

Jacek Wojnicki

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: jacekwojnicki@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-4289-989X

**KWESTIA SŁUŻBY CYWILNEJ W ADMINISTRACJI
SAMORZĄDOWEJ – PORAŻKI I ZANIECHANIA
OKRESU III RP**

**THE ISSUE OF THE CIVIL SERVICE IN SELF-GOVERNMENT
ADMINISTRATION: FAILURE AND ABANDONMENT
OF THE PERIOD OF THE THIRD POLISH REPUBLIC**

Abstract

The subject of the analysis is the issue of the legitimacy of introducing the civil service model in Polish local government administration. Local self-government authorities have been functioning in Poland since the Second Polish Republic (based on various regulations of the partitioning states and France from the period of the Duchy of Warsaw and the validity of the Napoleonic Code). In the too “pink” and overly optimistic perception of the model of Polish local government, attention should be paid to the areas of omissions and visible failures. For such a failure in the light of the functioning of the territorial self-governments of the Second Polish Republic was the failure to establish voivodeship self-governments (apart from two units from the former Prussian and German partitions) and the failure to extend the state civil service (according to the model from February 1922) from state administration to self-government administration. Especially after 1994 (the second self-government election), we had to deal with a kind

of appropriation of self-government administration structures by strengthening political parties and local coterie centered around village heads or mayors.

KEYWORDS

public administration, local government, office, civil service

SŁOWA KLUCZOWE

administracja publiczna, samorząd terytorialny, urząd, służba cywilna

1. WPROWADZENIE

Przedmiotem analizy jest kwestia zasadności wprowadzenia modelu służby cywilnej w polskiej administracji samorządowej. Lokalne władze samorządowe funkcjonują w Polsce od czasu II RP (bazując w przedmiotowym zakresie na zróżnicowanych regulacjach państw zaborczych i Francji z okresu Księstwa Warszawskiego oraz obowiązywania Kodeksu Napoleona). Restytucji polskiego samorządu terytorialnego dokonał pierwszy gabinet III RP działający pod kierunkiem Tadeusza Mazowieckiego w marcu 1990 r. Powszechnie uważa się ówczesną reformą administracyjno-samorządową (autorstwa Jerzego Regulskiego) oraz późniejszą reformę administracyjną z 1998 r. (autorstwa Michała Kuleszy) za jeden z większych sukcesów odrodzonego i demokratycznego państwa polskiego¹.

W tym nader optymistycznym postrzeganiu modelu polskich władz samorządowych pomija się widoczne porażki. W świetle funkcjonowania samorządów terytorialnych II RP było nią zaniechanie ustanowienia samorządów wojewódzkich (oprócz dwóch jednostek z dawnego zaboru pruskiego i niemieckiego) oraz brak rozszerzenia państwowej służby cywilnej (wedle modelu z lutego 1922 r.)² z administracji państwowej na administrację samorządową³. Szczegół-

¹ Zob. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000; M. Kulesza, *Budowanie samorządu*, Warszawa 2008, H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.

² Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U z 1922 r. nr 21, poz. 164).

³ Zob. J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013; A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011; T. Liszcz, R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.

nie po 1994 r. (druga elekcja samorządowa) mieliśmy do czynienia ze swoistym zawłaszczeniem struktur administracji samorządowej przez umacniające się partie polityczne oraz lokalne koterie skupione wokół wójtów czy burmistrzów miast. Pierwsza kadencja władz samorządowych (lata 1990–1994) stanowiła jeszcze okres idealistów oraz działaczy dla „dobra wspólnego”. W następnych latach coraz częściej zastępowali ich zimni pragmatycy, którzy z bycia samorządowcem uczynili swój sposób na (dostatnie) życie. Warto w tym miejscu przywołać opinie Jerzego Stępnia⁴, jednego z kreatorów samorządu gminnego w Polsce na początku lat 90. XX w.:

Są takie badania dotyczące gmin do 5 tys. mieszkańców. Wójt w takiej gminie kontroluje – bezpośrednio lub pośrednio – do 300 stanowisk: w urzędzie gminy, jej spółkach oraz w różnego rodzaju podmiotach uzależnionych od gminy, także gospodarczo. Jak się tę liczbę stanowisk pomnoży przez członków rodzin, to zatrudnianych przez wójta wyjdzie z tysiąc osób. Do głosowania w takiej gminie jest uprawnionych ok. dwóch trzecich mieszkańców, przy frekwencji 40 proc. głosuje 2 tys. osób. W tej grupie jest ten tysiąc uzależniony od wójta. Ta grupa tworzy taki ludzki kokon zorganizowany wokół wójta, który nie jest zainteresowany żadnymi zmianami, a już w żadnym wypadku zmianą wójta. W tym upatruję największą klęskę samorządu⁵.

Problem jest jeszcze większy, jeżeli uzmysłowimy sobie, iż często urząd miejski lub starostwo to największy pracodawca w terenie. Pozycja wójta jako kierownika urzędu znacznie się wówczas umacnia, a on sam potrafi to bezwzględnie wykorzystać. Tak często – nie tylko w tzw. Polsce lokalnej – rodzą się patologie i niedobre praktyki, których nie przewidzieli twórcy rozwiązań samorządowych z początku III RP.

2. REGULACJE USTAWOWE Z 1990 R. A PRAKTYKA

Kwestia praw i obowiązków pracowników samorządowych była przedmiotem dwóch kolejnych ustaw – odpowiednio z marca 1990 r. oraz listopada 2008 r. Wedle pierwszej regulacji wprowadzano ustawową definicję pracownika samorządowego. Jakub Szmidt⁶ z Uniwersytetu Gdańskiego za prawidłowy uznaje pogląd, zgodnie z którym prawo urzędnicze powinno być traktowane jako część prawa pracy. O ile bowiem nie sposób odmówić racji twierdzeniu, że prawo urzędnicze jest powiązane ściśle przepisami prawa ustrojowego, o tyle należy

⁴ Zob. A. Nowakowska, *Stępień: Samorząd nam się wykoślawił*, „Gazeta Wyborcza” z 12 listopada 2014 r.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Zob. J. Szmidt, *Pojęcie pracownika samorządowego*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/pojecie-pracownika-samorzadowego> (dostęp: 1.04.2022).

podkreślić, że prawo urzędnicze rozumiane w sposób przyjęty w doktrynie prawa pracy ocenia osoby zatrudnione w samorządzie terytorialnym nie przez pryzmat ich relacji z otoczeniem jako osobami wykonującymi pewne uprawnienia władcze szeroko rozumianego państwa, a przez pryzmat relacji urzędnik–urząd (czy szerzej – jednostka organizacyjna będąca pracodawcą). Dla przykładu można stwierdzić, że prawo urzędnicze nie traktuje wójta jako organu gminy, lecz jako pracownika urzędu tej gminy.

Ustawodawca – po dokonaniu rozszerzenia struktur administracji samorządowej na poziom powiatowy i wojewódzki od 1 stycznia 1999 r. – określał status prawny pracowników zatrudnionych w następujących urzędach i biurach: 1) urzędzie marszałkowskim, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych; 2) starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych; 3) urzędzie gminy, w jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych; 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki; 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (dalej: pracownicy samorządowi), z zastrzeżeniem odrębnych regulacji ustawowych (art. 1 u.p.s.)⁷. Warto w tym miejscu cofnąć się do początku procedury ustawodawczej w kwestii restytucji rozwiązań samorządowych władz lokalnych. Projekt tzw. ustrojowej ustawy samorządowej uchwalony został przez Senat na posiedzeniu 19 stycznia 1990 r. zdominowanym przez kandydatów KO „Solidarności”⁸. Wnioskodawcy postulowali w szczególności: 1) wyraźne rozdzielenie polityki od administracji w gminie przez utworzenie rady z jej przewodniczącym i odrębnym organem wykonawczym w postaci zarządu z burmistrzem (wójtem, prezydentem dużego miasta) na czele, reprezentującym gminę na zewnątrz; 2) utworzenie stanowiska dyrektora miasta (sekretarza gminy wiejskiej), stojącego na czele urzędu, co miało służyć pełnej realizacji zasady rozdzielania funkcji politycznych od administracyjnych (bezpośrednio zarządczych); zrealizowaniu w pełni wspomnianej koncepcji oddzielenia polityki od administracji miała jednocześnie służyć tworzona w tym samym czasie niejako równoległe ustawa o pracownikach samorządowych, przewidująca zatrudnianie najbardziej kompetentnych urzędników na podstawie mianowania; 3) radni mieli otrzymywać w związku ze swoją aktywnością nie diety, ale rzeczywistą rekompensatę z tytułu utraconych (zarobków) dochodów, a także pokrycie kosztów związanych ze sprawowaniem mandatu; 4) w skład komisji rady mieli wcho-

⁷ Art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. nr 21, poz. 124, tekst jedn. uwzględniający zmiany wprowadzone i opublikowane w: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593; z 2002 r. nr 113, poz. 984, nr 214, poz. 1806; z 2005 r. nr 10, poz. 71, nr 23, poz. 192, nr 122, poz. 1020; z 2006 r. nr 79, poz. 549, nr 169, poz. 1201, nr 170, poz. 1218); dalej: u.p.s.

⁸ Zob. J. Stępień, *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, r. 77, z. 3, s. 54.

dzić członkowie spoza rady, zapraszani do nich ze względu na swoje zawodowe kwalifikacje⁹. Powyższe propozycje na etapie wdrażania reformy samorządowej nie doczekały się jednakże realizacji. Zadecydowała niechęć stronnictw partyjnych do zbytniego i wyraźnego ograniczania sfery politycznej w administracji samorządowej. Jednakże należy stwierdzić w sposób jednoznaczny, iż pierwotne rozwiązania prawne budowały wyraźną granicę pomiędzy administracją a sferą polityczną.

Ustawodawca polski wprowadzał w 1990 r. cztery podstawy stosunku pracy wśród pracowników samorządowych: wyboru, mianowania, powołania oraz umowy o pracę. Pracownicy samorządowi mogli być zatrudniani na podstawie wyboru w następujących przypadkach: 1) w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wiceprzewodniczący zarządu oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi; 2) w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi, z tym że z członkami zarządu powiatu wybranymi spoza składu rady powiatu zawsze nawiązuje się stosunek pracy; 3) w urzędzie gminy: wójt, burmistrz, prezydent miasta, ich zastępcy, pozostali członkowie zarządu gminy – jeżeli statut gminy tak stanowi; 4) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi. Z kolei na podstawie mianowania: pracownicy zatrudniani na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego. Na podstawie powołania: sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu) skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa). Natomiast na podstawie umowy o pracę: pozostali pracownicy samorządowi (art. 2 u.p.s.). Powyższy podział miał w zamyśle wnioskodawców wprowadzać rozróżnienie na stanowiska polityczne oraz administracyjne w urzędach samorządowych.

Praktyka jednak pokazuje, że często panuje amerykańska zasada „zwycięzca bierze wszystko”. Takim czarnym dniem dla odrodzonej samorządności lokalnej w III RP był 31 maja 2003 r., kiedy nowy prezydent stolicy zwolnił z pracy w ratuszu 1500 urzędników (na 6 tys. ogółem). Aż trudno uwierzyć, że nie było w tej sporej grupie kompetentnych urzędników, ze stosowną „pamięcią instytucjonalną”. Jak często mówi się w takiej sytuacji: „cóż z tego, że dobry, jak nie nasz”. To sformułowanie stanowi zwulgaryzowane wypaczenie idei pracownika samorządowego i wartości jego fachowego korpusu. Nieoficjalnie mówiono wówczas, iż jest to zemsta za „ministra Wagnera w Kancelarii Premiera”. Chodziło bowiem o zwolnienia pewnej grupy urzędników zatrudnionych w okresie rządów Jerzego Buzka po 1997 r. Abstrahując od tego, że zemsta jest złym doradcą w działaniach administracyjnych, należy rozróżnić pragmatykę funkcjonowania administracji

⁹ *Ibidem*, s. 55.

rządowej od samorządowej. Podobnym przykładem był jeden z urzędów marszałkowskich, w którym dyrektor generalny zaznaczał odpowiednim kolorem przynależność danego pracownika do konkretnego ugrupowania politycznego¹⁰.

Ciekawe dane przynoszą badania „Implementacja norm, wartości i procedur służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce” z roku 2015¹¹. Badanie zostało przeprowadzone w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, realizowanego przez ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji we współpracy z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetem Łódzkim oraz Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Na podstawie przedstawionych danych dwoje badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego (Jolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mroczyński)¹² sformułowało wstępny wniosek, że problem polityzacji i upartyjnienia samorządu terytorialnego dotyczy w największym stopniu urzędów marszałkowskich i powiatowych. Uzasadnieniem takiego twierdzenia było kilka hipotez badawczych. Po pierwsze, w przypadku marszałków województw i starostów pojawia się konieczność posiadania odpowiedniego zaplecza politycznego i partyjnego. Po drugie, wynagrodzenia w przywołanych jednostkach są dużo bardziej atrakcyjne dla politycznych działaczy niż wynagrodzenia pracowników gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich. Po trzecie, urzędy marszałkowskie mają dużo więcej jednostek zależnych i nadzorowanych, w których tworzy się wysoko płatne stanowiska pracy. Po czwarte, kompetencje urzędów marszałkowskich, np. w zakresie rozwoju regionalnego i dystrybucji środków pomocowych, są atrakcyjnym obszarem lobbowania dla lokalnych przedstawicieli sił politycznych¹³. Powyższe hipotezy nie oznaczają jednakże, że urzędy gminne wolne są od zbytniego upartyjnienia i uzależnienia politycznego od kierownika urzędu w postaci wójta czy burmistrza.

Ustawodawca na początku lat 90. XX w. tworzył formalne wymogi dla pracowników administracji samorządowej (art. 3 u.p.s.). Pracownikiem samorządowym może być osoba, która jest obywatelem polskim, ma odpowiedni staż pracy i kwalifikacje, ukończyła 18. rok życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, a jej stan zdrowia pozwala na zatrudnienie na określonym stanowisku. Do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nie stosuje się wymogów określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.s. (czyli posiadanie obywatelstwa polskiego oraz korzystanie z pełni praw publicznych). Faworytyzm, nepotyzm oraz kumoterstwo stanowią niestety istotne zjawiska negatywne z perspektywy przestrzegania

¹⁰ Przykłady w zbiorach autora.

¹¹ Zob. J. Itrich-Drabarek, K. Mroczyński, *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle badań*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4, s. 17–18.

¹² *Ibidem*, s. 18.

¹³ *Ibidem*, s. 18.

zasad służby publicznej, jednak często pozostają w dyskursie publicznym bagatelizowane i niezauważane¹⁴.

Warto zatrzymać się na chwilę nad przywoływanymi zjawiskami. Faworytyzm określa się jako układ stosunków, w którym ulubieńcy mają stanowiska i wpływy, kumoterstwo – jako wzajemne popieranie się ludzi związanych pokrewieństwem, zażyłością, wspólnymi, nie zawsze uczciwymi interesami, a nepotyzm – jako nadużycie zajmowanego stanowiska przez faworyzowanie, protegowanie osób blisko prywatnie związanych z urzędnikiem lub politykiem, jego krewnych¹⁵. Zarówno faworytyzm, jak i nepotyzm są zjawiskami niepożądanymi z punktu widzenia porządku prawnego państwa. Faworytyzm oznacza dawanie innej osobie nieuzasadnionej przewagi nad równorzędnymi podmiotami (np. kandydatami) w zamian za prywatną korzyść lub inne przysługi świadczone decydentowi. Nepotyzm z kolei oznacza nadużywanie przez określoną osobę zajmowanego stanowiska przez protegowanie krewnych. To faworyzowanie konkretnych osób, które opiera się na pokrewieństwie¹⁶.

W gminach, miastach, powiatach, urzędach marszałkowskich zatrudnienie urzędników odbywa się na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych¹⁷. Zgodnie z art. 26 wspomnianej ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁸ małżonkowie oraz osoby pozostające z sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni w danym urzędzie samorządowym. Wójt nie może zatem zatrudnić m.in. dziadków, rodziców, teściów, rodzeństwa, dzieci i wnuków, a także żony, jej rodzeństwa, jej rodziców oraz dzieci i wnuków. Wspominany zakaz jest stosowany tylko wówczas, gdy między wspomnianymi osobami zaistnieje stosunek bezpośredniej podległości służbowej¹⁹. Powyższe ograniczenia są skutecznie omijane poprzez zatrudnianie najbliższej rodziny w jednostkach pomocniczych czy jednostkach organizacyjnych albo na różnych poziomach administracji samorządowej, np. miejskiej oraz wojewódzkiej.

¹⁴ Zob. Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, *Przepisy prawne regulujące kwestie nepotyzmu w wybranych krajach. Opracowania tematyczne OT-631*, Warszawa 2014; R. Rosicki, *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2, s. 131–146.

¹⁵ Zob. J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018, hasła: faworytyzm, kumoterstwo, nepotyzm; K. Pięta, *Nieetyczny wymiar korupcji*, „Rozprawy Społeczne” 2019, t. 13, nr 4, s. 26–35.

¹⁶ Zob. B. Olszewski, *Problem nepotyzmu w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr 79, s. 174.

¹⁷ Zob. A. Radwan, *Zatrudnianie członków rodziny w urzędzie*, <https://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/pracownicy/693524,Zatrudnianie-czlonkow-rodziny-w-urzedzie.html> (dostęp: 25.04.2022).

¹⁸ Dz.U. z 2008 r. nr 224, poz. 1458.

¹⁹ A. Radwan, *op.cit.*

Jak zauważają liczni badacze funkcjonowania zagadnień administracyjnych (np. Joachim Osiński²⁰), znaczącym zagrożeniem patologiami życia publicznego na poziomie lokalnym i regionalnym są m.in. łapówki, korupcja, kumoterstwo oraz nepotyzm, często wynikające z przesłanek kulturowych czy społecznych. Samorządy lokalne funkcjonują – jak podkreślają analitycy kwestii administracji lokalnej – w bezpośrednim kontakcie z ludźmi, co powoduje, że są szczególnie narażone na pokusy korupcyjne. Na zjawisko korupcji na szczeblu lokalnym mocno wpływają zwłaszcza dwie przesłanki. Pierwszą z nich stanowi silna więź, jaka łączy partie polityczne oraz radnych. Natomiast druga to procedury, które skutecznie blokują kontrolę wyborców nad radnymi. Okazuje się, że w Polsce społeczeństwo obywatelskie nie jest jeszcze wystarczająco rozwinięte, aby społeczność lokalna czuła współodpowiedzialność za funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – „patrzyła na ręce” lokalnym władzom²¹. Administracja samorządowa jest traktowana jako zastrzeżona domena (by nie powiedzieć – „prywatny folwark”) wielu partii politycznych lub ambitnych włodarzy gminnych. Autonomia urzędów samorządowych jest przez nich odbierana dosłownie jako dowolność w kwestii zatrudniania i zwalniania pracowników samorządowych, często poza merytorycznymi kryteriami. Z kolei po dymisji w ramach administracji rządowej liczni działacze partyjni szukają miejsca dla siebie w urzędach samorządowych – kazu polityków AWS-u po wyborach 2001 r., polityków PiS-u po wyborach 2007 r. i elekcji 2010 r., polityków PO w wyniku wyborów z 2015 r.²² „Zatrudnianie w spółkach gminnych, w ogóle w spółkach publicznych nie podlega żadnym rygorom i żadnym ograniczeniom. To przechowalnia, po pierwsze dla chwilowo nieczynnych polityków, a po drugie dla członków rodzin zarówno czynnych jak i nieczynnych polityków. Temu służą te spółki” – konkluduje Stefan Płażek, adwokat i adiunkt w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego²³.

Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za podmioty określone w przywołanej ustawie z 1990 r. (dalej: pracodawcy samorządowi) dokonują: 1) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego lub w zakresie ustalonym przez ten organ w odrębnej uchwale jego przewodniczący – wobec przewodniczącego zarządu tej jednostki – w formie uchwały; 2) przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego wobec członków zarządu tej jednostki; 3) przewodniczący zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego wobec człon-

²⁰ Zob. J. Osiński, *Administracja publiczna na tle ewolucji instytucji państwa w XX i XXI wieku*, (w:) J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2012, s. 59.

²¹ Zob. P. Laskowski, *Korupcja w samorządzie terytorialnym – patologia władzy czy koszt transformacji?*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, t. 5, nr 1, s. 96.

²² Przykłady w zbiorach autora.

²³ Zob. A. Widera-Ciochoń, *Nepotyzm jak Polska długa i szeroka. Także w samorządach*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/praca/nepotyzm-jak-polska-dluga-i-szeroka-takze-w-samorzadach,300217.html> (dostęp: 25.04.2022).

ków zarządu tego związku; 4) w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – przewodniczący zarządu tej jednostki wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych będących samodzielnymi pracodawcami samorządowymi innymi niż wymienieni w pkt 1–3; 5) kierownik jednostki organizacyjnej – za innego niż wymieniony w pkt 1–4 pracodawcę samorządowego (art. 4 u.p.s.). Mimo iż ustawa o pracownikach samorządowych obowiązuje już ponad 30 lat (w pierwszej wersji z marca 1990 r.), a ponad 13 lat w świetle obecnych regulacji ustawowych z listopada 2008 r., należy zwrócić uwagę, iż problematyka zatrudniania pracowników samorządowych wciąż wywołuje liczne problemy praktyczne poruszane w dotychczasowej literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie²⁴. W przywołanej monografii²⁵ omówiono wiele istotnych zagadnień, m.in. definicję pracownika i pracodawcy samorządowego, zasady zatrudniania pracowników samorządowych, ich uprawnienia oraz obowiązki, również odpowiedzialność.

Akt mianowania pracownika samorządowego – zgodnie z regulacjami ustawowymi z marca 1990 r. (art. 4a u.p.s.) – powinien być sporządzany w formie pisemnej i zawierać następujące elementy składowe: nazwę pracodawcy samorządowego, imię i nazwisko pracownika samorządowego, datę nawiązania stosunku pracy, określenie stanowiska pracy, określenie wysokości i składników wynagrodzenia za pracę, datę obowiązku podjęcia czynności służbowych, podpis osoby dokonującej mianowania. Mianowanie w licznych urzędach samorządowych było dokonywane w celu zwiększenia stabilności kariery urzędniczej, trudniej było takiego pracownika samorządowego zwolnić z urzędu.

Pierwszy z problemów zasygnalizowanych przez Jakuba Szmidta²⁶ łączy się ściśle z tym, że pozytywnym kryterium wyodrębniającym pracowników samorządowych jest bez wątpienia zatrudnienie u określonego pracodawcy (w doktrynie często używa się określenia „miejsce pracy”), innymi słowy występowanie jako strona stosunku pracy określonej jednostki organizacyjnej (urzędu samorządowego lub samorządowej jednostki organizacyjnej). Tym samym określenie, które jednostki wskazuje ustawodawca jako pracodawców samorządowych (gdyż w ten sposób należy je traktować), pozwoli wstępnie ustalić zakres pojęcia „pracownik samorządowy”. Z drugiej strony należy jeszcze zauważyć istnienie przesłanki o charakterze negatywnym, jaką jest podleganie regulacjom odrębnym od ustawy o pracownikach samorządowych. Można zatem wskazać konieczność – jak podkreśla Jakub Szmidt²⁷ – łącznego zaistnienia dwóch przesłanek o odmiennym charakterze, które decydują o kwalifikacji danej osoby do grupy

²⁴ Liczne orzecznictwo sądów administracyjnych oraz sądów pracy.

²⁵ Zob. P. Czarnecki, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, *Zatrudnianie pracowników samorządowych*, Warszawa 2020.

²⁶ Zob. J. Szmidt, *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3, s. 5–14.

²⁷ *Ibidem*.

pracowników samorządowych – spełnienia się przesłanki pozytywnej i niespełnienia się przesłanki negatywnej.

J. Itrich-Drabarek²⁸ w 2004 r. zwracała uwagę na możliwe skutki wprowadzenia rozwiązań z zakresu samorządowej służby cywilnej w Polsce. Zaliczała do nich oprócz znacznego ograniczenia patologicznych zjawisk typu „system łupów” czy korupcja i nepotyzm także inne elementy, takie jak ujednoczenie systemu awansu zawodowego w ramach administracji lokalnej, utworzenie optymalnych warunków do pełnej mobilności pracowników samorządowych, wykreowanie transparentnej administracji samorządowej oraz zrealizowanie prawa do dobrej administracji lokalnej i regionalnej. Niestety – z perspektywy blisko 18 lat – większość postulatów pozostała w sferze planowania, a nie realizacji.

3. REGULACJE USTAWOWE Z 2008 R. A PRAKTYKA

Ustawa z 2008 r. o pracownikach samorządowych wprowadza nowe regulacje odnoszące się do stanowiska sekretarza (art. 5). W urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim regulacje prawne przewidują stanowisko sekretarza gminy, powiatu i województwa (dalej: sekretarz). Nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza przeprowadza się nie później niż w ciągu trzech miesięcy od zwolnienia danego stanowiska. Obsadzenie stanowiska sekretarza – jak precyzuje ustawodawca – nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków. Na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba mająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządowych, o których mowa w art. 2 ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych [czyli urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych; starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych; urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych; biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki; biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego], w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w wymienionych jednostkach, lub osoba mająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych. Sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu, tak został bowiem umiejscowiony

²⁸ Zob. J. Itrich-Drabarek, *Samorządowa służba cywilna – fakty i mity*, „Służba Cywilna” 2004–2005, nr 9, s. 118.

w strukturze urzędniczej. Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Sekretarz nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani przynależności do nich. Tak zarysowana pozycja prawna sekretarza ukazuje zależność od wójta (jako kierownika urzędu) oraz jego bezpośredniego przełożonego. Niektóre wymogi określone dla sekretarza są bardzo precyzyjne – jak wymóg stosownego doświadczenia urzędniczego czy zakaz działalności w stronnictwach i innych ugrupowaniach politycznych. Zdarza się natomiast często, iż byli aktywni działacze rządowi przechodzą do pracy w urzędach miast jako sekretarze, co należy traktować za pewne naruszenie zamysłu ustawodawcy o bezpartyjnym i apolitycznym sekretarzu urzędu.

Jak podkreśla Stefan Płażek²⁹, wypracowany w okresie II RP model urzędniczy sekretarza gminy stał się zapewne istotną przyczyną odtworzenia przywołanego stanowiska wraz z odnowionym samorządem gminnym w maju 1990 r. Jednak zarówno lektura pierwszej uchwalonej ustawy o pracownikach samorządowych, jak i praktyka administracyjna funkcjonowania samorządu skłaniają do wniosku, że sekretarz nie odzyskał wówczas ani tradycyjnych kompetencji, ani pierwotnego znaczenia w funkcjonowaniu urzędu gminy. Ustawa z 1990 r. o pracownikach samorządowych praktycznie nie przydzielała mu definitywnych kompetencji, a – co symptomatyczne – osiem lat później w okresie tworzenia nowych stopni administracji samorządowej w czerwcu 1998 r. nie przewidziano sekretarza ani w strukturach powiatowych, ani wojewódzkich. Pełnił on zatem w mniejszym lub większym stopniu rolę – można tak to określić – „kwiatka do kożucha”. Skutkowało to pojawieniem się postulatów ze strony doktryny samorządowej wzmocnienia jego roli i lepszego wykorzystania jego wysokich kompetencji dla pożytku publicznego, zgodnie z przedwojennym modelem³⁰. Stanowisko sekretarza gminy należy do grupy najwyższych kierowniczych stanowisk urzędniczych gminnej administracji samorządowej. Jest to zarazem stanowisko obligatoryjne, które musi być utworzone w każdym urzędzie gminy, niezależnie od obowiązującej w nim struktury organizacyjnej. Ustawodawca powierzył jednakże sekretarzowi gminy mocno ograniczony zakres obowiązków, w praktyce więc obowiązki sekretarza gminy wynikają z upoważnień udzielanych mu przez wójta. Zdaniem części badaczy³¹ określona w powyższy sposób przez ustawodawcę pozycja prawna sekretarza gminy jest zbyt słaba, aby mógł on wypełniać przypisaną mu przez doktrynę i orzecznictwo rolę pierwszego urzędnika gminy. W celu uczynienia sekretarza gminy faktycznym pierwszym urzędnikiem gminy, ustawo-

²⁹ Zob. S. Płażek, *Pozycja sekretarza w systemie prawnym*, <https://wspolnota.org.pl/news/pozycja-sekretarza-w-systemie-prawnym> (dostęp: 25.04.2022).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Zob. J. Czerw, *Pozycja prawna sekretarza gminy w Polsce – wnioski de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 75–84.

dawca powinien wprowadzić zmiany przepisów ustawowych wzmacniające jego pozycję prawną.

Wspomniana ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r. zdaniem wielu ekspertów³² zawierała liczne luki, które prowadziły do słabego merytorycznego przygotowania kadry urzędniczej, a w rezultacie – do poważnego odsetka uchyleń decyzji przez samorządowe kolegia odwoławcze. Ustawodawca pominął np. kwestie obowiązku odbycia służby przygotowawczej, stażu pracy na stanowiskach merytorycznych czy nieograniczoności naboru na dane stanowiska w trybie konkursowym. Prowadziło to – jak zwraca uwagę Tomasz Mordel³³ – do podejmowania decyzji o zatrudnieniu na podstawie kryteriów pozamerytorycznych, tj. politycznej sympatii bądź przynależności, a nie ścisłych kryteriów kompetencji. Inną formą zabezpieczenia się przed zatrudnieniem niekompetentnej kadry na stanowiska samorządowe powinien być odpowiedni tryb awansowania. Brakuje jednak odpowiednich regulacji ustawowych w przedmiotowej materii. Nie opracowano bowiem stałego systemu ocen pracy (za wyjątkiem pracowników mianowanych), co wiąże się z brakiem impulsu do podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych³⁴.

4. KONKLUZJE I POSTULATY NA PRZYSZŁOŚĆ

Zasadne wydaje się – po dokonaniu przeglądu funkcjonowania urzędów – wprowadzenie elementów służby cywilnej do administracji samorządowej. Powinno to doprowadzić do zaprzestania negatywnych praktyk zatrudniania w urzędach samorządowych pracowników o wątpliwych kompetencjach, natomiast zaprzyjaźnionych z układem władzy w danej jednostce lokalnej lub regionalnej. Drugie działanie, które powinno być wprowadzone, to oddzielenie administracji od działalności politycznej w urzędach komunalnych. Wydaje się, że dobrym krokiem było umiejscowienie w strukturze administracji samorządowej sekretarza urzędu, zgodnie z rozwiązaniami ustawowymi z listopada 2008 r. Jednakże powyższe kroki należy uznać za niewystarczające dla zasadniczego uzdrowienia sytuacji.

Warto w tym miejscu wrócić do przywoływanych badań odnoszących się do idei samorządowej służby cywilnej z 2015 r.³⁵ Interesujące rezultaty można zaobserwować w przypadku gmin w podziale na gminy wiejskie, miejsko-wiej-

³² Zob. T. Mordel, *Samorządowa służba cywilna. O potrzebie normatywnej gwarancji profesjonalizmu pracowników samorządowych*, „Służba Cywilna” 2004–2005, nr 9, s. 93–194.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Zob. J. Itrich-Drabarek, K. Mrocza, *op.cit.*, s. 13.

skie i miejskie. Za wprowadzeniem jednolitych zasad opowiada się dwie trzecie respondentów z gmin miejskich i jedynie około 50% osób z gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Jednak widoczna jest tutaj również inna prawidłowość, mianowicie w gminach wiejskich wyraźnie częściej niż w gminach miejskich pojawia się opozycja wobec wprowadzenia jednolitych zasad służby cywilnej w samorządzie. Choć nie jest to duża grupa (około 10%), to jednak zauważalna w porównaniu z gminami miejskimi, gdzie kontestatorów jest niewiele ponad 1%. Kolejnym wnioskiem płynącym z badania i istotnym z perspektywy decydentów politycznych jest stwierdzenie, że za kluczowe pozytywne skutki wdrożenia samorządowej służby cywilnej respondenci najczęściej uznają poprawę sprawności działania urzędu i wzrost kompetencji pracowników (po około 55%)³⁶.

Otwartą kwestią jest umiejscowienie korpusu służby cywilnej w ramach urzędów lokalnych czy regionalnych – czy powinien to być odrębny korpus pracowników samorządowych, czy część obecnego korpusu służby cywilnej wedle obowiązujących rozwiązań prawnych z III RP (sprzed deformujących zmian z grudnia 2015 r.)³⁷. Gdyby pozostawić obecne umiejscowienie korpusu służby cywilnej, to napotykamy na pewien kłopot natury systemowej, który stanowi pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów w strukturze wskazanego korpusu. Służba cywilna szczególnie powinna obejmować kluczowe biura i departamenty urzędów samorządowych – jak wydziały księgowo-budżetowe czy wydziały obsługujące fundusze unijne i opracowujące długoterminowe strategie rozwoju społeczno-gospodarczego. Zresztą już obecnie najpoważniejsze wymogi dotyczące wykształcenia urzędników samorządowych odnoszą się do skarbnika – głównego księgowego budżetu. Kandydat na stanowisko skarbnika powinien legitymować się wykształceniem wyższym o profilu ekonomicznym.

Ważną kwestią, na którą szczególnie należy zwrócić uwagę, jest potrzeba zwiększenia profesjonalizmu kadr w urzędach samorządowych. Tymczasem, jak podają autorzy przywoływanych badań z 2015 r.³⁸, mitem jest twierdzenie, że w samorządzie terytorialnym powszechnie wykorzystywane są systemowe narzędzia zarządcze (np. kontrola zarządcza), pozwalające na efektywną alokację zasobów, w tym sprawne i skuteczne realizowanie zadań publicznych. Często pojawiają się głosy, że jednostki samorządu terytorialnego uzyskały szerokie wsparcie w zakresie budowania (i modernizowania) systemów zarządczych, ufundowane ze środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Uznaje się wobec tego, że ich wydatkowanie doprowadziło do stworzenia licznych narzędzi „szytych na miarę” i nakierowanych na wspieranie najważniejszych procesów zarządczych. Jak pokazują autorzy przywoływanego artykułu, 58% ankietowa-

³⁶ *Ibidem*, s. 13.

³⁷ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34).

³⁸ Zob. J. Itrich-Drabarek, K. Mrocza, *op.cit.*, s. 17.

nych nie potrafiło wskazać, jaki poziom zapewnienia o stanie kontroli zarządczej został określony w stosownym oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej³⁹.

Powyższe argumenty przeważają w dyskursie naukowym oraz eksperckim w kwestii powołania samorządowej służby cywilnej. Sprawy szczegółowe wymagają w niej oczywiście doprecyzowania – np. kwestia odrębnego korpusu służby cywilnej. Rozwiązania ustawowe z listopada 2008 r. w kwestii umocowania prawnego sekretarza urzędu należy uznać za prawidłowe, ale jedynie półśrodki. Najwyższa pora na śmiałe i konkretne decyzje w kontekście całej administracji samorządowej, szczególnie w perspektywie zwiększania jej kompetencji i środków finansowych (w tym ze źródeł unijnych). Wymaga to profesjonalizmu oraz większej skuteczności, apolityczności kosztem zbytecznego partyjniactwa. Wprowadzenie powyższych rozwiązań powinno stanowić zwieńczenie budowy fundamentów prawno-instytucjonalnych samorządu lokalnego i regionalnego w III RP, przy czym należy jednocześnie wyciągnąć wnioski z dotychczasowych zaniechań i błędów w tym zakresie.

REFERENCES

- Arcimowicz J., *Samorządowa służba cywilna?*, (w:) J. Arcimowicz, J. Kuczewski (red.), *Zależność czy współpraca? Dialektyka praktyk urzędowych*, Warszawa 2011
- Czarnecki P., Reda-Ciszewska A., Surdykowska B., *Zatrudnianie pracowników samorządowych*, Warszawa 2020
- Czerw J., *Pozycja prawna sekretarza gminy w Polsce – wnioski de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2
- Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
- Itrich-Drabarek J., *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity*, „Służba Cywilna” 2004–2005, nr 9
- Itrich-Drabarek J., *Poland's Civil Service at the Local Government Level. Facts and Myths*, „The Polish Yearbook of the Civil Service” 2005
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010
- Itrich-Drabarek J. (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018
- Itrich-Drabarek J., Mroczyńska K., *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle badań*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011
- Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, *Przepisy prawne regulujące kwestie nepotyzmu w wybranych krajach. Opracowania tematyczne OT-631*, Warszawa 2014
- Kulesza M., *Budowanie samorządu*, Warszawa 2008

³⁹ *Ibidem*, s. 17. Zob. J. Itrich-Drabarek, *Samorządowa służba cywilna...*, s. 105–119 oraz J. Arcimowicz, *Samorządowa służba cywilna?*, (w:) J. Arcimowicz, J. Kuczewski (red.), *Zależność czy współpraca? Dialektyka praktyk urzędowych*, Warszawa 2011.

- Laskowski P., *Korupcja w samorządzie terytorialnym – patologia władzy czy koszt transformacji?*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, t. 5, nr 1
- Liszczyński T., Borek-Buchajczuk R., Perdeus W., *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010
- Mordel T., *Samorządowa służba cywilna. O potrzebie normatywnej gwarancji profesjonalizmu pracowników samorządowych*, „Służba Cywilna” 2004–2005, nr 9
- Nowakowska A., *Stępień: Samorząd nam się wykoślawił*, „Gazeta Wyborcza” z 12 listopada 2014 r.
- Olszewski B., *Problem nepotyzmu w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr 79
- Osiński J., *Administracja publiczna na tle ewolucji instytucji państwa w XX i XXI wieku*, (w:) J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2012
- Pięta K., *Nieetyczny wymiar korupcji*, „Rozprawy Społeczne” 2019, t. 13, nr 4
- Płażek S., *Pozycja sekretarza w systemie prawnym*, <https://wspolnota.org.pl/news/pozycja-sekretarza-w-systemie-prawnym> (dostęp: 25.04.2022)
- Radwan A., *Zatrudnianie członków rodziny w urzędzie*, <https://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/pracownicy/693524,Zatrudnianie-czlonkow-rodziny-w-urzedzie.html> (dostęp: 25.04.2022)
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000
- Rosicki R., *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013
- Stępień J., *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, r. 77, z. 3
- Szmidt J., *Pojęcie pracownika samorządowego*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/pojecie-pracownika-samorzadowego> (dostęp: 01.04.2022)
- Szmidt J., *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. nr 21, poz. 124, tekst jedn. uwzględniający zmiany wprowadzone i opublikowane w: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593; z 2002 r. nr 113, poz. 984, nr 214, poz. 1806; z 2005 r. nr 10, poz. 71, nr 23, poz. 192, nr 122, poz. 1020; z 2006 r. nr 79, poz. 549, nr 169, poz. 1201, nr 170, poz. 1218)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. nr 224, poz. 1458)
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34)
- Widera-Ciochoń A., *Nepotyzm jak Polska długa i szeroka. Także w samorządach*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/praca/nepotyzm-jak-polska-dluga-i-szeroka-takze-w-samorzadach,300217.html> (dostęp: 25.04.2022)