

Aldona Podgórnjak-Krzykacz, Magdalena Kalisiak-Mędelska

## Instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi w świetle zapisów ustawy o pracownikach samorządowych i ich implementacja

Profesjonalne kadry administracji samorządowej stają się jej kluczowym elementem, pozwalają bowiem na sprostanie stale rosnącym oczekiwaniom obywateli. Pociąga to za sobą konieczność poszukiwania nowych rozwiązań działania, adekwatnych do zaistniałych uwarunkowań funkcjonowania administracji. W artykule podjęto rozważania dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi administracji samorządowej w świetle obowiązujących regulacji prawnych. W tym celu analizie poddano zapisy ustawy o pracownikach samorządowych. Wskazano na ich słabości wynikające z pominięcia kluczowych elementów omawianego procesu oraz uchybienia w stosowaniu instrumentów i ich przyczyny.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny (*local government*), zarządzanie zasobami ludzkimi (*human resources management*)

### Wprowadzenie

Dynamiczne zmiany zachodzące w obszarze administracji publicznej przyczyniły się do innego spojrzenia na zagadnienie zarządzania zasobami ludzkimi. Stało się bowiem jasne, że bez profesjonalnego zaplecza kadrowego coraz trudniej będzie sprostać rosnącym oczekiwaniom obywateli. Administracja staje zatem wobec konieczności już nie tyle zbudowania systemu zarządzania posiadanymi zasobami ludzkimi – bo taki istnieje, ile jego stałego modernizowania, wypracowania nowych, właściwych jej specyfice rozwiązań. Proces unowocześniania zarządzania zasobami ludzkimi w obszarze administracji publicznej dotyczy zarówno administracji

rządowej, jak i samorządowej. Wprowadzając rozwiązania prawne, nie zdecydowano się jednak na ujednoczenie przepisów, choć kolejne nowelizacje ustaw niwelowały istniejące różnice. Jednym ze wskazywanych powodów takiego stanu rzeczy jest decentralizacja administracji publicznej i duży zakres autonomii samorządu terytorialnego, co nie pozwala zastosować wszystkich rozwiązań właściwych dla służby cywilnej wobec pracowników samorządowych.

Zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL) w administracji publicznej jest przedmiotem licznych badań. Jednym z zasadniczych obszarów analizy jest wpływ ZZL na rozwój kapitału ludzkiego administracji publicznej (Czajka, 2012). Przedmiotem badań jest także strategiczne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi (Rostkowski, 2012), czy jego efektywność w kontekście specyfiki administracji publicznej (Zieliński, 2011). Badaną kwestią jest także wpływ czynników zewnętrznych na osoby zatrudnione w administracji publicznej, w zależności od wykazywanego poziomu motywacji służby publicznej (Zieliński, 2010). Zainteresowanie badaczy omawianym zagadnieniem wskazuje zatem na istotną rolę ZZL w procesach usprawniania działalności podmiotów administracji publicznej. W szczególności nieprofesjonalne ZZL może negatywnie oddziaływać na jakość pracy urzędu.

Przedmiotem rozważań ujętych w artykule są zagadnienia zarządzania zasobami ludzkimi związane z regulacjami prawnymi odnoszącymi się jedynie do administracji samorządowej. Celem jest przedstawienie ustawowych instrumentów ZZL i ocena ich implementacji. W związku z tym analizie poddano ustawę o pracownikach samorządowych z 2008 r., pod kątem rozmiaru deregulacji i autonomii jednostek samorządu terytorialnego określonych jej zapisami, a warunkujących swobodę decydowania o organizacji funkcji personalnej. Wskazano na konsekwencje wynikające z pominięcia w ustawie kluczowych elementów omawianego procesu (np. motywowanie pracowników) oraz na uchybienia (i ich przyczyny) w stosowaniu instrumentów ZZL. Rozważania, w części teoretycznej, oparto na wybranych pozycjach literatury przedmiotu, w części empirycznej zaś – na raportach sporządzanych przez NIK oraz badaniach nad procesem zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej.

Punktem wyjścia podjętych rozważań jest zdefiniowanie pojęcia pracownika samorządowego. Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. wyodrębnia ich wyłącznie na podstawie kryterium formalnego, poprzez wskazanie miejsca pracy, a nie stanowiska czy rodzaju wykonywanych czynności. Zgodnie z tą ustawą, pracownicy samorządowi to osoby zatrudnione w:

- urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;

- urzędach gmin, jednostkach pomocniczych oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych;
- biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa rozróżnia trzy typy stanowisk: urzędnicze, doradców i asystentów oraz pomocnicze i obsługi. Ponadto przewiduje ona trzy tryby zatrudniania pracowników samorządowych: na podstawie wyboru (wójt, burmistrz, prezydent, starosta, marszałek), na podstawie umowy o pracę oraz powołania (dotyczy skarbnika i zastępców wójta, burmistrza, prezydenta, starosty i marszałka). Polskie ustawodawstwo nie definiuje zatem szczegółowo kategorii urzędnika samorządowego.

Status pracownika samorządowego określony jest w aktach prawnych. Jednym z nich jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała w 1994 r. Wskazuje ona, iż status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, stosując kryterium umiejętności i kompetencji. W tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego.

W polskim porządku prawnym zasadniczą ustawą regulującą status pracownika samorządowego jest wspomniana ustawa o pracownikach samorządowych. Przyczyniła się ona do wyodrębnienia kategorii pracownika samorządowego, ale nie stworzyła zwartej samorządowej służby cywilnej. Jej zapisy mają na celu zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez pracowników samorządowych. Nie formułują one natomiast postulatu zachowania neutralności politycznej przez kadrę samorządową. Ma to swoje konsekwencje w braku prawnego rozróżnienia w administracji samorządowej stanowisk politycznych od urzędniczych. Z zapisów tej ustawy wynika także obowiązek opracowywania zarządzeń wewnętrznych określających reguły oceniania pracowników oraz regulaminów wynagradzania, co ma gwarantować większą elastyczność jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

W kontekście podjętych rozważań na uwagę zasługuje rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z 18 marca 2009 r. Zawiera ono wykaz stanowisk, minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach, określa warunki i sposób wynagradzania, a także przyznawania dodatków i odpraw pracowników samorządowych. Rozporządzenie to wyznacza ramy i zasady kształtowania polityki wynagradzania w urzędzie. Jej dookreślenie następuje w poszczególnych regulaminach wynagradzania, przyjętych przez urzędy.

**Tabela 1.** Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji samorządowej w 2013 r.

Jednostki samorządu terytorialnego	Liczba jst	Przeciętne zatrudnienie (w osobach)	Przeciętne wynagrodzenie w administracji samorządowej (w zł)
Gminy i miasta na prawach powiatu	2478	168 032	4033
Powiaty	314	56 336	3593
Województwa	16	24 979	4528

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS

W polskich gminach liczba zatrudnionych pracowników samorządowych przekracza 168 tys. osób. Na poziomie powiatów i województw ich liczba jest odpowiednio mniejsza, co wynika z mniejszej liczby tych jednostek. Statystyka publiczna nie uwzględnia miejsca zatrudnienia w poszczególnych podmiotach (urzędy, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, jednostki pomocnicze, biura związków komunalnych). Zatrudnienie w administracji samorządowej wykazuje trend wzrostowy, co jest konsekwencją nakładania na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań do realizacji.

Ocena wynagrodzeń w administracji samorządowej nie jest jednoznaczna i wskazuje na zróżnicowanie ich poziomów w zależności od typu jednostki samorządu terytorialnego. Najniższe wynagrodzenia osiągają pracownicy starostw powiatowych, najwyższe – pracownicy urzędów marszałkowskich i miast na prawach powiatu. Przeciętne wynagrodzenia w sferze samorządowej kształtują się na poziomie dość umiarkowanym, przekraczającym poziom płac w gospodarce narodowej i w sektorze przedsiębiorstw, ale znacznie poniżej wynagrodzeń w administracji państwowej (Wojciechowski i wsp., 2014, s. 31). Reguły wynagradzania w administracji publicznej nadal premiuje pracowników o najwyższych formalnych kwalifikacjach i najdłuższym stażu pracy, a osoby szybko zdobywające cenne kompetencje zawodowe wynagradzane są poniżej obowiązujących stawek rynkowych (Rostkowski, 2012, s. 223). Skutkuje to niekonkurencyjnym wynagradzaniem specjalistów, np. informatyków, w porównaniu do sektora prywatnego. Należy zaznaczyć, iż w gminach wiejskich wynagrodzenie pracowników samorządowych jest niejednokrotnie bardziej atrakcyjne niż w sektorze prywatnym.

Zatrudnienie w administracji samorządowej ma jednak dodatkowe zalety. Należy podkreślić większą gwarancję stabilnej kariery czy możliwość osiągnięcia równowagi pomiędzy życiem zawodowym i prywatnym (*work-life balance*), a także perspek-

tywę realizacji służby publicznej, uczestniczenia w tworzeniu polityk publicznych, działania na rzecz dobra wspólnego (możliwość kierowania się motywacją służby publicznej – *Public Service Motivation*) (Sidor-Rządkowska, 2013, s. 23; Zieliński, 2011, s. 29).

### Istota zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej

Odbiór administracji samorządowej jest wypadkową nie tylko skuteczności i elastyczności podejmowanych działań, zdolności reagowania na potrzeby obywateli, umiejętności sprostania ich oczekiwaniom, ale także jakości jej pracowników. Dlatego też niezwykle ważny jest rozwój zarządzania zasobami ludzkimi w administracji i jego stała ewolucja. Podobnie jak w odniesieniu do organizacji sektora prywatnego, tak i w omawianym obszarze sam proces opiera się na szeregu logicznych działań uwzględniających potrzeby i potencjał rozwojowy pracowników, podejmowanych w celu zapewnienia – w tym wypadku administracji samorządowej – odpowiedniego pod względem ilościowym i jakościowym zasobu kadr (Rostkowski, 2012, s. 15). Odwzorowuje on sposób osiągnięcia celów organizacji poprzez ludzi i ukierunkowaną na nich politykę inwestowania (formułowanie celów, zasad, programów działania) wraz z uzasadnieniem poczynionych na ich rzecz nakładów (Armstrong, 2011, s. 46; Ulrich, 2001, s. 212). Pracownik staje się zatem kluczowym elementem potencjału organizacji (prywatnej, jak i publicznej), charakteryzującym się wiedzą, umiejętnościami, doświadczeniem, prezentującym określone postawy i wartości.

Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi koncentruje się na właściwym wykorzystaniu zdolności pracownika, a także wzmocnieniu zachowań sprzyjających realizacji zadań, twórczemu myśleniu i osiąganiu celów organizacyjnych (Seredocha, 2012, s. 141). To zaś wymaga od administracji samorządowej odejścia od modelu administrowania kadrami na rzecz metod i stylu pracy zapewniających warunki do rozwoju zawodowego pracowników i tym samym powiązania ich z jej celami. Dużego znaczenia nabierają zatem kompetencje i wiedza osób odpowiedzialnych za proces zarządzania zasobami ludzkimi, które mają w konsekwencji wpływ na proces rekrutacji, selekcji, obsadzania stanowisk, wdrażania, motywowania, oceniania i wynagradzania pracowników (Karna, 2013).

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej nie jest kopią rozwiązań wypracowanych w organizacjach sektora prywatnego. Jednak adaptuje je do specyfiki funkcjonowania instytucji publicznych, głównie jeśli chodzi o narzędzia pozyskiwania wysoko kwalifikowanych pracowników, kształtowania ścieżek karier, motywowania czy też oceny (tab. 2).

**Tabela 2.** Specyfika administracji samorządowej w kontekście zarządzania zasobami ludzkimi

Specyfika wynikająca z istoty i organizacji administracji samorządowej	Specyfika wynikająca z otoczenia administracji samorządowej
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ odmienność misji i celów działania</li> <li>■ nastawienie na skuteczność, legalizm, podmiotowość klientów (misja urzędów)</li> <li>■ inne motywacje pracowników do pracy (motywacja służby publicznej)</li> <li>■ hierarchiczna kultura organizacyjna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ regulacje prawne</li> <li>■ źródła finansowania</li> <li>■ specyfika rynku pracy</li> <li>■ specyfika adresatów działań administracji samorządowej</li> </ul>

Źródło: za: Zieliński (2011)

Zadania oraz charakter administracji samorządowej przekładają się na wszystkie kluczowe aspekty zarządzania pracownikami, tj. strategiczne i taktyczne podejście do procesu, zatrudnienie i motywowanie pracowników, ich rozwój i ocenę oraz ogólny wizerunek pracodawcy, jak również na oczekiwania wobec pracowników i atrakcyjność oferty zatrudnienia. Implikuje to potrzebę kształtowania właściwego systemu zarządzania zasobami ludzkimi ukierunkowanego na zwiększenie kompetencji, zaangażowania, kreatywności, przedsiębiorczości pracowników, wzmocnienie etycznych zachowań, relacji decydujących o niepowtarzalności zasobów oraz przywództwa, zgodnie z nadrzędnymi celami instytucji samorządowych (Mazurkiewicz, 2010, s. 42).

Musi on również uwzględniać zmiany jakościowe zachodzące na rynku pracy, a wynikające z oczekiwań pracowników. Rosną kompetencje społeczne pracowników, zdolność do zdobywania wiedzy, zwiększa się również ich elastyczność i mobilność. Niemalże znaczenie ma też konsumpcyjny charakter postaw pracowników, któremu powinien odpowiadać system motywacyjny. W zarządzaniu zasobami ludzkimi w strukturach administracji samorządowej istotna staje się zatem realizacja wskazanych poniżej celów w postaci (Seredocha, 2010, s. 111; Seredocha, 2012, s. 142):

- uelastycznienia struktur organizacyjnych w obliczu zmieniającego się otoczenia i nowych zadań stawianych przed administracją samorządową (zwiększenie odporności na niestabilność otoczenia);

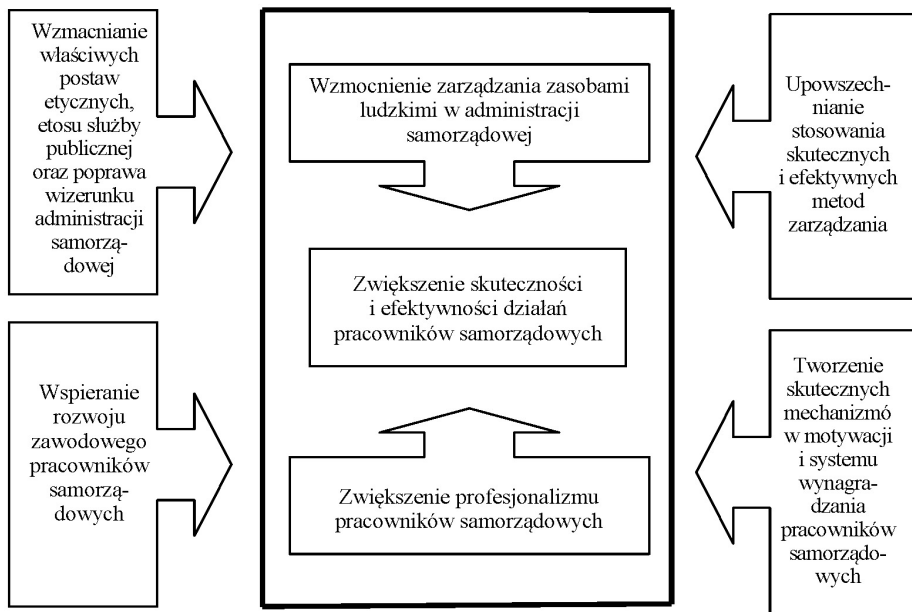
- korelacji funkcji ZZL z innymi funkcjami przypisanymi instytucjom administracji samorządowej;

- pozyskiwania pracowników o umiejętnościach, kompetencjach i postawach właściwych dla służby publicznej (wzmacnianie postaw etycznych);

- pełnego wykorzystania potencjału zawodowego zatrudnionych poprzez twórcze i indywidualne podejście do rozwiązań opartych na kryterium skuteczności;

- wspierania rozwoju zawodowego;
- wzmacniania samodzielności i niezależności pracowników w podejmowaniu decyzji oraz osobistej odpowiedzialności za ich skutki;
- opracowania systemu motywowania i awansu wspomagającego rozwój pracowników instytucji administracji samorządowej, jak również wspierających ich strategię (rys. 1).

Rysunek 1. Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej



Źródło: za: *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 r. Profesjonalności w służbie obywatelom* (2013)

W świetle powyższego, pożądaną staje się przyjęcie modelu zarządzania zasobami ludzkimi w myśl koncepcji nowego publicznego zarządzania lub wręcz governance. W odniesieniu do pierwszej wspomnianej koncepcji system opiera się na silnych wzorcach biznesowych (inicjatywa, zarządzanie zespołem, kreatywność), profesjonalizmie, konkurencji pomiędzy pracownikami, otwartych nieliniowych ścieżkach kariery i motywowaniu skorelowanym z uzyskiwanymi przez pracownika wynikami. Jest on nastawiony na osiągnięcia, elastyczne narzędzia, system stanowisk oraz stałe prognozowanie. W odniesieniu do drugiej widoczne jest natomiast przesunięcie akcentu na koordynację i współdziałanie w sieciach. Tutaj także kluczowe

znaczenie ma profesjonalizm, kreatywność, ale i samodzielne inicjowanie zmian, zdolności koordynacyjne i negocjacyjne (*Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi...*, 2010, s. 3).

### **Instrumenty ZZL w administracji samorządowej – ujęcie prawnoteoretyczne**

Formalną podstawą zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej stanowi ustawa o pracownikach samorządowych. Odpowiedzialność za realizację funkcji personalnej ponosi kierownik urzędu, pochodzący z wyboru (w urzędach gmin – wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wybierani w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców gminy, w starostach powiatowych – starosta i w urzędach marszałkowskich – marszałek województwa, wybierani pośrednio przez odpowiednio rady powiatów i sejmiki województw). Przywołany akt prawny uwzględnia fakt, że pracodawca, pochodzący z wyboru i będący jednocześnie kierownikiem danej jednostki, nie musi posiadać profesjonalnej wiedzy i umiejętności w obszarze zarządzania ludźmi, stąd możliwość cedowania zadań z tego obszaru na sekretarza danej jednostki. Nie zmienia to faktu, że to, co nazywa się polityką personalną czy filozofią zarządzania kadrami, nadal pozostaje przede wszystkim w gestii polityka pełniącego jednocześnie rolę kierownika/menedżera jednostki (Moczyłowska, 2013, s. 98).

Szczególną rolę w urzędach administracji samorządowej pełni sekretarz. Omawiana ustawa obliguje do powoływania tego stanowiska w hierarchii urzędniczej. Sekretarz organizuje pracę urzędu i zarządza jego zasobami ludzkimi, odpowiada za realizację polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Zakres jego kompetencji wyznacza kierownik urzędu, któremu bezpośrednio podlega. Stąd wynika brak jego autonomii decyzyjnej. Jest to ponadto stanowisko apolityczne, co przejawia się w braku prawa do tworzenia i przynależności do partii politycznej.

Wskazani kluczowi urzędnicy w realizacji funkcji personalnej w urzędzie samorządowym działają na podstawie zapisów ustawy o pracownikach samorządowych, która wymienia podstawowe narzędzia ZZL (tab. 3). Jednocześnie ustawodawca w odniesieniu do niektórych z nich zagwarantował jednostkom samorządu terytorialnego stosunkowo duży zakres swobody, dając możliwość wdrażania własnych autorskich rozwiązań, uwzględniających specyfikę urzędu (planowanie zatrudnienia, rekrutacja, służba przygotowawcza, motywowanie pracowników, rozwój). Zmiana w prawie zwiększyła także zakres samodzielności kształtowania ocen pracowników. Poprzednie regulacje wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych



zastąpione zostały zarządzeniami kierowników urzędów określającymi sposoby, okresy, kryteria i skale ocen pracowniczych.

Wymienione w ustawie instrumenty nie składają się na spójny, kompleksowy system zarządzania zasobami ludzkimi. W najmniejszym zakresie ustawa odnosi się do planowania zasobów ludzkich (odsyła do rozporządzenia Rady Ministrów i wewnętrznych regulaminów), motywowania oraz rozwoju kadr (w tym wypadku ustawodawca jedynie wymaga zagwarantowania przez jednostkę określonych środków finansowych na ten cel). W największym stopniu uwaga skoncentrowana została na rekrutacji (mocno akcentuje się kwestie przejrzystości i jawności tego procesu) oraz wynagradzaniu pracowników samorządowych. Ustawa w większym stopniu określa zasady organizacji ZZL, niż definiuje w sposób kompleksowy system ZZL w urzędzie samorządowym. Wydaje się mieć ona na uwadze regułę, że wypracowanie spójnego systemu ZZL wymaga analiz potrzeb pracowników i pracodawcy oraz dostosowania narzędzi do wewnętrznych uwarunkowań urzędu.

Idąc tym tokiem rozumowania, można przyjąć za słuszną tezę, by ustawodawca nie narzucał szczegółowych rozwiązań w obszarze ZZL. Niestety obecne w ustawie odwołania do innych aktów prawnych wpływają na swobodę kształtowania funkcji personalnej w urzędach administracji samorządowej. Powyższe przesłanki pozwalają zatem podać w wątpliwość faktyczny zakres swobody jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu swojej funkcji personalnej.

## **Implementacja instrumentów ZZL w administracji samorządowej – wyniki analizy**

Badania dotyczące instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej nie są tak liczne i obszerne jak te odnoszące się do sektora prywatnego. Dają one jednak obraz realnego wykorzystania wskazanych prawem instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi. Najbardziej zmienną ocenę ich wdrażania zawierają raporty NIK, które odnoszą się do zadań wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw, wynikających z analizowanej ustawy. W ich świetle rysują się określone nieprawidłowości w obszarze prowadzenia naboru na stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze, formułowania zasad i przeprowadzania procesu oceny pracowniczej, awansów wewnętrznych, systemu szkoleń, wynagradzania, przeprowadzania służby przygotowawczej oraz obligatoryjności tworzenia stanowiska sekretarza (tab. 4).

**Tabela 4.** Nieprawidłowości w implementacji instrumentów ZZL w administracji samorządowej w opinii NIK

Obszar nieprawidłowości	Uchybienia
Nabór na stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ formułowanie kryteriów nieadekwatnych do zadań przewidzianych na danym stanowisku</li> <li>■ zatrudnianie osób niespełniających wszystkich kryteriów określonych w ogłoszeniu o lub wymogów formalnych przewidzianych prawem</li> <li>■ nierzetelna weryfikacja kandydatów czy też nierówne ich traktowanie</li> <li>■ nieprzestrzeganie terminów publikacji ogłoszeń o naborze</li> <li>■ zamieszczanie niekompletnych informacji o stanowisku pracy w ogłoszeniu</li> <li>■ ignorowanie obowiązku obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze otwartego naboru</li> </ul>
Służba przygotowawcza	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ wyłączenie z obowiązku odbycia służby przygotowawczej</li> <li>■ zaniechanie przeprowadzenia egzaminu kończącego służbę przygotowawczą</li> <li>■ brak wewnętrznych uregulowań dotyczących sposobu organizacji i trybu przeprowadzenia służby przygotowawczej</li> <li>■ niejasności w zakresie obowiązku odbycia przez pracownika służby przygotowawczej</li> </ul>
Ocena pracownika	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ brak czytelnych zasad oceny pracowniczej i jej kryteriów</li> <li>■ nierzetelne (niekorzystne dla pracownika) procedury oceny</li> <li>■ nieuwzględnianie w systemie oceny jej funkcji naprawczej i ukierunkowującej rozwój pracownika</li> <li>■ nieprzestrzeganie częstotliwości dokonywania ocen pracowników, w tym zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych</li> </ul>
Awans wewnętrzny	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ brak określenia ścieżki awansu</li> <li>■ awans ze stanowisk pracowniczych na stanowiska urzędnicze</li> </ul>
System szkoleń	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ niewielki udział wydatków na szkolenia pracowników</li> <li>■ niedostosowanie tematyki szkoleń do rzeczywistych potrzeb</li> <li>■ brak czytelnych zasad kwalifikacji pracowników na szkolenia</li> <li>■ niechęć decydentów do kierowania pracowników na szkolenia</li> </ul>
System wynagradzania i nagród	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ brak czytelnych zasad przyznawania nagród</li> <li>■ brak spójności przyznawania i wypłacania nagród z polityką motywowania</li> <li>■ przyznawanie nagród osobom niespełniającym wymagań</li> </ul>
Obligatoryjność tworzenia stanowiska sekretarza	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ niewywiązywanie się z obowiązku tworzenia stanowiska sekretarza w urzędzie</li> <li>■ zatrudnianie osób niespełniających wszystkich kryteriów formalnych przewidzianych ustawą, szczególnie w odniesieniu do stażu pracy</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK (2012)

Powyższe wskazuje, iż pomimo zmian w uregulowaniach prawnych dotyczących pracowników samorządowych istnieje szereg problemów z ich wdrażaniem. Sporo niejasności związanych jest z interpretacją pojęcia wolnego stanowiska urzędniczego, wobec którego ustawodawca wprowadził zasadę otwartego i konkurencyjnego naboru. W myśl zapisu art. 12 ustawy o pracownikach samorządowych, za takie uznaje się stanowisko, na które nie został przeniesiony pracownik, nie został przeprowadzony nabór, lub mimo przeprowadzenia naboru nikogo nie zatrudniono. Przy czym wolnym urzędniczym stanowiskiem pracy jest to zajmowane przez pracownika nieobecnego z usprawiedliwionych przyczyn (długotrwała choroba, urlop wychowawczy). Nie ma zatem obowiązku przeprowadzania naboru w momencie wystąpienia zastępstwa. Dodatkowo ustawa odwołuje się do tzw. awansu wewnętrznego (pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko) czy też przeniesienia na inne stanowisko, do innej jednostki (art. 21–23).

Na tym tle rodzi się szereg wątpliwości, kiedy dane stanowisko urzędnicze należy uznać za wolne i kiedy powstaje obowiązek uruchomienia na nie naboru (Ćwiertniak, 2010, s. 64). Co więcej, jak się wskazuje, przywołany awans wewnętrzny i przeniesienie nie w pełni wpisują się w rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań przez urzędy jednostek samorządu terytorialnego (Ćwiertniak, 2010, s. 67). Mogą one przyczynić się (dotyczy to głównie awansu wewnętrznego) do niewłaściwego stosowania prawa, w tym awansowania na stanowiska urzędnicze pracowników samorządowych innych niż urzędnicy<sup>1</sup>, z pominięciem zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru (wykorzystanie własnych zasobów kadrowych) (NIK, 2010, s. 5). Takie traktowanie awansu wewnętrznego prowadzi do ograniczenia napływu do służby publicznej wysoko kwalifikowanych kandydatów i łamaniem zasad równego dostępu do stanowisk publicznych. Należy tutaj jednak podkreślić, iż ustawa w art. 20, ust. 2 nie dopuszcza możliwości awansu wewnętrznego w ramach innych grup stanowisk pracy. Może on odbyć się jedynie w obrębie tej samej grupy. Z drugiej jednak strony awans wewnętrzny może stanowić motywator dla pracowników do bycia kreatywnym, sumiennym w wykonywaniu obowiązków służbowych oraz inspirować do dalszego wzbogacania kwalifikacji zawodowych.

Niezrozumienie intencji ustawodawcy w zakresie otwartego, konkurencyjnego naboru rodziło najczęściej odrzucenie konieczności jego przeprowadzenia, często traktując go jako narzucenie irracjonalnych, sztywnych procedur utrudniających

1 Pojęcie pracownika samorządowego obejmuje stanowiska urzędnicze, stanowiska doradców i asystentów oraz pracowników pomocniczych i obsługi. Oznacza to, iż istnieje możliwość przeniesienia na stanowisko urzędnicze pracownika pomocniczego, jeśli będzie spełniał formalne wymogi kwalifikacyjne.

obsadzenie wolnych stanowisk urzędniczych według woli pracodawcy (NIK, 2010, s. 4). Ponadto ustawa nie określa w sposób jednoznaczny metody dokonania naboru, wskazuje jedynie obowiązek określenia wymogów formalnych w ogłoszeniu o naborze, sporządzenia protokołu z naboru, informacji o jego wynikach (art. 13–15). To zaś sprzyja niewłaściwemu przygotowaniu procesu naboru, przypadkowemu, zbyt szczegółowemu czy też szerokiemu doborowi cech i umiejętności charakteryzujących kandydata na dane stanowisko (co może eliminować znacznie lepszych kandydatów).

Kolejnym ważnym instrumentem kształtującym zasób kadrowy administracji samorządowej jest służba przygotowawcza. Jej wprowadzenie dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę w strukturach administracji samorządowej ma na celu dbałość o należyty poziom kwalifikacji urzędników, a także kształtowanie właściwych postaw i wzorców etycznych, jakie powinny ich wyróżniać. Uregulowania prawne przewidują możliwość zwolnienia pracownika z odbycia służby przygotowawczej, jeśli jego wiedza i umiejętności pozwolą na należyte wykonywanie obowiązków przewidzianych na danym stanowisku pracy (art. 19, ust. 5). Nie tyle fakt zwolnienia ze służby przygotowawczej budzi określone kontrowersje, ile kwestia obowiązku zdawania (bądź też nie) egzaminu końcowego przez osobę zwolnioną z jej odbywania. Według stanowiska NIK, zwolnienie ze służby przygotowawczej nie jest równoznaczne z nieprzeprowadzeniem egzaminu końcowego, tym bardziej że dopiero uzyskanie pozytywnego wyniku jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika (art. 19, ust. 6) (NIK, 2012, s. 22). Niejednoznaczność zapisów ustawy w tym zakresie powoduje jednak w wielu wypadkach odstępstwo od obowiązku przeprowadzenia egzaminu (argumentacją jest brak jasnych przesłanek przemawiających za koniecznością egzaminowania osoby, która ze względu na posiadaną wiedzę i umiejętności decyzją przełożonego została zwolniona z odbycia służby przygotowawczej) (Służba przygotowawcza...). Warto zwrócić jeszcze uwagę, iż nie została narzucona prawem żadna forma egzaminu. Może być zatem dowolna. Jest to konsekwencja pozostawienia w gestii pracodawców samorządowych określenia w drodze zarządzenia trybu służby przygotowawczej (ustawa nie zawiera ujednoczonych zasad organizacji służby przygotowawczej). Wynika to z przyjętego założenia, iż ma ona wewnętrzny charakter, co za tym idzie, powinna odpowiadać specyfice danego urzędu (Skwarło, 2012).

Ważnym aspektem procesu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej są szkolenia pracowników. Stanowią one składową procedury podnoszenia wiedzy i kwalifikacji urzędniczych, jak i motywowania (art. 29, ust. 1), są również nieodzownym warunkiem awansów. Zmianie uległy stawiane pracownikom wymogi kwalifikacyjne, co wymusza konieczność ustawicznego kształcenia. Szkole-

nia same w sobie nie wzbudzają szczególnych emocji, co nie oznacza, że samorządy nie popełniają błędów przy ich implementacji. Biorą się one najczęściej z nieświadomości znaczenia szkoleń w rozwoju pracowników. Po pierwsze, organizowane są one najczęściej w zakresie bieżącego funkcjonowania jednostki samorządowej i jej administracji (wejście w życie nowych przepisów prawa, wdrażanie nowych rozwiązań instytucjonalnych czy też teleinformatycznych itp.). Uzasadnieniem takiego podejścia jest silne uzależnienie administracji samorządowej od rodzaju i jakości stanowionego prawa, co wyznacza podstawową tematykę szkoleniową. Rozszerzenie jej o zagadnienia: etyki, zarządzania (konfliktem, poprzez cele), psychologii, metod komunikacji, samodoskonalenia się, pracy itp., pojawia się sporadycznie, raczej jako efekt mody niż rzeczywistych i zidentyfikowanych potrzeb (Kowalski, 2006, s. 259), których skala determinowana jest wielkością środków finansowych przeznaczanych przez samorządy na ten cel. Pomimo widocznej zmiany podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, nadal, w myśl opinii J. Regulskiego, szkolenia postrzegane są jako doraźne działania pomocowe w bieżącym rozwiązywaniu swoich problemów. To zaś hamuje rozwijanie systemu stałego podnoszenia wiedzy i świadomego tworzenia profesjonalnej kadry pracowników samorządowych (Regulski, 2000, 300). Brak jest bowiem wypracowanych procedur określania potrzeb szkoleniowych oraz systemów dokonywania oceny ich efektywności (Karna, 2011, s. 104).

Jakość pracy urzędników administracji samorządowej wynika nie tylko z możliwych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, ale także z prezentowanych przez nich postaw kształtowanych poprzez właściwy system motywacji. Pracownicy samorządowi należą do grupy zaufania społecznego i poddawani są stałej kontroli społecznej. Brak odpowiedniego nastawienia do wykonywanych obowiązków, brak poczucia pełnienia misji publicznej, nawet w pojedynczych przypadkach, może przelożyć się na odczucia obywateli i ich zaufanie do władz samorządowych.

Najczęściej stosowanymi instrumentami motywowania są te o charakterze finansowym, w przeważającej mierze nieuzależnione od osiągniętych przez pracownika wyników pracy (np. dodatek funkcyjny, dodatek specjalny, nagroda jubileuszowa). Do nich też odwołuje się ustawodawca w ustawie o pracownikach samorządowych. Te bardziej zaawansowane, zarówno finansowe, jak i pozafinansowe (awanse, współudział w zarządzaniu, samodzielność decyzyjna), ujmowane są w wewnętrznych uregulowaniach odnoszących się do zasad motywowania w poszczególnych urzędach. Obszarem dysfunkcyjnym są reguły przyznawania nagród, które bardzo często w sposób nieczytelny odwołują się do kryteriów, jakie musi spełnić pracownik.

Należy mieć jednak świadomość dalece odmiennych warunków realizacji procesu motywowania w sektorze publicznym od panujących w sektorze prywatnym.

Administracja samorządowa swoje funkcjonowanie opiera na przepisach prawa, co zdecydowanie ogranicza możliwości swobodnego kreowania reguł motywowania (wynagrodzenia, nagrody, premie, dodatki, awanse określone są w stosownych ustawach, rozporządzeniach). Natomiast te pozapłacowe, jak np. szkolenia, studia różnych typów, warsztaty doszkalające itp., uzależnione są w dużej mierze od zasobności finansowej danej jednostki samorządowej.

Wachlarz stosowanych przez urzędy administracji samorządowej instrumentów motywowania powinien stymulować pożądane wśród pracowników zachowania, przy czym stosowane obligatoryjnie tracą swój motywacyjny charakter (Hysa, Grabowska, 2014, s. 340). Takim motywatorem powinno być wynagrodzenie. Zasady kształtowania wynagrodzeń są określone przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z 2009 r., które wskazuje przedziały wynagrodzeń i maksymalne kwoty dodatku funkcyjnego dla pracowników pochodzących z wyboru, minimalne wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych na umowę o pracę oraz maksymalne wynagrodzenia i wysokość dodatku funkcyjnego dla pracowników zatrudnionych na podstawie powołania. Wynagrodzenia kierowników urzędów pochodzących z wyboru w praktyce stanowią górny pułap wynagrodzeń dla pozostałych urzędników. Finansowe narzędzia motywowania ujmowane są w wewnętrznych regulaminach wynagradzania i najczęściej przyjmują postać nagród i premii o charakterze uznaniowym.

Funkcję motywacyjną i jednocześnie mechanizmu weryfikacji postaw i rzetelnego wykonywania zadań na danym stanowisku pracy pełnią oceny okresowe. Dobrze skomponowany proces oceny pracowniczej pozwala również na ustalenie potencjału rozwojowego pracownika, wpływając tym samym na przebieg postępowania awansu urzędniczego. Ustawodawca nie odniósł się jednak szerzej do zagadnienia, ograniczając swoją ingerencję w zasady oceny pracowniczej do określenia częstotliwości jej dokonywania, trybu odwoławczego oraz konsekwencji wynikających z uzyskania ponownej oceny negatywnej (art. 27). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, iż ustawa o pracownikach samorządowych nie wskazuje skutków pozytywnej oceny (np. nagroda, premia, pochwała, wyróżnienie), a jedynie tej negatywnej, prowadzącej ostatecznie do rozwiązania umowy o pracę.

Sposób dokonywania okresowej oceny, kryteria, według których jest ona sporządzana, oraz jej skala leżą w gestii kierownika jednostki (kwestie te regulowane są w drodze zarządzenia – art. 28). Oznacza to odejście od zunifikowanych wytycznych ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów. Z drugiej jednak strony znacznie większy zakres swobody w tym zakresie stwarza realne niebezpieczeństwo nierzetelności procedur oceny pracowników samorządowych (brak czytelnych zasad, kryteriów, nieprzestrzeganie częstotliwości, pomijanie stanowisk w ocenie, nieuwzględnianie

jej kluczowych funkcji itp.), jak również zróżnicowania jej zasad w poszczególnych samorządach. Mogą być one bardziej lub mniej restrykcyjne wobec pracowników, co powoduje, iż zachwiana zostaje ich równość wobec prawa. Niejednokrotnie ocena odbywa się na zasadzie wywiązania się z ustawowego obowiązku, co nie przekłada się na rozwój pracownika i jego pozycję w urzędzie.

Omawiając problematykę zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, nie można pominąć roli sekretarza. Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. radykalnie zmieniła jego status, wprowadziła bowiem obowiązek utworzenia tego stanowiska (o czym już wcześniej wspomniano), wykaz niezbędnych wymogów formalnych, konieczność zachowania apolityczności oraz nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza (art. 5). Ponadto zmieniła w zasadniczy sposób jego pozycję w strukturze urzędu w wyniku wskazania bezpośredniej podległości kierownikowi urzędu. Można to, tak jak odejście od powołania na to stanowisko przez radę, odebrać jako obniżenie rangi sekretarza. Włączenie go w kierownicze stanowiska urzędnicze obsadzone na podstawie umowy o pracę wiąże się także z mniejszą stabilnością zatrudnienia (w przypadku umowy o pracę łatwiej doprowadzić do rozwiązania stosunku pracy, niż miało to miejsce w dotychczasowej praktyce, wiążącej się z układem sił w radzie – jeśli np. wójt nie miał większości, trudno było mu odwołać sekretarza ze stanowiska) (Mordel, 2009). Trzeba mieć także świadomość, że stosowany w tym wypadku otwarty nabór nie jest jednak gwarantem wyłonienia osoby kompetentnej, spełniającej wszystkie kryteria formalne.

Inną kwestią jest spotykany proceder powierzenia pracownikowi pełnienia obowiązków sekretarza. Eliminuje to ustawową procedurę otwartego naboru. Ustawa bowiem nie formułuje wprost zakazu powierzenia zadań związanych z wykonywaniem funkcji sekretarza. Największą niejasność rodzi jednak ust. 4 art. 5 dający kierownikowi urzędu możliwość upoważnienia sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Zapis ten nie stanowi wprost o autonomii sekretarza w tym zakresie. Może być on natomiast traktowany jedynie jako wykonawca poleceń kierownika urzędu.

Na tym tle pojawiło się szereg wątpliwości, przede wszystkim dotyczących konieczności utworzenia w urzędach gmin, starostwach i urzędach marszałkowskich stanowiska sekretarza. Ma ono niewątpliwie sens w dużych jednostkach terytorialnych. Pojawia się natomiast pytanie o małe gminy. Jak wskazuje praktyka, bardzo często rezygnuje się w nich z utworzenia stanowiska zastępcy wójta na rzecz obligatoryjnego stanowiska sekretarza (ma to swoje uzasadnienie głównie finansowe, małe gminy niejednokrotnie nie są w stanie udźwignąć finansowego ciężaru obu tych stanowisk).

## Podsumowanie i wnioski

Należy mieć na uwadze, iż administracja publiczna charakteryzuje się odmienną specyfiką funkcjonowania, dużą wrażliwością na zmiany legislacyjne, które determinują planowanie i realizację polityki kadrowej. W dalszym ciągu poziom rozwoju zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego jest niewystarczający, a obowiązujące regulacje prawne trudno uznać za nowoczesny nurt ZZL. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest postrzeganie analizowanego procesu w krótkiej perspektywie czasu, co obniża skuteczność wykorzystywanych w jego ramach instrumentów. Niewiele urzędów decyduje się na opracowanie długofalowej strategii. Te istniejące bazują w wielu wypadkach tylko na instrumentach wskazanych przez ustawodawcę, obniżając przez to elastyczność urzędu na zmiany dokonujące się w otoczeniu w obszarze polityki personalnej.

Na to nakłada się duże zróżnicowanie zarządzania zasobami ludzkimi w zależności od wielkości zatrudnienia w urzędzie, rodzaju i typu jednostki samorządu terytorialnego (w dużych miejskich jednostkach ma ono znacznie częściej charakter nowoczesnego i ukierunkowanego na profesjonalny rozwój kapitału ludzkiego procesu, w przeciwieństwie do tych mniejszych, słabszych ekonomicznie, skłaniających się do tradycyjnego administrowania kadrami), skali i charakteru problemów w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, podejścia kierownictwa do polityki kadrowej itp. Oczywiście nie dyskwalifikuje to małych urzędów, nie posiadających wypracowanych w pełni wewnętrznych procedur, wysoko kwalifikowanej kadry, jako wladnych do podejmowania racjonalnych decyzji odnośnie do zatrudnionych pracowników i ich rozwoju zawodowego.

Działania podejmowane w ramach procesów zarządzania kadrami urzędniczymi charakteryzują się wysokim stopniem formalizacji i uszczegółowienia, co jest konsekwencją natury administracji publicznej. Niejasne przepisy ustawy generują jednak problemy, nierzadko pozorność, we wdrażaniu instrumentów (szczególnie jeśli chodzi o awans wewnętrzny, stanowisko sekretarza). Uchybienia w stosowaniu przepisów ustawy o pracownikach samorządowych mogą natomiast skutkować zaistnieniem korupcji, nepotyzmu, zaniżeniem standardów pracy, uznaniowością decyzji itp. Istotną barierą zmian obecnego kształtu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej jest jej upolitycznienie, prawne ograniczenia, ogólna sytuacja finansowa jednostki, przyjęty styl kierowania czy brak u osób odpowiedzialnych za politykę kadrową wystarczającej wiedzy i doświadczenia. Uzależnienie polityki personalnej od wielkości zatrudnienia w urzędzie wpływa na skalę wydatków, przeznaczonych w szczególności na szkolenia i motywowanie pracowników. Wydatki na szkolenia przypadające na jednego pracownika kształtują się na poziomie



od kilkuset do tysiąca złotych. W małych urzędach kwoty te są wyższe w związku z mniejszą liczbą zatrudnionych pracowników (Radwan, 2015).

W samorządzie terytorialnym istnieje wyraźne napięcie pomiędzy dwoma wartościami: potrzebą samodzielności, wypływającą z istoty samorządności i naturalnej koncepcji samorządu z jednej strony, a potrzebą zapewnienia spójności i integracji działania państwa. W tym drugim wypadku teoretycznym uzasadnieniem jest koncepcja państwowa samorządu terytorialnego. Samodzielność oznacza swobodę decydowania o organizacji funkcji personalnej, jej personalizacji do warunków konkretnego urzędu, a tym samym zwiększa prawdopodobieństwo innowacyjnych rozwiązań. Z kolei dążenie do spójnych, jednolitych rozwiązań w skali kraju wymaga standaryzacji funkcji personalnej poprzez jej regulację. Trudno jednoznacznie wskazać właściwy kierunek zmian w obszarze ZZL, biorąc pod uwagę te dwa punkty widzenia. Na tym tle pojawia się szereg pytań i wątpliwości, wysuwanych zarówno przez specjalistów z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, jak i samorządowców. Ci pierwsi postulują unowocześnienie systemu i uelastycznienie zasad, reguł, na jakich bazuje. Z kolei urzędnicy bardzo często oczekują wskazania konkretnych rozwiązań i szczegółowych wytycznych.

**Tabela 3.** Instrumenty ZZL przewidziane ustawą o pracownikach samorządowych

Obszar ZZL	Narzędzia
Analiza pracy i planowanie zatrudnienia	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze, pomocnicze i obsługi oraz doradców i asystentów w formie rozporządzenia Rady Ministrów</li> <li>■ minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach w drodze rozporządzenia Rady Ministrów</li> <li>■ wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych określone w regulaminie wynagradzania</li> </ul>
Alokacja zasobów ludzkich organizacji	<p>REKRUTACJA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ otwarty i konkurencyjny nabór na wolne stanowiska urzędnicze z wyjątkiem zatrudniania na zastępstwo</li> <li>■ ogłoszenie o naborze w BIP i na tablicy informacyjnej, określające zakres wymagań wobec kandydata</li> <li>■ jawna informacja o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru</li> <li>■ wybór max. 5 najlepszych kandydatów</li> <li>■ protokół z przeprowadzonego naboru i informacja o wyniku naboru</li> </ul> <p>ADAPTACJA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ złożenie ślubowania</li> <li>■ służba przygotowawcza dla pracowników po raz pierwszy podejmujących pracę w administracji samorządowej, trwająca nie dłużej niż 3 miesiące i kończąca się egzaminem</li> <li>■ obowiązek określenia w drodze zarządzenia szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu</li> </ul>

Obszar ZZL	Narzędzia
Alokacja zasobów ludzkich organizacji cd.	<p><b>ALOKACJA WEWNĄTRZ URZĘDU:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ awans wewnętrzny na podstawie wykazywania inicjatywy w pracy i sumiennego wykonywania obowiązków</li> <li>■ powierzanie na okres do 3 miesięcy wykonywanie innych obowiązków nieujętych w umowie zgodnych z posiadanymi kwalifikacjami</li> </ul> <p><b>ODEJŚCIA PRACOWNIKÓW:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ przeniesienie urzędnika do innej jednostki administracyjnej w tej samej lub innej miejscowości, także w wyniku reorganizacji urzędu i likwidacji stanowiska</li> <li>■ rozwiązanie umowy o pracę z zachowaniem okresów wypowiedzenia na podstawie uzyskanej dwukrotnie negatywnej oceny pracowniczej</li> <li>■ rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia w przypadku stwierdzenia naruszenia zakazów wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy</li> </ul>
Ocenianie w procesie pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ okresowa ocena, dokonywana przez bezpośredniego przełożonego min. raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy</li> <li>■ ocena dotyczy wywiązywania się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku</li> <li>■ zarządzenie kierownika w sprawie sposobu dokonywania okresowych ocen, okresów, za które jest sporządzana ocena, kryteriów, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skali ocen, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfiki funkcjonowania jednostki</li> </ul>
Motywowanie pracowników	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ finansowe: premie, nagrody, dodatki</li> <li>■ pozafinansowe: przesunięcia na inne stanowiska pracy, awans, podniesienie kwalifikacji zawodowych</li> </ul>
Rozwój i kształtowanie karier	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ różne formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych</li> </ul>
Wynagradzanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych</li> <li>■ wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach</li> <li>■ może zostać przyznany dodatek funkcyjny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny</li> <li>■ za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę</li> <li>■ warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach, maksymalny poziom dodatku funkcyjnego, wysokość dodatku specjalnego, określone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów</li> <li>■ szczególne warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego określone w regulaminie wynagradzania</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa o pracownikach samorządowych

## Literatura

- Amstrong M. (2011), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- Czajka Z. (2012), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Ćwiertniak B. M. (2010), Z zagadnień naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym. Kilka refleksji, *Rocznik Administracji i Prawa*, rok X.
- Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Załącznik do Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2011–2020.*
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.
- Hysa B., B. Grabowska (2014), System motywacji pracowników administracji publicznej na podstawie wybranej jednostki ZUS, *Organizacja i Zarządzanie*, z. 74.
- Karna W. (2011), *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Kraków, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Karna W. J. (2013), *Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej*, dostęp 27 maja 2015, <[http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/5\\_W.J.Karna\\_\\_Kompetencje\\_menedzera\\_publicznego....pdf](http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/5_W.J.Karna__Kompetencje_menedzera_publicznego....pdf)>.
- Kowalski T. (2006), Wybrane aspekty szkoleń w samorządzie terytorialnym, *Studia Lubuskie*, nr 2.
- Mazurkiewicz A. (2010), *Kapitał ludzki w procesie kształtowania sprawności organizacji*, Rzeszów, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Moczydlowska J. (2013), Kategoria zaufania w zarządzaniu kapitałem ludzkim w jednostkach administracji samorządowej, *Optimum Studia Ekonomiczne*, nr 3 (63).
- Mordel T. (2009), *Ustawa o pracownikach samorządowych z 28 listopada 2008 r. i jej skutki*, Serwis Samorządowy PAP, dostęp 23 maja 2015, <[http://samorząd.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=samorząd\\_nowy.pap.pl&\\_PageID=7&dep=48562&\\_Checksum=-350096437](http://samorząd.pap.pl/palio/html.run?_Instance=samorząd_nowy.pap.pl&_PageID=7&dep=48562&_Checksum=-350096437)>.
- NIK Najwyższa Izba Kontroli (2010), *Informacja o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zielona Góra, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura Zielona Góra.
- NIK Najwyższa Izba Kontroli (2012), *Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, Najwyższa Izba Kontroli.
- Radwan A., (2015), Samorzady nie oszczędzają na urzędnikach: nawet 1 tys. zł na szkolenie jednej osoby, *Dziennik Gazeta Prawna*, dostęp: 26 października 2015, <<http://serwis.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/883585,samorzady-nie-oszczedzaja-na-szkoleniach-urzednikow.html>>.
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rostkowski T. (2012), *Strategiczne zarządzanie w administracji publicznej*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz.U. z 2009 r., Nr 50, poz. 398.

Seredocha I. (2010), Ocena zmian w systemie motywacyjnym pracowników samorządowych, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 3–4.

Seredocha I. (2012), Innowacyjne działania w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostkach administracji samorządowej, *Współczesne Zarządzanie (Contemporary Management Quarterly)*, nr 2.

Sidor-Rządkowska M. (2013), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska.

Skwarlo R. (2012), *Służba przygotowawcza w jednostkach organizacyjnych*, dostęp 25 maja 2015, <<http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/sluzba-przygotowawcza-jednostkach-organizacyjnych/>>.

*Służba przygotowawcza pracowników samorządowych. Nowa instytucja – nowe wątpliwości*, dostęp 24 maja 2015, <<http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/sluzba-przygotowawcza-pracownikow-samorzadowych/print>>.

*Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 r. Profesjonaliści w służbie obywatelom* (2013), dostęp 25 maja 2015, <[http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szsl\\_2013.09.20.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szsl_2013.09.20.pdf)>.

Urlich D. (2001), *Liderzy zarządzania zasobami ludzkimi. Nowe wyzwania, nowe role*, Kraków, Oficyna Ekonomiczna, Seria: Zarządzanie Zasobami Ludzkimi.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

Wojciechowski E., Podgórnica-Krzykacz A., Dolewka Z., Lubiatowska M., Wojciechowski M. (2014), *Raport o samorządzie terytorialnym w Polsce*, Łódź, Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych.

Zieliński W. (2010), Directions of Change in the Civil Service Human Resource Management System developing, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 6.

Zieliński W. (2011), *Efektywność zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym*, dostęp 23 maja 2015, <[http://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/download-s/2013/12/zielinski\\_w\\_zzl\\_3-4-2011.pdf](http://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/download-s/2013/12/zielinski_w_zzl_3-4-2011.pdf)>.

## **Human Resource Management Instruments in Light of the Provisions of the Act on Local Government Employees and Their Implementation**

### **Summary**

Professional local government administrative staff is becoming a key element in meeting the continuously growing expectations of citizens. This brings with it a need to seek out new solutions adequately meeting existing conditions of the functioning of administration. The article looks at solutions for current human resource management in local government administration in light of legal regulations in force. It is to this end that the provisions of the Act on Local Government Employees are

subjected to analysis. Weaknesses stemming from the bypassing of key elements of the discussed process are indicated, as are lapses in the application of these instruments and the reasons behind this.

---

A l d o n a P o d g ó r n i a k - K r z y k a c z – doktor nauk ekonomicznych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, adiunkt, zainteresowania naukowo-badawcze w obszarze organizacji i gospodarowania w samorządzie terytorialnym, zarządzania publicznego, lokalnych polityk publicznych. Autorka licznych publikacji naukowych, w tym monografii wieloautorskiej.

M a g d a l e n a K a l i s i a k - M ę d e l s k a – doktor nauk ekonomicznych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, adiunkt, zainteresowania naukowo-badawcze w obszarze ekonomicznych aspektów funkcjonowania administracji publicznej, partycypacji społecznej, zarządzania gospodarką lokalną, zarządzania zasobami ludzkimi, marketingu terytorialnego oraz współpracy międzysektorowej. Autorka wielu publikacji w pracach zbiorowych i czasopismach, monografii w zakresie partycypacji społecznej, współautorka – współpracy międzysektorowej i międzysamorządowej.