

Ewa Maria Włodyka

Politechnika Koszalińska, Polska

e-mail: ewa.wlodyka@tu.koszalin.pl

ORCID: 0000-0002-8229-342X

KONSOLIDOWAĆ, NIE KONSOLIDOWAĆ... GŁOS DO DYSKUSJI O POŁĄCZENIU KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ I PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

TO CONSOLIDATE OR NOT TO CONSOLIDATE: A CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION ON THE MERGER OF THE CIVIL SERVICE CORPS AND THE LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES

Abstract

The paper explores selected issues related to the possibility of establishing a selfgovernment civil service in Poland. The analysis was carried out from the perspective of recognizing selfgovernment administration (public administration at the level of local government) as public administration conceived in terms of formal and doctrinal assignment of public administration being part of executive power in the classical triad of power division. Empirical data were demonstrated illustrating the characteristics of appointments as the basis of the employment relationship in the civil service corps, and periodically of the local government employees, as a factor stabilizing staff fluctuation in public administration. The main objective was to find an answer, on the basis of the collected data, to the research question whether local government administration should become a permanent element of professional public administration as an element of the civil service corps.

KEYWORDS

public administration, civil service, local government, separation of powers, executive power, appointment

SŁOWA KLUCZOWE

administracja publiczna, służba cywilna, samorząd terytorialny, trójpodział władzy, władza wykonawcza, mianowanie

WSTĘP

W 2022 r. obchodzona jest setna rocznica uchwalenia przez Sejm II Rzeczypospolitej ustawy o państwowej służbie cywilnej¹. Wydarzenie to stało się okazją do refleksji oraz zabrania głosu w dyskusji nad implementacją pracowników samorządowych do korpusu służby cywilnej². Problematyka służby cywilnej stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania w ramach nauk prawnych i prawa urzędniczego, ale także nauk o polityce i administracji. Stąd publikacja zajmuje miejsce pośród interdyscyplinarnych ujęć przedstawianego zagadnienia.

Głównym celem było znalezienie odpowiedzi na podstawie zebranych danych na postawioną tezę badawczą, że administracja samorządowa powinna stać się stałym elementem zawodowej administracji publicznej jako element korpusu służby cywilnej. Wokół tezy głównej zbudowano szereg pytań badawczych:

1. Czy jeśli doktryna przyporządkowuje administrację rządową (którą reprezentują członkowie korpusu służby cywilnej) do władzy wykonawczej, to przyporządkowanie administracji samorządowej do władzy wykonawczej

¹ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1922 r. nr 21, poz. 164).

² Zob. głosy w poniższym dyskursie: T.G. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8; T. Mordel, *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8; T. Mordel, *Samorządowa służba cywilna. O potrzebie normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych*, „Służba Cywilna” 2004–2005, nr 9; J. Itrich-Drabarek, K. Mrocza, *Samorządowa służba cywilna w Polsce — fakty i mity w świetle wyników badań*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4, s. 7–22. Osobliwym na tym tle głosem wydaje się być Anna Dubowik, która mówi o utracie sensu po 2016 r. wobec niedysyjszych rozważań o możliwości rozbudowy korpusowego charakteru zatrudnienia polskich urzędników we wszystkich trzech sektorach administracji publicznej – państwowym, rządowym i samorządowym; zob. A. Dubowik, *Zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych – aktualne problemy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2016, nr 1, s. 344.

- byłoby wystarczającym argumentem za włączeniem pracowników administracji samorządowej do korpusu służby cywilnej?
2. Czy zastosowanie jednolitych form stosunku pracy pozwala na ujednoczenie omawianych dwóch grup pracowniczych w administracji publicznej?
 3. Czy usunięcie z ustawy o pracownikach samorządowych³ mianowania jako formy stosunku pracy różnicowało ilość pracowników w administracji samorządowej?
 4. Czy przed 2012 r., który był ostatnim rokiem obecności mianowania jako formy stosunku pracy na poziomie administracji jednostek samorządu terytorialnego, mianowanie było powszechną formą stosunku pracy stosowaną w samorządach?

Poniższy głos w dyskursie stanowi niejako kontynuację rozważań obecnych w nauce polskiej nad kierunkami ustrojowymi władzy państwowej w dwudziestolecie międzywojennym. Już wówczas świadomość znaczenia administracji publicznej dla funkcjonowania państwa była tak duża, że już w 1922 r. przed wieloma innymi powstającymi regulacjami prawnymi doszło do pierwszej istotnej regulacji w odniesieniu do administracji publicznej⁴. Wszak administracja publiczna odzwierciedla instytucjonalne podstawy sposobu, w jaki zarządzane jest państwo⁵.

Czy administracja publiczna na poziomie samorządu terytorialnego powinna być skonsolidowana w korpusie służby cywilnej? Obecnie powszechnie aprobowana jest teza, że samorząd terytorialny ze względu na swoją pozycję ustrojową stanowi nieodzowny komponent demokratycznego państwa prawnego⁶. Wskazuje się na szereg powiązań doktrynalnych, prawnych czy funkcjonalnych dla obu kategorii grup pracowniczych⁷.

³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458); dalej: u.p.s.

⁴ W okresie międzywojennym nie udało się ustawodawcy uregulować jednolitej podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych na obszarze całego państwa w polskim prawie urzędniczym. Również kodyfikacja prawa pracy w 1974 r. tylko fragmentarycznie pozwalała powrócić do odrębnych pragmatyk urzędniczych (państwowej z 1982 r., służby cywilnej z lat 1996, 1998, 2006 i 2008 oraz obu samorządowych z 1990 i 2008 r.). Wciąż można uznać je za pragmatyki niesamodzielne, gdyż każda z nich w jakiejś części spraw zatrudnienia urzędników wymaga zastosowania przepisów Kodeksu pracy, pomijając konieczność stosowania dodatkowo innych ustaw prawa administracyjnego.

⁵ S. Holmberg, B. Rothstein (Ed.), *Good Government. The Relevance of Political Science*, Cheltenham–Northampton 2012.

⁶ Zob. preambuła do Europejskiej karty samorządu lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).

⁷ W wielu przypadkach wspólnota ta wynika z implementacji wprost przepisów prawnych Kodeksu pracy, m.in.: otwartość i konkurencyjność naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze; element służby przygotowawczej czy oceny okresowej; podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Niemniej występują różnicujące oba korpusy pracownicze cechy: zakres apolityczności i funkcjonowanie kodeksu etyki zawodowej

METODOLOGIA

Badanie zostało przeprowadzone w ramach szerszego projektu badawczego: *Podmioty polityki w procesach globalizacji i dywersyfikacji struktur współczesnego świata*⁸. W swojej pracy wykorzystałam techniki badawcze adekwatne do przedmiotu i charakterystyki badań nad administracją publiczną. Przy weryfikacji tezy badawczej posłużono się poniższymi, korespondującymi z naukami o polityce i administracji metodami i technikami badawczymi: metodą porównawczą, metodą opisową i analizą dokumentów. Przyjęta metodologia badań pozwoliła na zaproponowanie prognoz i wysnucie wniosków potwierdzających lub negujących postawioną we wstępie tezę i pytania badawcze.

Wyniki badań omówiono na podstawie zastosowanych dwóch głównych rodzajów metod badawczych: analizy wybranych uwarunkowań formalno-prawnych funkcjonowania korpusu służby cywilnej i samorządu terytorialnego, w zakresie pracowników i urzędników obu powyższych rodzajów służb publicznych funkcjonujących w administracji publicznej w Polsce. Analizie poddano ponadto dane ilościowe oraz jakościowe uzyskane wśród obu wymienionych grup.

Metodą, która pozwala zmierzyć efekt społeczno-organizacyjny i związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy zaobserwowanymi zmianami a podjętymi działaniami (wprowadzeniem ustawy o pracownikach samorządowych w 2008 r.), jest metoda kontrfaktyczna⁹. Umożliwia udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wdrożona zmiana (interwencja publiczna) przyniosła pożądane efekty.

Dane badawcze zebrano w okresie od stycznia do końca lutego br. na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰ poprzez przesłanie drogą elektroniczną do wytypowanych organów administracji publicznej reprezentujących trzy stopnie organizacyjne struktur samorządu terytorialnego (na poziomie samorządu gminnego, powiatowego oraz

czy swobody podejmowania dodatkowych zadań zarobkowych. Ważną różnicą dla obu korpusów pracowniczych wydają się być przewidziane przez ustawodawcę możliwe podstawy nawiązania stosunku pracy dla każdej z grup.

⁸ Powyższa publikacja jest częścią prowadzonej w 2021 r. działalności badawczej Katedry Nauk o Polityce Wydziału Humanistycznego Politechniki Koszalińskiej.

⁹ Ang. *counterfactual impact evaluation*. Celem jej jest ukazanie, jak wyglądałaby sytuacja społeczno-organizacyjna, gdyby danej interwencji nie zrealizowano lub danej zmiany nie wprowadzono. Porównanie tej hipotetycznej sytuacji z sytuacją rzeczywistą, jaka zaistniała po interwencji, umożliwia zmierzenie efektów podjętych działań. Do stworzenia sytuacji kontrfaktycznej („co by było, gdyby nie zaistniała zmiana”) służą grupy kontrolne, nieobjęte interwencją, które są w możliwie największym zakresie podobne do grup nią objętych. Na potrzeby badania grupą kontrolną jest korpus służby cywilnej, co do którego zapisy o możliwości zastosowania mianowania jako stosunku pracy nie zmieniły się w 2008 r.

¹⁰ Dz.U. z 2001 r. nr 112, poz. 1198; dalej: u.d.i.p.

wojewódzkiego) wniosków o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie¹¹:

1. Ilość pracowników zatrudnionych w danym urzędzie¹² na podstawie stosunku pracy – mianowania – w grudniu 2011 r.
2. Ilość pracowników zatrudnionych w danym urzędzie w grudniu 2011 r. na podstawie wszystkich łącznie możliwych form zawierania stosunków pracy.
3. Ilość pracowników zatrudnionych na dzień 1 stycznia 2022 r. na podstawie umowy o pracę w danym urzędzie.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej¹³ umożliwia wnioskowanie o udostępnienie informacji¹⁴. Dla celów naukowych można także wykorzystać pozyskane w ten sposób dane¹⁵. Forma wniosku czy jego zastosowanie mogą

¹¹ Pozyskane dane stanowiły jedynie element powyższego narzędzia badawczego, gdyż sam wniosek o dostęp do informacji publicznej zawierał jeszcze dodatkowe pytania umożliwiające pozyskanie danych w zakresie badań nad cyberbezpieczeństwem administracji publicznej na poziomie administracji samorządowej.

¹² Dane dotyczyły miały urzędów gmin (w tym urzędów miast, urzędów miast i gmin, urzędów dzielnic miasta Warszawy), urzędów starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich w myśl doktrynalnego uznania powyższych urzędów za aparaty pomocnicze organów administracji publicznej – organów wykonawczych samorządu terytorialnego (wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, burmistrzów dzielnic miasta Warszawy; zarządów powiatu ze starostami na czele; zarządów województwa z marszałkami województw na czele).

¹³ W Polsce prawo dostępu do informacji publicznej gwarantuje ustawa zasadnicza w art. 61 ust. 1, która stanowi, że: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Ponadto dostęp do informacji publicznej może być wykorzystany w naukach społecznych jako podstawowe narzędzie kontroli społecznej administracji. Jednocześnie ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112, poz. 1198) nie powinna być traktowana jako narzędzie stricte polityczne [zob. Ministerstwo Funduszy i polityki regionalnej, *Udostępnianie informacji publicznej w związku z realizacją PO IiŚ 2014–2020*, https://www.pois.gov.pl/media/92778/przewodnik_udip_poiis.pdf (dostęp: 9.10.2022)].

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

¹⁵ Tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystania reguluje ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1641). Każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego: 1) udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej lub w portalu danych (dane.gov.pl), lub w innym systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego; 2) przekazywanych na wniosek o udostępnienie danych. Prawo do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego nie ma zastosowania do informacji, których udostępnianie lub przekazanie zostało uzależnione od wykazania przez użytkowników interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów. Prawo do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego podlega pewnemu ograniczeniu: 1) w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych; 2) ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa lub prywatność osoby fizycznej, w tym ochronę danych osobowych, ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne mających związek z pełnieniem tych funkcji;

przybierać w zakresie założonym przez ustawodawcę różne postaci. W analizowanym przypadku wnioski zastosowano jako narzędzie badawcze na potrzeby scharakteryzowania mianowania jako stosunku pracy występującego w urzędach jednostek samorządu terytorialnego na poziomie samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Dużą zaletą tego sposobu zbierania danych badawczych, jakim jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej, to możliwość pozyskiwania danych, które nie są np. umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej czy w innych ogólnodostępnych repozytoriach¹⁶. Pozwala to pogłębić badania i wprowadzić do nich dane i zmienne niemożliwe lub trudne do uzyskania poprzez inne narzędzie badawcze.

W pracy empirycznej napotkałam liczne trudności. Niestety użyte narzędzie badawcze nie było pozbawione wad. W związku z jego zastosowaniem (choć nie jest to jedyna przyczyna) zebrane dane nie do końca są dla mnie zadowalające pod kątem ilościowym i jakościowym. Błędem autorskim okazało się niedoprecyzowanie, czy na użyte we wniosku o dostęp do informacji publicznej zapytanie o ilość pracowników odpowiedzi należy udzielić w jednostkach osobowych (tak odpowiadała zdecydowana większość organów) czy też w przeliczeniu na pełne etaty. Przeszkodą okazał się również długi termin wpływania udzielanych odpowiedzi¹⁷.

Wydawać by się mogło, że w ramach funkcjonującego porządku prawnego i wytycznych co do udzielanych odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji właśnie powyższa forma powinna ograniczać uznaniowość w udzielaniu odpowiedzi. Niestety w kilku przypadkach organ udzielający odpowiedzi nie zastosował się w moim mniemaniu do intencji ustawodawcy, nie udzielając odpowiedzi na złożony wniosek¹⁸.

3) w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw. Za: ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

¹⁶ Jednym z istotnych źródeł na temat funkcjonowania administracji publicznej jest repozytorium w postaci elektronicznej na portalu dane.gov.pl. Otwarte dane publiczne to dane instytucji, urzędów, z których każdy może korzystać. Na bazie otwartych danych publicznych w Europie i na świecie powstaje coraz więcej nowoczesnych produktów i usług. Otwarte dane są źródłem realnych oszczędności pieniędzy i czasu dla administracji i obywateli. Obywatele, w tym przedsiębiorcy, mogą korzystać z zasobów danych publicznych, realizując własne cele, rozwijając swoją działalność gospodarczą lub badania. Na podstawie: *Otwarte dane publiczne*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/otwarte-dane-publiczne> (dostęp: 4.04.2022).

¹⁷ W myśl art. 13 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, a w przypadku niewywiązania się z powyższego terminu podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku. Niestety nie wszystkie organy wywiązały się z powyższego obowiązku, a część wniosków pozostała bez odpowiedzi.

¹⁸ Jako przykład podać należy odpowiedzi m.in. urzędu gminy: „Na podstawie art. 64 kpa w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej

W moim mniemaniu badanie nie spełniło postulatu reprezentatywności przedmiotowej z uwagi na niski zwrot uzyskanych odpowiedzi (na poziomie 1,73%)¹⁹. Stąd wnioski w postaci poniższej publikacji uznałam za wstępne w obszarze badań podstawowych o charakterze ogólnym. Za charakterystykę podmiotu badań uznałam zmienną rodzaju (stopnia) jednostki samorządu terytorialnego.

SLUŻBA CYWILNA I PRACOWNICY JAKO KATEGORIA WŁADZY WYKONAWCZEJ

Idea służby publicznej towarzyszyła procesowi kształtowania się wspólnego pojmowania zadań administracji publicznej pod postacią różnorodnych rozwiązań organizacyjno-strukturalnych²⁰. Inne też można zauważyć podejście do zakresu podmiotowego i łączenia lub nie różnych korpusów urzędniczych

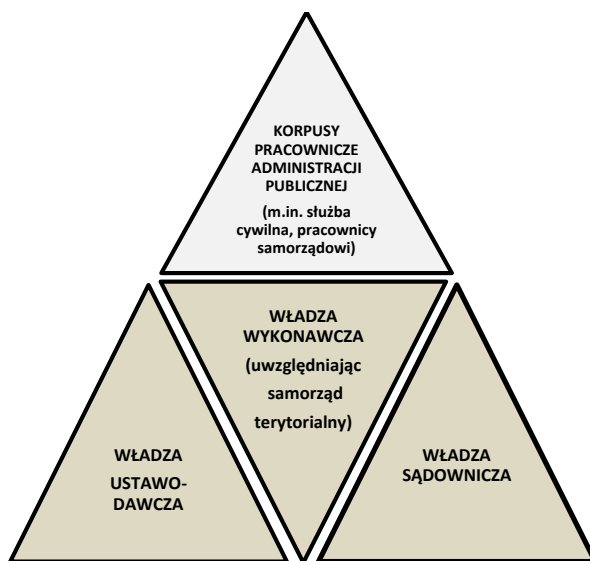
wzywam Panią do uzupełnienia braków formalnych ww. wniosku poprzez wskazanie, w jakim zakresie udostępnienie ww. informacji jest szczególnie ważne dla interesu publicznego w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Wnioskowane przez Panią informacje wymagają przeanalizowania dokumentacji wielu referatów Urzędu, jak również jego Archiwum. W związku z powyższym uznać należy, że zadane przez Panią informacje wymagają przetworzenia. Tym samym niezbędne jest wykazanie, w jakim zakresie udostępnienie informacji jest szczególnie ważne dla interesu publicznego”. W moim mniemaniu „podwójne” zasłonięcie się udzieleniem odpowiedzi (zakwalifikowanie informacji jako podlegającej przetworzeniu) oraz uzasadnienie szczególnego interesu ze strony wnioskującego jest nadużyciem ze strony organu administracji publicznej lub może być wyrazem niewłaściwego wywiązywania się z obowiązku nałożonego przez ustawodawcę. Uważam, że w myśl ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego nie zostałyby naruszone interesy organu administracji publicznej w wyniku udzielenia wnioskowanej informacji.

¹⁹ Próba badawcza zakładała przebadanie trzystu urzędów jednostek samorządów terytorialnych w Polsce, co stanowiłoby około 10% wszystkich aparatów pomocniczych władz wykonawczych na poziomie JST (za sumę wyjściową uznając 3 tys. urzędów). Zebrane arkusze to odpowiednio: 40 odpowiedzi jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gmin, 3 – na poziomie starostw powiatowych oraz 9 – na poziomie samorządów wojewódzkich. Brak danych w danej odpowiedzi liczony był jako „0”.

²⁰ Zob. B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012; J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2016; M. Stec, S. Płażek, *Slużba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013. Wspólne natomiast zawsze były pewne stałe cechy czy cele korpusów administracyjnych. W państwach demokratycznych wyróżniono na tym tle modele wynikające z ogólnych koncepcji administracji publicznej: 1) model kariery (tzw. *career system*, zwany także modelem awansowym lub zamkniętym); 2) model stanowisk (*position system*, model pozycyjny, otwarty); 3) model mieszany (do którego przypisuje się w doktrynie model polskiej służby cywilnej).

w ramach jednego państwa. Z kolei wspólne skategoryzowanie administracji publicznej, w rozumieniu przyporządkowania formalno-doktrynalnego administracji publicznej, umieszcza ją jako część władzy wykonawczej w klasycznej dla nauk o polityce i administracji triadzie trójpodziału władzy. Podobnie Iwona Niżnik-Dobosz wysunęła tezę, że podmioty samorządu terytorialnego podmiotowo, przedmiotowo (w sferze zadań publicznych) i funkcjonalnie (kompetencyjnie) wskutek swego bytu prawnego współdzielą władzę wykonawczą w szerokim tego słowa znaczeniu²¹.

Rysunek 1. Konsolidacja korpusów administracji publicznej (służby cywilnej i pracowników samorządowych) na podstawie argumentacji kwalifikowalności samorządu terytorialnego do władzy wykonawczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie doktryny.

Stąd wysuwam wnioski o zasadności konstrukcji jednolitej koncepcji budowy aparatu urzędniczego w Polsce. Jednym z przejawów takiego ujednoczenia czy ustandaryzowania działań administracji publicznej może być konsolidacja członków korpusu służby cywilnej z pracownikami samorządowymi.

²¹ Jedną z propozycji argumentacji kwalifikacji administracji samorządowej w pionie władzy wykonawczej przedstawia I. Niżnik-Dobosz, odwołując się do teoretyków samorządu terytorialnego na gruncie doktryny polskiej, Tadeusza Bigi i Jerzego Panejki. Zobacz szerzej: I. Niżnik-Dobosz, *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, r. 82, z. 4, s. 21–34; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Warszawa 1990.

Zawarte w ustawie o służbie cywilnej cele korpusu służby cywilnej to zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa²². Korpus służby cywilnej tworzą osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w 1829 urzędach administracji rządowej²³, podległych Radzie Ministrów. Korpus służby cywilnej liczy 118 060 członków, w tym 7415 mianowanych urzędników służby cywilnej²⁴. Stanowiska urzędnicze doktrynalnie oddzielane są od stanowisk politycznych²⁵. Jak zauważyli Jolanta Itrich-Drabarek i Kamil Mrocza, istotą służby cywilnej jest dokonanie w obrębie administracji podziału władzy między politykami wybranymi w wyborach demokratycznych a profesjonalnymi pracownikami. Podział ten jest specyficzny, gdyż zakłada nie tylko współdziałanie, ale także podporządkowanie (w pełni służbowe, jak również, częściowo, osobowe) urzędników wchodzących w skład profesjonalnej służby cywilnej²⁶. Czyż nie słuszny wydaje się więc wniosek, że jest to cecha charakterystyczna również dla administrowania na poziomie samorządu terytorialnego?

MIANOWANIE JAKO PODSTAWA NAWIĄZANIA STOSUNKU PRACY W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Pojęcie mianowania wywodzi się z instytucji stosunku służbowego, określanego jako stosunek prawny danej osoby do państwa polegający na zatrudnieniu jej w aparacie państwowym w celu wykonywania za wynagrodzeniem w sposób stały i ciągły czynności związanych bezpośrednio z realizacją funkcji państwowych i wykonywania kompetencji państwa²⁷.

²² Art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. nr 227, poz. 1505).

²³ D. Dowiak-Urbański, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2021 roku*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/szef-sluzby-cywilnej-zlozyl-sprawozdanie-za-2021-rok> (dostęp: 10.10.2022), s. 9.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Jako takie można wymienić: kierownicze stanowiska państwowe, stanowiska doradców politycznych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i wojewodów.

²⁶ J. Itrich-Drabarek, K. Mrocza, *op.cit.*, s. 8.

²⁷ Mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy dotyczy m.in.: urzędników służby cywilnej, prokuratorów, nauczycieli, pracowników naukowych PAN, pracowników naukowych instytutów badawczych, nauczycieli akademickich zatrudnionych na podstawie mianowania w dniu wejścia w życie ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce, sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów administracyjnych. Kodyfikacja prawa pracy [ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. nr 24, poz. 141)], kończąca formalnie funkcjonowanie mianowania w ustawie o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. (i praktycznie jej samej), podporządkowała sytuację prawną pracowników mianowanych przepisom Kodeksu pracy.

Możliwość zatrudnienia w korpusie służby cywilnej oraz w strukturach administracyjnych samorządu terytorialnego regulują dwie interesujące z punktu niniejszego badania pragmatyki urzędnicze: ustawa o służbie cywilnej²⁸ i ustawa o pracownikach samorządowych²⁹. Stanowiska urzędnicze rozróżnione są w ramach korpusu służby cywilnej na: pracowników służby cywilnej (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę), urzędników służby cywilnej (zatrudnionych na podstawie mianowania) oraz na osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (podstawą stosunku pracy będzie w tych przypadkach powołanie). Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych zatrudnieni są oni na podstawie wyboru³⁰, powołania³¹ lub umowy o pracę³². Jest to typowa i najpowszechniej stosowana podstawa nawiązania stosunku pracy przede wszystkim dla stanowisk urzędniczych (choć nie tylko)³³. Nowa ustawa zlikwidowała mianowanie jako jedną z form nawiązania stosunku pracy i nie przewiduje mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy³⁴. Jak widać, na poziomie samorządu mianowanie jako podstawa stosunku pracy obecnie nie funkcjonuje. Po nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych stosunek pracy pracowników zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania przekształcił się z dniem 1 stycznia 2012 r. w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na

Kodeks pracy reguluje treść stosunku pracy z mianowania w zakresie, w którym nie został on uregulowany przepisami szczególnymi (art. 5).

²⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1996 r. nr 89, poz. 402).

²⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Do pozostałych pragmatyków prawa urzędniczego zaliczyć można: ustawę z dnia 2 grudnia 1994 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 269), ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. nr 128, poz. 1403), ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. z 2015 r., poz. 1241).

³⁰ Ustawa wymienia stanowiska wyłaniane na tej podstawie zatrudnienia: marszałek, wice-marszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa, starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu, wójt/burmistrz/prezydent miasta, przewodniczący zarządu związku JST i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi.

³¹ Zastępca wójta/burmistrza/prezydenta miasta, skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa.

³² Pozostali pracownicy samorządowi.

³³ J. Itrich-Drabarek, K. Mroccka, *op.cit.*, s. 12–13.

³⁴ W dniu 21 listopada 2008 r. Sejm przyjął ustawę o pracownikach samorządowych, która zastąpiła ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593). Co ciekawe, nowa ustawa podobnie jak poprzednia nie zawiera wprost definicji legalnej pracownika samorządowego, jednakże zgodnie z zapisem art. 2 u.p.s. przepisy ustawy stosuje się do pracowników zatrudnionych w: urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych; starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych; urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych; biurach (ich odpowiednikach) związków JST oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki; biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych JST.

czas nieokreślony. Podstawowe byłoby pytanie o intencję ustawodawcy, skoro jedną z zasadniczych zalet tej formy stosunku pracy jest jego stabilność. Faktem natomiast jest, że z obserwacji sektora gospodarczego wynika rosnąca tendencja podażowa „ryнку pracownika”, a nie „ryнку pracy”³⁵, co w połączeniu z likwidacją mianowania może wpływać negatywnie na fluktuację w obszarze administracji samorządowej. Tezę tę wydają się potwierdzać dane odpływu pracowników i urzędników z korpusu służby cywilnej. Analiza przyczyn odejść z urzędów pokazuje, że w przeważającej większości decyzja leży po stronie pracownika. Odejścia te stanowiły około 65% odejść w 2021 r.³⁶

Na bazie zawieranego stosunku zatrudnienia dokonano analizy zmiennej (występowania stosunku pracy zawartego na podstawie mianowania) dla oceny instytucjonalnej potencjalnej konsolidacji obu rodzaju służb. Choć w ujęciu *sensu largo* określenie „urzędnik” stosuje się do każdej osoby zatrudnionej w administracji publicznej lub sektorze publicznym jako urzędnik, pracownik, funkcjonariusz służby publicznej czy funkcjonariusz służby państwowej³⁷, to na potrzeby badania – biorąc za podstawę rodzaj nawiązania stosunku pracy – określenie „urzędnik” stosuję do nazwania członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na podstawie mianowania, a „pracownik” – członka korpusu służby cywilnej i administracji samorządowej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

³⁵ Zobacz szerzej nt. przytoczonych pojęć: E. Baron-Polańczyk, A. Klementowska, *Od „ryнку pracodawcy” do „ryнку pracownika” – zawody deficytowe w ujęciu ogólnokrajowym i regionalnym*, „Społeczności lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2018, nr 2, s. 199–211.

³⁶ Główną przyczyną takich decyzji jest zbyt niski poziom wynagrodzeń i konkurencyjne oferty innych pracodawców. Oznacza to, że niewystarczający poziom finansowania służby cywilnej sprzyja odejściom pracowników. Za: D. Dowiat-Urbański, *op.cit.*, s. 10. Jednocześnie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w 2020 r. zarabiano się przeciętnie 13 926 zł brutto (rok wcześniej – 13 354 zł), najwięcej w ministerstwach, bo aż 17 025 zł (rok wcześniej – 17 024 zł). „Ministerstwo nie pozyska więc za takie pieniądze najlepszych specjalistów od nowoczesnych technologii czy choćby nawet podatków”; cyt. za: G. Makowski, (w:) K. Wójcik, *Raport o służbie cywilnej: nie kończy się wymiana kadr kierowniczych*, „Rzeczpospolita” z 14 kwietnia 2021 r., <https://www.rp.pl/urzednicy/art182011-raport-o-sluzbie-cywilnej-nie-konczy-sie-wymiana-kadr-kierowniczych> (dostęp: 4.04.2022).

³⁷ Zob. J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012, s. 21.

WNIOSKI Z BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Tabela 1. Charakterystyka mianowań jako stosunku pracy w aparatach pomocniczych organów wykonawczych na trzech szczeblach jednostek samorządu terytorialnego w 2011 i 2022 r.

| Lp. | Rodzaj JST | Suma pracowników zatrudnionych w danym urzędzie ³⁸ na podstawie stosunku pracy – mianowania – w grudniu 2011 r. ³⁹ | Suma pracowników zatrudnionych w grudniu 2011 r. na podstawie wszystkich łącznych możliwych form zawierania stosunków pracy ⁴⁰ | Procent liczby mianowań w stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w grudniu 2011 r. | Suma pracowników zatrudnionych na dzień 1 stycznia 2022 r. na podstawie umowy o pracę w danym urzędzie | Procent uzyskanych odpowiedzi na danym szczeblu JST ⁴¹ |
|-----|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 1 | Gmina | 75 | 3212 | 2,33 | 3454 | 1,57 |
| 2 | Powiat | 0 | 99 | 0 | 324 | 0,95 |
| 3 | Województwo samorządowe | 0 | 4705 | 0 | 5806 | 56,25 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych.

³⁸ Dane dotyczyć miały urzędów gmin (w tym urzędów miast, urzędów miast i gmin, urzędów dzielnic miasta Warszawy), urzędów starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich w myśl doktrynalnego uznania powyższych urzędów za aparaty pomocnicze organów administracji publicznej – organów wykonawczych samorządu terytorialnego (wójtów/burmistrzów/prezydentów miast, burmistrzów dzielnic miasta Warszawy; zarządów powiatu ze starostami na czele; zarządów województwa z marszałkami województw na czele).

³⁹ Inne udzielane odpowiedzi (bez wskazania na jej zasadność, choć wydaje się, że część nie została odczytana ze zrozumieniem, choćby co do zakresu lat): pozostawienie pytania bez odpowiedzi; a) urzędy miast, gmin, dzielnic Warszawy: „nie dotyczy”, „brak informacji o osobach zatrudnionych w urzędzie z mianowania w grudniu 2011 r.”; „w posiadanym systemie kadrowości nie ma takich możliwości” [sprawdzenia powyższych danych – przyp. aut.]; b) urzędy marszałkowskie: „w urzędzie marszałkowskim zgodnie z obowiązującymi przepisami nie zatrudnia się pracowników na podstawie mianowania”, „pracownicy samorządowi (tu: pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego) zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie są zatrudniani na podstawie mianowania”.

⁴⁰ Inne udzielane odpowiedzi: pozostawienie pytania bez odpowiedzi w przypadku urzędów na każdym poziomie JST; urzędy miast, gmin, dzielnic Warszawy: „brak informacji o osobach zatrudnionych w urzędzie w grudniu 2011 r.”, czy też: „Na podstawie art. 64 kpa w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej wzywam Panią do uzupełnienia braków formalnych ww. wniosku poprzez wskazanie, w jakim zakresie udostępnienie ww. informacji jest szczególnie ważne dla interesu publicznego w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Wnioskowane przez Panią informacje wymagają przeanalizowania dokumentacji wielu referatów Urzędu, jak również jego Archiwum. W związku z powyższym uznać należy, że zadane przez Panią pytania

Z zebranych danych wynika, iż mianowanie nie było powszechnie zawierającym stosunkiem pracy na żadnym z trzech szczebli samorządu terytorialnego^{42,43}, przy czym najczęściej jako podstawę zatrudnienia stosowano je na poziomie urzędów gmin i miast. Należy przy tym pamiętać, iż w korpusie służby cywilnej, który zarówno 11 lat temu, jak i obecnie przywiązywał większą wagę do trwałości stosunku pracy i idei ciągłości administracji publicznej (jakie gwarantował stosunek mianowania), odsetek ten również nie był i nie jest wysoki. Liczba urzędników mianowanych spada i stanowi już zaledwie 6,4% ogółu wszystkich członków korpusu służby cywilnej⁴⁴. W 2020 r. po raz pierwszy poza okresem wojennym, z powodu pandemii, odwołano postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej. Mianowano 34 osoby, o prawie 92% mniej niż rok wcześniej. W 2021 r. sytuacja wyglądała podobnie – status urzędnika służby cywilnej uzyskała jedynie niewielka grupa absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy złożyli wnioski o mianowanie. I tak, szacowane początkowo na ponad 500 limity mianowań na lata 2021–2023 skorygowane zostały do najniższego w historii poziomu. W 2021 r. limit ten wyniósł przed wybuchem pandemii planowo 30 osób, a w dwóch kolejnych latach – zaledwie 40. W opinii Szefa Służby Cywilnej jest to niekorzystna sytuacja, która wyraźnie spowalnia proces jej profesjonalizacji i powinna jak najszybciej ulec zmianie ku tendencjom wzrostowym⁴⁵. Jednocześnie w 2021 r. wskaźnik fluktuacji zatrudnienia człon-

wymagają przetworzenia. Tym samym niezbędne jest wykazanie, w jakim zakresie udostępnienie informacji jest szczególnie ważne dla interesu publicznego”.

⁴¹ Według stanu na dzień 1 stycznia 2022 r. podział administracyjny Polski obejmował: 16 województw, 314 powiatów, 66 gmin – miast na prawach powiatu, 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 662 gminy miejsko-wiejskie i 1513 gmin wiejskich). Za: GUS, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> (dostęp: 4.04.2022).

⁴² Jako skrajne wartości warto przytoczyć poniższe dane: w jednym z urzędów pod koniec 2011 r. pracownicy na podstawie mianowania stanowili 88% pracowników urzędu gminy (22 z 25 osób), z kolei na drugim końcu gmina z liczbą 519 pracowników administracyjnych nie posiadała ani jednej osoby zatrudnionej na podstawie mianowania w tym samym okresie. W Urzędzie Gminy i Miasta Żuromin, również w 2011 r. posiadającym 6 pracowników mianowanych, wzrost ogólnego zatrudnienia w stosunku do 2022 r. wyniósł jedynie 2 osoby (z 35 na 37). Urząd Gminy Jejkowice posiadający najwyższy z odnotowanych odsetek mianowań (ponad 88%) zanotował spadek zatrudnienia w 2022 r. Wynik ten potwierdza również wnioski J. Itrich-Drabarek i K. Mroczki, *op.cit.*, s. 12–13.

⁴³ E. Całka *et al.*, *Zatrudnianie w administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 17 i n.

⁴⁴ Na koniec 2020 r. urzędników zatrudnionych w służbie cywilnej na podstawie mianowania było 7659. W porównaniu z 2019 r. ubyłoby ich 231 (2,9%). Największy spadek liczby urzędników odnotowano w ministerstwach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – o 76 (2,8%). Jednocześnie 30% osób piastujących wyższe stanowisku w służbie cywilnej pochodzi spoza urzędniczego korpusu, co jest z całą pewnością wynikiem nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 2015 r., zgodnie z którą wyższe stanowiska w służbie cywilnej są obsadzane w drodze powołania, a nie konkursu.

⁴⁵ D. Dowiat-Urbański, *op.cit.*, s. 3.

ków korpusu służby cywilnej wyniósł 8,8%⁴⁶ i był zbliżony do podwyższonego poziomu z ostatnich lat.

W praktycznie każdym z 52 przebadanych urzędów JST nastąpił w okresie ostatnich 11 lat wzrost zatrudnienia na podstawie zawieranej umowy o pracę na każdym szczeblu JST, co przy pełniejszych danych stanowić może konkluzję do dalszych badań nad administracją publiczną i jej mechanizmami. Co ciekawe, wyjątkiem są tu urzędy gmin, które pod koniec 2011 r. posiadały pracowników służby publicznej zatrudnionych na podstawie mianowania, w 2022 r. zatrudnienie nie nastąpiło, nastąpiło w niewielkim stopniu lub wręcz zmalało⁴⁷. Są to jednakże wnioski ogólne, biorąc pod uwagę niewielką reprezentatywność danych. Na tle wzrostu zatrudnienia w administracji samorządowej z pewnością wybijają się (ilościowo i procentowo) urzędy marszałkowskie pod kątem liczby nowych zatrudnień. W 2011 r., który był ostatnim rokiem obecności mianowania jako formy stosunku pracy na poziomie administracji jednostek samorządu terytorialnego, mianowanie nie było powszechną formą stosunku pracy stosowaną w samorządach.

Z pewnością nieobecność mianowania na poziomie administracji samorządowej różnicuje obie grupy społeczno-pracownicze. Zastosowanie analogicznych form stosunku pracy pozwoliłoby na ujednoczenie omawianych dwóch grup pracowniczych w administracji publicznej. Należy jednak mieć na uwadze, że formy stosunku pracy nie są jedyną zmienną różnicującą dwie omawiane grupy, stąd postulat o przywróceniu mianowania jako jedyne go czynnika spajającego oba „korpusy” wydaje się niewłaściwy. Należałoby wskazać jeszcze inne publiczne cechy – ideologiczne, wspólne celowo i funkcyjnie w obrębie jednego systemu, jakim jest administracja – pozwalające argumentować jedność korpusów. Takim elementem może być wskazanie przynależności do władzy wykonawczej. Mianowanie nie wydaje się stanowić jedyne go czynnika kształtującego fluktuację pracowniczą w administracji publicznej. Z jednej strony w latach 2011–2022 nastąpił wzrost zatrudnienia w administracji samorządowej, z drugiej strony i korpus służby cywilnej, i administracja samorządowa borykają się aktualnie z rynkowymi problemami jako pracodawca. Jedną z istotniejszych przyczyn jest tu kwestia wynagrodzeń w sektorze publicznym (poza wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej). Nie jest to jednakże jedyna przyczyna odpływania kadr pracowniczych.

⁴⁶ Niepokój budzi w szczególności sytuacja w ministerstwach, urzędach centralnych czy urzędach wojewódzkich. Wysoki poziom fluktuacji utrzymuje się w służbie cywilnej od 2017 r. Pełne dane dotyczące fluktuacji w podziale m.in. na typy urzędów, rodzaje stanowisk czy lata można znaleźć na stronie: <https://dane.gov.pl/pl/search?q=s%C5%82u%C5%BCba%20cywilna> (dostęp: 4.04.2022).

⁴⁷ Np. stan zatrudnienia w Urzędzie Gminy i Miasta Gryfów Śląski to odpowiednio: sześciu pracowników z nawiązanym stosunkiem pracy na podstawie mianowania (z 35 ogółem w 2011 r. i odpowiednio tą samą liczbą w 2022 r.).

ZAKOŃCZENIE

Zgromadzone dane pozwoliły na wyciągnięcie pewnych ogólnych wniosków, natomiast dane te mogą być podstawą do wysunięcia kolejnych wniosków pod kątem tych obszarów, którymi nie zajęłam się w powyższym badaniu. Takim pytaniem badawczym pozostawionym bez odpowiedzi (ze względu na reprezentowaną przeze mnie dziedzinę nauk o polityce i administracji, nie nauk prawnych), jest użyta przez urzędy odmawiające odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej skuteczność argumentacji. Nerozwizywanym pytaniem badawczym pozostaje również kwestia, czy przy ewentualnej konsolidacji administracji samorządowej regulacje nowo powstałej grupy pracowniczej i urzędniczej powinny być zawarte w jednym pragmatyku urzędniczym. Czy regulacje dotyczące korpusu służby cywilnej obejmującej administrację rządową i samorządową powinny stanowić dwie osobne ustawy? Jak daleko powinna być posunięta apolityczność pracowników i urzędników samorządowych w kontekście zakresu regulacji apolityczności członków aktualnego korpusu służby cywilnej? Czy tak szeroko rozumiana apolityczność (a także m.in. ograniczenia możliwości dodatkowej działalności o charakterze zarobkowym i nie) powinna być rozprzestrzeniana również na pracowników samorządowych? Jakie w sytuacji ujednolicenia nie tylko podstaw zawierania stosunków pracy, ale i pozostałych regulacji dla urzędników rządowych i samorządowych, powinno być zastosowane rozwiązanie – indywidualne czy systemowe – dla urzędników administracji państwowej?

Urzędnicy stanowią wyspecjalizowaną w realizacji zadań władzy wykonawczej za pomocą administracji publicznej grupę pracowników, którą wyróżnia profesjonalizm i apolityczność, a samą administrację publiczną dzięki tym przymiotom cechuje trwałość i ciągłość służby publicznej niezależnie od zmian kierownictwa politycznego^{48,49}. W doktrynie podkreśla się, że cechą stanowisk urzędniczych jest powiązanie z kompetencjami do wykonywania merytorycznych zadań państwa^{50,51,52}. Rozważania o możliwości konsolidacji korpusowego charakteru zatrudnienia pracowników i urzędników na wszystkie trzy sektory administracji publicznej (rządowy, samorządowy i państwowy) wydają się jednakże nie mieć odzwierciedlenia w woli politycznej decydentów. Jednocześnie prowadzona pragmatyka po likwidacji mianowania jako podstawy zatrudnienia w administracji samorządowej od 2012 r. nie ułatwia działań prowadzących do

⁴⁸ Zob. J. Czapatowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej: materiały z konferencji, Warszawa, 8–9 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2012.

⁴⁹ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.

⁵⁰ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002.

⁵¹ Z. Cieślak *et al.*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997.

⁵² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997.

jednolitej, spójnej, zaplanowanej jako ukierunkowana polityka służby cywilnej na poziomie samorządu terytorialnego⁵³. Widoczna jest za to wola ustawodawcy, by o statusie danej osoby jako urzędnika zdecydowano centralnie, kwalifikując enumeratywnie wymienione w pragmatykach stanowiska jako urzędnicze⁵⁴. Biorąc pod uwagę tendencję wzrostową funkcjonowania „ryнку pracownika” w miejsce dotychczasowego, przeciwnego trendu – „ryнку pracodawcy” – to właśnie administracja w ujęciu systemowym powinna zadbać o stabilizację zatrudnienia poprzez formę stosunku pracy, jaką stanowi mianowanie. Już ten fakt przemawia jeśli nie za całkowitą konsolidacją, to powrotem stosunku mianowania do schematu organizacyjnego administracji samorządowej. Powinno tak się stać nawet przy potwierdzonym badaniach niestosowaniu tej podstawy zatrudnienia jako powszechnej przed zmianami legislacyjnymi w obrębie ustawy o pracownikach samorządowych w 2012 r.

Konstatując reprezentatywność próby badawczej oraz zakres merytoryczny przeprowadzonej analizy, publikacja nie wyczerpuje wszystkich poruszonych kwestii, niemniej uzupełnia zagadnienia badane przeze mnie do tej pory oraz może być przyczynkiem do dalszej dyskusji nad postawioną tezą. Pokazuje, jak aktualny jest to temat na tle prowadzenia spójnej polityki dla skutecznego w swych działaniach korpusu zawodowej administracji publicznej. Polityka taka powinna znaleźć odzwierciedlenie w woli decydentów politycznych mimo różnic pomiędzy administracją szczebla rządowego (pod postacią członków korpusu służby cywilnej) i samorządowego (pod postacią pracowników samorządowych), skoro wskazana została ich wspólna przynależność do spójnego w swych celach i cechach pionu władzy wykonawczej. Na koniec – mimo wykazanego niewykorzystywania przed 2012 r. w powszechnym charakterze mianowania w administracji samorządowej jako podstawy stosunku pracy – uważam za J. Itrich-Drabarek, że możliwa jest implementacja instytucji służby cywilnej w polskich jednostkach samorządu terytorialnego, co przyczyni się do wzrostu

⁵³ Podobnego zdania jest K.W. Baran, *Wstęp*, (w:) K.W. Baran *et al.*, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 8.

⁵⁴ Ustawowy katalog stanowisk urzędniczych formułuje jedynie ustawa o służbie cywilnej w odniesieniu do wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Pozostałe kategorie stanowisk – średniego szczebla zarządzania, koordynujące, samodzielne, specjalistyczne oraz wspomagające – wyróżnione są w przepisach wykonawczych do ustawy. O przynależności danej osoby do korpusu służby cywilnej przesądzają zatem dwa kryteria: rodzaj urzędu, w którym dana osoba jest zatrudniona (wymienione w ustawie urzędy administracji rządowej) oraz kryterium stanowiska. Również o objęciu danej osoby przepisami jednej z pozostałych pragmatyk dotyczącymi stosunku pracy urzędnika decyduje charakter urzędu/jednostki zatrudniającej pracownika oraz prawna kwalifikacja stanowiska. Jednocześnie ustawodawca nie zawsze posługuje się pojęciem urzędnika, zamiast tego wskazuje na urzędniczy charakter stanowiska. Sytuacja taka ma miejsce na gruncie pragmatyki samorządowej, która konsekwentnie unika terminu „urzędnik”, posługując się określeniem „pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym” oraz „pracownik zatrudniony na kierowniczym stanowisku urzędniczym”. Za: A. Dubowik, *op.cit.*

efektywności, transparentności i stabilności działania administracji publicznej samorządowego szczebla⁵⁵.

REFERENCES

- Baran K.W. *et al.*, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021
- Baron-Polańczyk E., Klementowska A., *Od „ryнку pracodawcy” do „ryнку pracownika” – zawody deficytowe w ujęciu ogólnokrajowym i regionalnym*, „Społeczności lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2018, nr 2
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa Polskiego*, Warszawa 1990
- Całka E. *et al.*, *Zatrudnianie w administracji publicznej*, Warszawa 2014
- Cieślak Z. *et al.*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997
- Czaputowicz J. (red.), *Etyka w służbie publicznej: materiały z konferencji, Warszawa, 8-9 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2012
- Dowiat-Urbański D., *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2021 roku*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/szef-sluzby-cywilnej-zlozyl-sprawozdanie-za-2021-rok> (dostęp: 10.10.2022)
- Dubowik A., *Zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych – aktualne problemy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2016, nr 1
- GUS, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> (dostęp: 4.04.2022)
- Hausner J., *Administracja publiczna*, Warszawa 2016.
- Holmberg S., Bo R. (red.), *Good Government. The Relevance of Political Science*, Cheltenham–Northampton 2012
- Itrich-Drabarek J., *Poland's Civil Service at the Local Government Level. Facts and Myths*, „The Polish Yearbook of the Civil Service” 2005, nr 3|
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012
- Itrich-Drabarek J., Mroczyńska K., *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle wyników badań*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4(34)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483)
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002
- Niżnik-Dobosz I., *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, r. 82, z. 4
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997

⁵⁵ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 7–8.

- Otwarte dane publiczne*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/otwarte-dane-publiczne> (dostęp: 16.10.2022)
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Warszawa 1990
- Przywora B., *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1922 r. nr 21, poz. 164)
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. nr 24, poz. 141)
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1996 r. nr 89, poz. 402)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. nr 112, poz. 1198)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. nr 227, poz. 1505)
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1641)
- Wójcik K., *Raport o służbie cywilnej: nie kończy się wymiana kadr kierowniczych*, „Rzeczpospolita” z 14 kwietnia 2021 r., <https://www.rp.pl/urzednicy/art1820-11-raport-o-sluzbie-cywilnej-nie-konczy-sie-wymiana-kadr-kierowniczych>
<https://www.rp.pl/urzednicy/art182011-raport-o-sluzbie-cywilnej-nie-konczy-sie-wymiana-kadr-kierowniczych> (dostęp: 16.10.2022)