o znaku DOA-I.1431.20.2012.

²² W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *ABC służby cywilnej*, Warszawa 2010, s. 33–35.

²³ Znak pisma: DAP-WOST-0667-3/10/JA.

administracji samorządowej, wynika, iż resort ów (dodajmy, obecnie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) nie dysponuje stosownymi danymi, a dysponentem tego typu informacji w ich ocenie może być Główny Urząd Statystyczny. Jakkolwiek informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych²⁴, a także informacja związana z funkcjonowaniem władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania władzy publicznej²⁵, należy mieć na względzie fakt, iż prawo dostępu do informacji publicznej oznacza dostęp do informacji już będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i nie może być utożsamiane z prawem do inicjowania działań (kontrolnych, badawczych itp.), mających na celu wytworzenie informacji jakościowo nowej, której udzielenia domaga się wnioskodawca²⁶. Zrozumiałe zatem wydaje się i zresztą zgodne z obowiązującym prawem, że zapytany podmiot publiczny nie przekazał mi stosownych informacji, bowiem ich nie miał! Czy posiadanie nawet w celach informacyjnych, dodajmy w epoce powszechnej informatyzacji administracji publicznej, takich danych nie jest zasadne? Czy minister, który sprawuje w pewnym stopniu pieczę nad samorządem terytorialnym i odpowiada za przygotowywanie aktów prawnych w tym zakresie, może pozwolić sobie na kompletny brak danych, umożliwiających analizę stanu zatrudnienia oraz jakości kadry urzędniczej? Te pytania pozostają otwarte. Aby pozyskać dane dotyczące poziomu zatrudnienia pracowników samorządowych oraz kwoty środków budżetowych przeznaczonych na ich zatrudnienie w 2011 r. zwróciłem się do Głównego Urzędu Statystycznego. W odpowiedzi otrzymałem informację, że GUS dysponuje jedynie danymi ze sprawozdawczości budżetowej Ministerstwa Finansów i jest to sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, przy czym dane w nim zawarte odnoszą się nie tylko do pracowników samorządowych, ale do ogółu zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz podległych im jednostkach budżetowych, takich jak żłobki, przedszkola czy szkoły²⁷. Podnoszono także, że dane zawarte w sprawozdaniu dotyczą zarówno pracowników samorządowych²⁸, jak i osób, z którymi zawarto umowy cywilnoprawne. Trudno zatem precyzyjnie wskazać kwoty, skoro tylko w marcu 2012 r. Urząd m.st. Warszawy oraz urzędy dzielnic zawarły 400 umów zlecenia o wartości ok. 2 mln zł²⁹. Dokładnych informacji o stanie zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego nie posiada także Ministerstwo Finansów³⁰. Na podstawie danych zawartych na stronach internetowych GUS – materiału „Zatrudnienie i wynagro-

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 123/06.

²⁵ Por. decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2002 r., sygn. akt SKO 4541/1/02.

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt I OSK 951/08.

²⁷ Pismo Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26.03.2012 r. o znaku DI-6-611-10732012/WG.

²⁸ Zob. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010.

²⁹ R. Biskupski, I. Kraj, *Za co i komu ratusz płaci bez przetargów*, Rzeczpospolita z dnia 13.04.2012 r. s E12.

³⁰ Pismo Ministerstwa Finansów z dnia 22.03.2012 r. o znaku ST7/4834/44/TL/2012/BMI9-3756.

dzenia w gospodarce narodowej w 2010 r.” ustaliłem, iż przeciętne zatrudnienie w 2010 r. w administracji samorządu terytorialnego wynosiło 255 680, natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto 3594,67 zł.

III. Pracownicy samorządowi – samorządowy korpus urzędniczy czy jedynie grupa zawodowa?

W tej części artykułu muszę odnieść się do dwóch zasadniczych pojęć odnoszących się do pracowników samorządowych. Otóż pojęcie grupy zawodowej jest pojęciem nieostrym, co – jak słusznie zauważa J. Stelina – daje pełną swobodę interpretacyjną organom stosującym prawo³¹. Jednakże w artykule jest mowa o pojęciu w znaczeniu normatywnym, tj. zawartego w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracodawców³² oraz ukształtowanego orzecznictwa, z którego wynika, że grupa zawodowa to zespół rodzajowo wewnętrznie spójnych czynności zawodowych, odmiennych od innych specjalności zawodowych. Jest to więc grupa pracowników wyodrębniona ze względu na przygotowanie zawodowe do wykonywania pracy w określonym zawodzie lub specjalności zawodowej, a nie konkretnie wykonywanymi czynnościami na danym stanowisku pracy³³. Grupa zawodowa będzie zatem zbiorowością pracowników o podobnym profilu wykształcenia i kwalifikacjach potrzebnych dla realizacji skonkretyzowanych zadań pracodawcy. Z całą pewnością o członkach grup zawodowych można mówić w odniesieniu do tych pracowników, którzy podlegają wprost przepisom kodeksu pracy i są pracownikami sektora prywatnego.

Natomiast definicję korpusu, oczywiście w znaczeniu normatywnym, można odnaleźć w art. 153 Konstytucji RP, w odniesieniu do członków służby cywilnej, którzy działają w urzędach administracji rządowej (bez Rządowego Centrum Legislacji czy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, co należy tłumaczyć realizacją doraźnych interesów politycznych). Korpus jest powoływany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa³⁴. Ponadto pojęcie to występuje w regulacjach ustawowych. Będą to ustawy: o służbie cywilnej, o służbie zagranicznej³⁵ (członkowie korpusu służby zagranicznej) czy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (np. korpus oficerów zawodowych, korpus kadetów)³⁶. Jak widać, już z tytułów tych

³¹ J. Stelina, *Komentarz do art. 9 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*, LEX /EL 2007.

³² Dz.U. Nr 90, poz. 844, z późn. zm.

³³ Por. wyrok SN z dnia 7 marca 1997 r., sygn. Akt I PKN 26/97, OSNP 1997/24/486.

³⁴ M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 632.

³⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.).

³⁶ Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, z późn. zm.).

aktów prawnych, pełniących przecież funkcję informacyjną, wynika wspólny mianownik – wyraz służba. Niewątpliwie, w kontekście historycznym pojęcie korpusu należy wiązać z wojskowością, przy czym definicja ta w siłach zbrojnych ma kilka znaczeń. Może oznaczać wyższy związek taktyczny, zgrupowanie wojsk oraz ogół żołnierzy danego rodzaju³⁷. W powszechnym odbiorze społecznym funkcjonuje także pojęcie korpusu dyplomatyczno-konsularnego, przez który należy rozumieć ogół przedstawicieli państw obcych akredytowanych przy rządzie danego kraju, korzystający z przywilejów i immunitetów³⁸. Wracając jednak do zagadnień prawa urzędniczego, podnieść należy, że użycie w odniesieniu do członków służby cywilnej pojęcia korpusu wskazuje na intencję organizacyjnego wyodrębnienia i wewnętrznej kategoryzacji i hierarchizacji tychże pracowników³⁹. Przez co regulacje prawa pracy mają zastosowanie do korpusu urzędniczego w administracji rządowej zdecydowanie rzadziej niż w odniesieniu do innych kategorii urzędniczych. Wystarczy bowiem porównać liczbę artykułów ustawy o służbie cywilnej – 213 i ustawy o pracownikach samorządowych – 61, aby dostrzec istotną różnicę. Enigmatyczność rozwiązań ustawy o pracownikach samorządowych skutkuje również zawartym w niej skomplikowanym system odesłań, w tym również odesłań blankietowych, co nie pozostaje w korelacji z celami regulacji zawartymi w uzasadnieniu do projektu ustawy⁴⁰. A przecież pracowników samorządowych jest w Polsce ponad dwukrotnie więcej niż liczący ok. 120 tys. członków korpusu służby cywilnej. Ustawa zawiera natomiast pewne zwroty stanowiące w istocie zbędną nadregulację, jak chociażby ten zawarty w art. 1, który stanowi, że „ustanawia się przepisy prawa pracy”, bo przecież z art. 43 ust. 1 ustawy⁴¹, jak i z art. 9 Kodeksu pracy można powyższe wywnioskować.

Warto wskazać, że ustawodawca na etapie prac parlamentarnych nad obowiązującą ustawą o pracownikach samorządowych nie zakładał utworzenia samorządowego korpusu urzędniczego, gdyż celem aktu było jedynie uregulowanie zadań i obowiązków pracowników samorządowych, zwłaszcza na stanowiskach urzędniczych oraz stworzenie podstaw do sprawnego i profesjonalnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny⁴². Można przy tym zauważyć, że stworzenie korpusowości w odniesieniu do pracowników samorządu nie stałoby w sprzeczności z założonymi celami projektodawcy, którym w tym przypadku był Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wymagałoby jednak szerszej analizy i wypracowania rozwiązań instytucjonalnych czy proceduralnych w pewnym

³⁷ [http://pl.wikipedia.org/wiki/Korpus_\(wojsko\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Korpus_(wojsko)), informacja z dnia 4 maja 2012 r.

³⁸ J. Konarski, *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1972, s. 394.

³⁹ W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17.

⁴⁰ A. Szewc, *Regulacja prawna zatrudniania pracowników w samorządowych jednostkach organizacyjnych i w jednostkach pomocniczych gmin*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 11, s. 55.

⁴¹ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 248–255.

⁴² <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=752>, opinia Biura Analiz Sejmowych z dnia 21.10.2008 r.

stopniu analogicznych do przepisów dotyczących korpusu służby cywilnej, na co strona rządowa się nie zdecydowała. Jak słusznie zauważył S. Płażek, w wersji projektu ustawy o pracownikach samorządowych przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 24 czerwca 2008 r. nie znalazło się sformułowanie o „służbie samorządu terytorialnego”, chociaż związek z tą koncepcją w obowiązującej ustawie jest w postaci wzmocnienia kompetencyjnego pozycji sekretarza, poprzez przypisanie mu zadań analogicznych do dyrektora generalnego urzędu w służbie cywilnej⁴³. W piśmiennictwie podnosi się, że wprawdzie ustawodawca nie zdecydował się na powołanie samorządowego korpusu służby cywilnej, ale nawiązał do idei przyjętych w art. 153 Konstytucji RP i pewnych standardów w tym zakresie⁴⁴. Różnica między pracownikami samorządowymi a członkami korpusu służby cywilnej sprowadza się do zakresu spraw publicznych realizowanych przez wymieniony korpus urzędniczy (sprawy ogólnopaństwowe) i pracowników samorządowych (sprawy samorządowe)⁴⁵. Czy jednak takie rozgraniczenie kompetencyjne uzasadnia brak wyrażenia *expressis verbis* istnienia samorządowego korpusu urzędniczego? Wydaje się, że odpowiedzi należy szukać zarówno w ogólności rozwiązań konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego, które ustanawiając domniemanie kompetencji samorządu do wykonywania zadań publicznych niezastrzeżonych dla organów innych władz publicznych (art. 163), nie wspominają o korpusie urzędniczym w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i realizowanego od 1990 r. procesu decentralizacji administracji publicznej⁴⁶. Powyższe skutkuje tym, iż prawo do dobrej administracji dotyczące przecież wszystkich obywateli, zarówno obsługiwanych przez administrację rządową jak i samorządową, jest realizowane przez pracowników samorządowych z różnym skutkiem, co jest efektem specyficznej kultury administracji samorządowej⁴⁷.

Brak korpusowości w samorządzie terytorialnym przejawia się również tym, że obowiązująca pragmatyka służbowa nie używa pojęcia „urzędnik”, pomimo oczywistego w ocenie społecznej faktu, że personel biurowy obsługujący organy administracji publicznej i gwarantujący funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego to urzędnicy. Wspomnę, że nazwy „urzędnik” i „funkcjonariusz administracji” z porządku prawnego zostały usunięte po II wojnie światowej ma mocy dekretu z 25 października 1948 r.⁴⁸ Obecnie (oczywiście oprócz służby cywilnej) wymienione pojęcia funkcjonują głównie w tzw. mowie potocznej oraz na gruncie doktrynalnym.

⁴³ S. Płażek, *Projekty ustawy o pracownikach samorządowych*, (w:) *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009, s. 557.

⁴⁴ A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 13.

⁴⁵ P. Groński, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 12.

⁴⁶ Por. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005.

⁴⁷ Por. A. Piekara, *Kultura i jakość administracji publicznej a jakość życia. Podstawowe problemy i uwarunkowania w Polsce współczesnej*, Warszawa–Radom 2011, s. 21–37.

⁴⁸ M. Zukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 679.

IV. Funkcjonariusz samorządowy a funkcjonariusz rządowy – istniejące rozbieżności systemowo-kadrowe

W świetle istniejących rozwiązań prawnych zawartych w Konstytucji RP ujęcie w jednym akcie prawnym o służbie cywilnej, obok rządowej, także samorządowej służby cywilnej, nie jest możliwe, wymaga bowiem nowelizacji ustawy zasadniczej⁴⁹. Dlatego też w literaturze przedmiotu podnosi się, że w samorządzie z uwagi na jego specyfikę jest możliwe przyjęcie tylko niektórych instytucji rządowej służby cywilnej⁵⁰. Oczywiście, z takim poglądem należy się zgodzić, przy czym należy wskazać, że profesjonalizm pracowników samorządowych można budować bez zmian Konstytucji, jednakże z zastosowaniem elementów korpusu urzędniczego. Ustawa o pracownikach samorządowych powinna dokonywać kategoryzacji urzędów na małe, średnie i duże, w zależności od liczby pracowników i złożoności spraw przez nie załatwianych. W dużych urzędach byłoby wskazane także wprowadzenie zatrudnienia na podstawie mianowania i stopni służbowych oraz związanych z nimi gratyfikacji finansowych, w postaci dodatków służbowych, tak aby w sposób właściwy motywować pracowników. Ponadto ustawa mogłaby nakładać na władze samorządowe obowiązek tworzenia strategii zarządzania personelem, która mogłaby być wypracowana na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu oraz istnienia funduszu nagród, np. w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych. Obecnie pracownicy samorządowi bardzo często nie widzą możliwości dalszego rozwoju finansowego i zawodowego, co w przypadku rozproszenia terytorialnego urzędów (inaczej jest np. w centralnej administracji rządowej zogniskowanej w Warszawie) i braku odpowiednich mechanizmów motywacyjnych skutkuje znacznym poziomem fluktuacji kadr. Proponowane rozwiązania w pewnym stopniu zniwelowałyby istniejące różnice pomiędzy kadrami rządowymi a samorządowymi, także w zakresie edukacji i szeroko pojętych kwalifikacji.

Kolejnym aspektem podkreślającym dualizm kadr samorządowo-rządowych jest fakt, że KSAP, czyli państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzonej na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej⁵¹, a której zadaniem jest kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej oraz kadr wyższych urzędników Rzeczypospolitej Polskiej, jedynie w stopniu znikomym kształci kadry samorządowe. Warto przy tym wskazać, że szkolenie w KSAP obejmuje problematykę ogólną oraz specjalistyczną⁵², a zatem wiedza

⁴⁹ H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej*, (w:) *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, M. Stec (red.), Warszawa 2008, s. 144.

⁵⁰ T.G. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, Samorząd Terytorialny 2000, Nr 7–8, s. 62.

⁵¹ Dz.U. Nr 63, poz. 266, z późn. zm.

⁵² M. Żukowski, *Problematyka wykształcenia urzędników państwowych i samorządowych*, Samorząd Terytorialny 2010, Nr 10, s. 38.

zdobywana przez słuchaczy powinna być wykorzystywana nie tylko w ministerstwach, Najwyższej Izbie Kontroli czy Narodowym Banku Polskim, ale także w samorządzie terytorialnym. A jak wynika z mojej, jakże pobieżnej, analizy, urzędy samorządowe bywają także pracodawcami zatrudniającymi kilkaset czy nawet ponad tysiąc pracowników. Także skala środków finansowych, zwłaszcza unijnych, będących w dyspozycji jednostek samorządowych, jest imponująca.

Obecne standardy pracownicze w samorządzie pozostawiają wciąż wiele do życzenia. Na liczne nieprawidłowości, w tym w naborach pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego w roku 2010, wskazywał raport Najwyższej Izby Kontroli⁵³, podczas gdy raport tej samej instytucji z roku 2012 r. odnoszący się do funkcjonowania korpusu służby cywilnej zawierał ocenę pozytywną. Wynika to zapewne z kompetencyjnego umocowania Szefa Służby Cywilnej oraz Rady Służby Cywilnej do monitorowania przebiegu naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, podczas gdy nabory w samorządzie terytorialnym nie podlegają żadnej formie instytucjonalnej kontroli.

V. Podsumowanie

Jakkolwiek można wyróżnić pewne cechy zbieżne dotyczące pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilnej, to ustawodawca nie przesądził o „korpusowości” pracowników organów administracji zdecentralizowanej i niejako zatrzymał się „w pół drogi”. Pracownicy samorządowi nie są także klasyczną grupą zawodową, bowiem zadania realizowane przez nich mają charakter publiczny, a działania urzędu nie są ukierunkowane, jak większości pracodawców prywatnych, na efekt w postaci zysku. Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. w zasadniczym stopniu powieliła rozwiązania swojej poprzedniczki z 1990 r., która z kolei była wzorowana na ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁵⁴ i tym można tłumaczyć fakt, dlaczego nie zawiera rozwiązań kształtujących samorządowy korpus urzędniczy⁵⁵. Ustawodawca w 2008 r. działał jednak w zupełnie innych uwarunkowaniach prawnych, aniżeli ten z 1990 r., istniała bowiem Konstytucja, funkcjonował trójszczeblowy samorząd terytorialny, a w administracji rządowej korpus służby cywilnej, który mógłby stanowić pewien wzorzec systemowy. Z przedstawionych w opracowaniu danych liczbowych dotyczących pracowników samorządowych widać także, że poziom zatrudnienia w różnych jednostkach samorządowych jest zróżnicowany.

Z rozważań zawartych w niniejszym artykule można także wyciągnąć wnioski o charakterze szczegółowym. Po pierwsze, istnieje zależność pomiędzy wielkością

⁵³ <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2081,vp,2571.pdf>, informacja z dnia 4 maja 2012 r.

⁵⁴ Zob. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012.

⁵⁵ J. Jagoda, *Pojęcie funkcjonariusza samorządowego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 1–2, s. 94.

obszaru danej jednostki samorządu terytorialnego i zakresem realizowanych przez nią zadań publicznych a liczbą zatrudnianych w danym urzędzie pracowników samorządowych. Po drugie, nie ma sztywnych – czy to normatywnych czy opartych na algorytmach finansowych – określonych pułapów czy też wielkości liczbowych określających poziom zatrudnienia na szczeblu samorządowym w powiązaniu z liczbą mieszkańców, czy też ilością realizowanych spraw z zakresu administracji publicznej. Po trzecie, podobnie jak u innych pracodawców, w samorządzie terytorialnym istnieje praktyka zatrudniania w niepełnym wymiarze etatu pracy. Po czwarte, brak na szczeblu centralnym instytucji, a nawet mechanizmów instytucjonalno-prawnych, które służyłyby do nadzoru czy też monitorowania stanu zatrudnienia, przeprowadzania naborów oraz wysokości środków finansowych przeznaczanych na ten cel w jednostkach samorządu terytorialnego.

Bibliografia

- Biskupski R., Kraj I., *Za co i komu ratusz płaci bez przetargów*, Rzeczpospolita z dnia 13.04.2012 r.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *ABC służby cywilnej*, Warszawa 2010.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012,
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.
- Groński P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Grosse T. G., *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, Samorząd Terytorialny 2000, Nr 7–8.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.
- Jagoda J., *Pojęcie funkcjonariusza samorządowego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 1–2.
- Konarski J., *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1972.
- Malinowska I., *Zróżnicowanie pracowników służby publicznej w Polsce*, (w:) *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk (red.), Lublin–Warszawa 2010.
- Mazuryk M., *O ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990–2010*, (w:) *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), Warszawa–Siedlce 2011.

- Niewiadomski Z. (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 2000.
- Piekara A., *Kultura i jakość administracji publicznej a jakość życia. Podstawowe problemy i uwarunkowania w Polsce współczesnej*, Warszawa–Radom 2011.
- Piskorz-Ryń A., Ślęczkowska I., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Płażek S., *Projekty ustawy o pracownikach samorządowych*, (w:) *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009.
- Stelina J., *Komentarz do art. 9 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników* LEX/EL 2007.
- Szewe A., *Regulacja prawna zatrudniania pracowników w samorządowych jednostkach organizacyjnych i w jednostkach pomocniczych gmin*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 11.
- Szewczyk H., *Propozycja samorządowej służby cywilnej*, (w:) *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, M. Stec (red.), Warszawa 2008.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Zubik M. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008.
- Żukowski M., *Problematyka wykształcenia urzędników państwowych i samorządowych*, Samorząd Terytorialny 2010, Nr 10.
- Żukowski M., *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011.

STRESZCZENIE

Artykuł wpisuje się w tematykę poświęconą pragmatykom urzędniczym i dokonuje szerokiej analizy dotyczącej statusu pracowników jednostek samorządu terytorialnego oraz istniejących w tej płaszczyźnie rozwiązań organizacyjnych i finansowych. Autor, oprócz wykorzystania w opracowaniu bogatego dorobku doktryny, bazuje także na materiale pozyskanym w trybie dostępu do informacji publicznej z poszczególnych urzędów z terenu całego kraju, co pozwala na wykrócenie poza rozważania teoretycznoprawne i wyciągnięcie praktycznych wniosków.

SUMMARY

The article deals with the issues connected with the code of practice for public officers and presents a broad analysis of the status of self-government employees and organizational and financial solutions in that area. Apart from rich output of the doctrine, the author also uses the material obtained from the public information sources in the particular self-government units countrywide that makes it possible to go beyond theoretical considerations and draw practical conclusions.

RÉSUMÉ

Cet article appartient à un large complexe des sujets consacrés aux pratiques des fonctionnaires et il analyse le statut des fonctionnaires travaillant aux autonomies locales ainsi que tous les problèmes de finances et organisation. L'auteur profite de l'acquis vraiment riche de la doctrine et aussi du matériel sorti de l'accès à l'information publique de différents offices et bureaux nationaux ce qui permet de quitter la réflexion théotique et juridique pour aboutir aux conclusions pratiques.

РЕЗЮМЕ

Статья вписывается в тематику, посвящённую управленческим аппаратам, и проводит широкий анализ, касающийся статуса работников органов территориального самоуправления, а также существующих в этой плоскости организационных и финансовых решений. Автор, кроме использования в исследовании богатого теоретического материала, основывается также на материале, приобретённом в результате доступа к публичной информации об отдельных учреждениях на территории всей страны, что позволяет выйти за рамки теоретических правовых рассуждений и прийти к практическим выводам.