

Służba publiczna w samorządzie terytorialnym w Polsce

1. Międzynarodowe oraz ponadnarodowe aspekty służby publicznej

Prawo do pracy zostało zaliczone przez Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) do podstawowych praw każdej jednostki ludzkiej. Katalog praw zawartych w Pakcie obejmuje przede wszystkim prawo do pracy pojmowane jako prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się przez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą¹.

Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie znalazły oficjalny wyraz w formie deklaracji i umów międzynarodowych. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona dnia 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w art. 21 stanowi również, że każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swoim kraju². Zasadę równego dostępu obywateli do służby publicznej formułuje także art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), ratyfikowanego przez Polskę.

Warto zwrócić uwagę na przepisy Rady Europy, a w szczególności rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/6³. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął dnia 24 lutego 2000 r. rekomendację nr R/2000/6 w sprawie statusu pracowników publicznych w Europie przygotowaną przez grupę ekspertów z zakresu prawa administracyjnego, należącą do Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej.

¹ Tekst Paktu zawiera wkładka do PiP 1978, z. 2.

² *Prawa człowieka. Wprowadzenie, wybór źródeł*, red. K. Motyka, Lublin 1999, s. 77.

³ Zob. T. Górczyńska, *Służba nie drużba. Rekomendacje o statusie pracowników publicznych w Europie*, Rzeczpospolita, 29 marca 2001.

Rekomendacja wyznacza pożądany kierunek prac legislacyjnych i praktyki. Podkreśla ona ważną rolę pracowników publicznych, znaczenie ich kwalifikacji i umiejętności oraz konieczność stworzenia im odpowiednich warunków wykonywania szczególnych obowiązków i zadań. Rekomendacja, nie będąc aktem normatywnym, służy wprowadzeniu do ustawodawstw krajowych wspólnych reguł dobrej praktyki administracyjnej⁴. Jedną z zasad określanych w rekomendacji stanowi, iż prawa polityczne i związkowe pracowników publicznych mogą być ograniczone w drodze ustawy lub umowy zbiorowej jedynie w zakresie wymaganym w demokratycznym państwie prawnym z uwzględnieniem uzasadnionego interesu służby publicznej.

Komitet Ministrów Rady Europy przyjął również dnia 11 maja 2000 r. rekomendację nr R/2000/10 w sprawie kodeksów postępowania pracowników publicznych⁵.

Komitet Rady Europy w przyjętej dnia 24 lutego 2000 r. rekomendacji nr R/2000/6 dotyczącej statusu pracowników publicznych w Europie uznał znaczącą rolę administracji publicznej w społeczeństwach demokratycznych, jej neutralny charakter oraz wskazał równocześnie na europejskie tendencje do reformowania administracji, w tym statusu prawnego zatrudnionych w niej osób, tak by była coraz bardziej skuteczna i wydajna. Rekomendacja powinna służyć poszukiwaniu wspólnych reguł dobrej praktyki administracyjnej oraz wprowadzaniu ich do ustawodawstw krajowych. W związku z tym zaleca się państwom członkowskim Unii Europejskiej wzięcie pod uwagę tekstu rekomendacji przy przygotowywaniu projektów ustaw dotyczących służby publicznej⁶.

Podstawowe zasady wynikające z rekomendacji dotyczą dokonywania rekrutacji zgodnie z zasadą równego dostępu do służby publicznej oraz doбором według kryteriów merytorycznych, wolnej konkurencji i bez dyskryminacji. Jawne i jasno określone procedury rekrutacji powinny zapewnić wybór najlepszych kandydatów oraz gwarantować im ochronę zatrudnienia. Zaprzerwanie pełnienia funkcji powinno nastąpić jedynie w okolicznościach i z powodów przewidzianych w ustawie. W interesie ogólnym konieczny jest pewien zakres dyspozycyjności pracownika, któremu w ściśle określonych prawem okolicznościach można zmienić jednostronnie warunki pracy. Pracownikowi zatrudnionemu w służbie publicznej powinno przysługiwać prawo do wynagrodzenia odpowiadającego stopniowi jego odpowiedzialności i funkcjom, jakie pełni. Wysokość wynagrodzenia musi zapewnić godny poziom życia i eliminować ryzyko korupcji i pokusę angażowania się w zajęcia nie do pogodzenia z zadaniami publicznymi. Częścią wynagrodzenia powinno być wynagrodzenie premiujące jakość pracy. Awans na wyższe stanowisko, z którym wiąże się większa odpowiedzialność, powinien wiązać się z podwyższeniem wynagrodzenia. Pracownikom administracji publicznej państwo powinno zapewnić bezpłatne szko-

⁴ Zob. T. Górzyńska, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, St. Praw. 2001, nr 3–4, s. 129–130; J. Staupe, *Beamtenrecht. Innere Sicherheit und Katastrophenschutz* (w:) *Die Reform des Bundesstaates*, Baden-Baden 2007, s. 161–172.

⁵ Zob. T. Górzyńska, *Standardy europejskie...*, s. 132–133.

⁶ Por. T. Górzyńska, *Służba nie drużba...*, s. C3; też, *Standardy europejskie...*, s. 119 i n.; D. Dzieńsiuk, *Sytuacja urzędników w prawie Unii Europejskiej* (w:) *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 234 i n.

lenia, ponieważ stałe kształcenie jest podstawowym warunkiem skutecznej administracji publicznej.

W świetle rekomendacji pracodawca w administracji publicznej powinien być zobowiązany do konsultowania decyzji z przedstawicielstwem pracowniczym, co wiąże się z udziałem pracowników w zarządzaniu zakładem pracy. Rekomendacja docenia więc rolę zbiorowego prawa pracy w administracji publicznej.

Niektóre prawa osób zatrudnionych w administracji publicznej mogą natomiast być ograniczane w zakresie odpowiadającym obowiązkom publicznym. W szczególności mogą być ograniczone prawa polityczne i związkowe, ale tylko legalnie i w zakresie, jakiego wymaga pełnienie funkcji publicznych.

Zasada niepołączalności funkcji i stanowisk z dodatkowym zatrudnieniem lub zajęciami, które mogą utrudniać wykonywanie zadań publicznych, jest w służbie publicznej jedną z najważniejszych w rekomendacji. Pracownicy zatrudnieni w administracji publicznej powinni przestrzegać szczególnych obowiązków, takich jak respektowanie prawa, neutralność, bezstronność i wiele innych. Naruszenie obowiązków może być przedmiotem postępowania dyscyplinarnego. Pracownicy publiczni są bowiem odpowiedzialni za wykonywanie powierzonych im zadań. Zasady i procedura postępowania dyscyplinarnego, w tym środki odwoławcze, są określone przez przepisy prawa.

Z rekomendacji wynika również, iż powinnością państwa jest zapewnienie ochrony pracownikom publicznym, którzy zgodnie z prawem wykonują funkcje publiczne. Pracownikom publicznym powinna przysługiwać droga odwoławcza do sądu i innych niezależnych organów jako środek ochrony ich praw i interesów.

W związku z tym na pracowników samorządowych nałożono obowiązek profesjonalizmu przejawiający się w powinności rzetelnego, terminowego wykonywania zadań oraz powinności stałego rozwijania wiedzy zawodowej, a także poddawania się stałym lub okresowym ocenom.

Z kolei obowiązek bezstronnego działania wiąże się z uczciwym i obiektywnym wykonywaniem obowiązków, przestrzeganiem zakazu prowadzenia działalności zarobkowej podważającej zaufanie do służby publicznej oraz z godnym zachowaniem się w służbie oraz poza nią. Zadania z zakresu administracji publicznej powinny być wykonywane bezstronnie, w sposób wolny od nacisków czy osobistych poglądów i sympatii. Wiąże się to z odejściem od oddania politycznego oraz wierności ideologicznej dla rządzącej partii jako podstawowego kryterium naboru i awansu, które obowiązywały w czasach realnego socjalizmu. Natomiast podstawowymi kryteriami naboru powinny być kwalifikacje zawodowe i umiejętności⁷. Istotą utworzenia służby publicznej jest bowiem zapewnienie ciągłości profesjonalnego wykonywania zadań państwa w warunkach zmieniających się ekip rządzących. Podstawowym warunkiem utrzymania tej ciągłości jest zapewnienie pracownikom samorządowym neutralności politycznej i stabilizacji zatrudnienia.

Dążąc do profesjonalizmu kadr zatrudnionych w samorządzie terytorialnym, należy pamiętać o kwestii etyki urzędnika i tego wszystkiego, co tworzy

⁷ Por. E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, *passim*.

etos pracownika administracji publicznej. Trzeba w pełni podzielić pogląd, iż pracę w administracji publicznej należy traktować jak misję publiczną, jako pracę dla dobra ogółu, z której nie można wywiązać się inaczej niż tylko całkowicie i uczciwie⁸.

Osoba starająca się o posadę w jednostkach samorządu terytorialnego, gdzie oczekuje się od osób zatrudnionych właściwej postawy etycznej i moralnej oraz profesjonalizmu, powinna więc spełniać ustawowe wymogi nie tylko w zakresie kwalifikacji zawodowych, lecz także predyspozycji osobistych. We współczesnej administracji pożądane są również umiejętność rozwiązywania konfliktów, asertywność, empatia czy też wrażliwość społeczna⁹.

Obecnie w literaturze zachodnioeuropejskiej uznawana jest koncepcja tzw. efektywnej administracji, która powinna skutecznie stosować obowiązujące prawo, działając w interesie państwa i społeczeństwa¹⁰.

W przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1 z późn. zm.) zawarto w art. 41 prawo do dobrej administracji. Stanowi ono prawo podmiotowe jednostki do żądania określonych uprawnień i zachowań urzędników¹¹.

Rozwinięciem tej zasady jest przyjęty dnia 6 września 2001 r. w formie uchwały przez Parlament Europejski Kodeks Dobrej Administracji (ang. *The European Code of Good Administrative Behaviour*), którego powinny przestrzegać instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby administracyjne i urzędnicze w kontaktach z obywatelami. Unormowania w nim zawarte zawierają standardy właściwego postępowania organów administracji oraz urzędników i mogą być podstawą do ocen zachowań pracowników administracji¹². Każdy pracownik służby publicznej powinien być poinformowany o istnieniu kodeksu i od momentu przyjęcia go do wiadomości ma obowiązek zachowywać się zgodnie z jego przepisami. Prawo do dobrej administracji stanowi prawo podmiotowe jednostki do żądania określonych uprawnień i zachowań urzędników. Każdy obywatel ma prawo do tego, by jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie.

Wymogom etycznym, jakie powinna spełniać osoba zatrudniona w służbie publicznej, nadaje się obecnie znaczną rangę w krajach członkowskich Unii Europejskiej. W krajach Europy Zachodniej opracowywane są kodeksy etyki osób

⁸ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 254; B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995, *passim*.

⁹ Por. I. Macek, *Tendencje zmian w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji* (w:) *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 17 i n.

¹⁰ Por. T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, Sam. Teryt. 2003, nr 3, s. 3 i n. z cyt. tam literaturą.

¹¹ Por. A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003, z. 7, s. 73 i n.; J. Janczak, *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (w:) *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006, s. 289 i n.

¹² Szerzej na ten temat zob. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 231 i n.; J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2005, s. 7 i n.; J. Szreniawski, *Zagadnienia stosunku między urzędnikiem a interesantem* (w:) *Gwarancje prawne ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 479; E.G. Makarewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Casus 2007, nr 45, s. 33 i n.; *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2008, *passim*.

zatrudnionych w administracji publicznej. Celem tych działań jest przeciwdziałanie korupcji, nepotyzmowi, interesowności, nieuczciwości i innym nadużyciom funkcji publicznych¹³.

W państwach Unii Europejskiej przywiązuje się duże znaczenie do wymagań etycznych w stosunku do osób zatrudnionych w służbie publicznej. Opracowano w nich specjalne kodeksy etyki urzędników. W niektórych krajach działają specjalne komisje ds. etyki. Wspólnym celem tych działań jest stworzenie mechanizmów przeciwdziałania korupcji i nadużyciom funkcji publicznych, kreowania pozytywnych wartości w administracji oraz ochrona uczciwie pracujących urzędników¹⁴.

Zagadnienia te wiążą się z etyką urzędniczą jako odrębną dyscypliną naukową, w której przedmiotem są rozważania etyczne, dotyczące regulacji etyki urzędniczej i moralności urzędników¹⁵.

Etyka w administracji jest to układ powinności moralnych wyznaczających sposoby postępowania osób zatrudnionych w administracji publicznej podczas wykonywania stosownych czynności i zadań wynikających z pełnienia funkcji, a także określających sposoby zachowań w życiu prywatnym¹⁶.

Wśród ważnych zadań stojących przed służbami publicznymi w krajach Unii Europejskiej dominuje zadanie podnoszenia poziomu moralnego urzędników w całym procesie ich kształcenia i wykonywania zawodu. Zadanie to zwane jest etyczną profesjonalizacją urzędników, realizowaną za pomocą złożonej infrastruktury etycznej w administracji publicznej. W modelowym ujęciu tej infrastruktury znajdują się następujące składniki: pojęcie profesjonalizacji, edukacja, wchodzenie do zawodu, awansowanie i degradowanie, zestawy wartości i celów oraz koordynacja tych elementów¹⁷. Ze względu na sprawowanie służby

¹³ Zob. Z. Leoński, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, *Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka* 2006, nr 2, s. 14.

¹⁴ Por. G. Rydlewski, *Służba Cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 26 i n.; B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 7 i n.; H.R. Wilson, *Etyka i konflikt interesów (w:) Służba Cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, red. J. Jacki, Warszawa 1996, s. 90–95; R. Stefanicki, *Apolityczność urzędników w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, *PiP* 2005, z. 5, s. 43 i n.; S. Goodings, *Konieczność tworzenia służby cywilnej na zasadach etyki zawodowej (w:) Służba Cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, red. J. Jacki, Warszawa 1996, s. 107–121; C. Vigouroux, *Walka z korupcją w administracji francuskiej (w:) Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, red. J. Jacki, Warszawa 1996, s. 153–158; D. Dzienisiuk, *Sytuacja urzędników...*, s. 267 i n.; U. Battis, *Hergebrachte Grundsätze versus Ökonomismus: Das deutsche Beamtenrecht als Modernisierungsfalle?*, *Die Öffentliche Verwaltung* 2001, nr 8, s. 310–317; H.U. Derlien, *Öffentlicher Dienst im Wandel*, *Die Öffentliche Verwaltung* 2001, nr 8, s. 322–328; M. Michel, *Beamtenstatus im Wandel: vom Amtsdauersystem zum öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag*, Zurich 1988, *passim*; N. Redecker, *Der neue Zivile Dienst nach dem Gesetz von 1998*, *Jahrbuch für Ostrecht* XLI 2000, s. 7 i n.; L. Gramlich, *Folgen beseitigung im Beamtenrecht?*, *Neue Justiz* 2002, nr 6, s. 292 i n.

¹⁵ Por. T. Ślipko, *Zarys etyki ogólnej*, Kraków 2004, s. 395 i n.

¹⁶ Por. *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, red. B. Pogonowska, Warszawa 2004, *passim*; J. Kotapka, *Etyka w administracji publicznej (służbie cywilnej) (w:) Przegląd Prawa i Administracji*, t. LXVII, red. B. Banaszak, Wrocław 2005, s. 100 i n.; W. Mikułowski, *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów cywilnej służby publicznej w Polsce (w:) Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, red. B. Kudrycka, P.J. Suwaj, Białystok 2005.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005, s. 257 i n.

publicznej istotna jest więc dbałość o wysoki poziom etyczny kadr w służbie publicznej. Osoby, które nie spełniają wysokich wymagań etycznych, nie powinny wiązać swojej przyszłości z pracą w służbie publicznej.

Już przy naborze do pracy w służbie publicznej powinna być brana pod uwagę właściwa postawa etyczna kandydata. Następnie postawę etyczną osoby zatrudnionej w służbie publicznej należy weryfikować w okresie pozostawania w zatrudnieniu¹⁸.

2. Ewolucja idei służby publicznej w samorządzie terytorialnym

W Polsce do idei samorządu terytorialnego nawiązywano już w okresie międzywojennym w konstytucji marcowej (ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.). Jednak dopiero dnia 23 marca 1933 r. uchwalono ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.), zwaną ustawą scaleniową. Ustawa ta dokonała ujednolicenia ustroju samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego oraz wprowadziła stosunki służbowe w organach samorządu terytorialnego. Zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 października 1933 r. w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 80, poz. 577 z późn. zm.) wszyscy zawodowi członkowie władz wykonawczych, sekretarz oraz pozostali pracownicy zatrudnieni w samorządzie terytorialnym nazywani byli funkcjonariuszami samorządu terytorialnego. Pozostawali oni z jednostkami samorządu terytorialnego w zależności od zajmowanego stanowiska w stosunku służbowym oraz kontraktowym. Spory sądowe rozpatrywane były odpowiednio w trybie administracyjnym albo w trybie sądownictwa pracy¹⁹.

Zgodnie z tradycyjną koncepcją prawa urzędniczego pracę w aparacie publicznym (administracji rządowej i samorządowej) w okresie międzywojennym uznawano za służbę publiczną pełnioną przez jednostkę, której osobiste interesy są podporządkowane naczelnym interesom państwa. Stosunki między państwem a urzędnikami były stosunkami o charakterze administracyjnoprawnym, opartymi na hierarchii służbowej, której towarzyszyła daleko posunięta dyspozycyjność urzędnika piastującego swój urząd na podstawie mianowania. W zamian za wierną służbę i posłuszeństwo urzędnik korzystał ze specjalnych przywilejów w postaci wysokiego uposażenia, stabilizacji zatrudnienia oraz odrębnego, korzystniejszego niż powszechne, zaopatrzenia emerytalnego²⁰.

¹⁸ Por. M. Kotulski, *Etyka pracownika administracji samorządowej (w:) Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 159 i n.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 77 i n.

²⁰ Zob. A. Dubowik, *Mianowanie jako instytucja prawa pracy – podstawowe problemy (w:) Prawo Pracy, Ubezpieczenia Społeczne, Polityka Społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 1998, s. 184–185; B. Kudrycka, *Kodeks etyki służby cywilnej na tle reform administracji publicznej (w:) Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 96 i n.; G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 13 i n.

Do założeń biurokratycznego modelu służby państwowej, opartego na wzorach austriacko-pruskich, nawiązywała uchwalona przez Sejm Ustawodawczy dnia 17 lutego 1922 r. ustawa o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.), a także ustawa śląska z dnia 22 czerwca 1934 r. o stosunkach służbowych śląskich funkcjonariuszów wojewódzkich (Dz. U. Śl. Nr 18, poz. 37)²¹.

Model ten preferowano również w rządowym projekcie ustawy o służbie cywilnej w samorządzie terytorialnym²², rządowym projekcie ustawy o odpowiedzialności służbowej członków organów zarządzających i funkcjonariuszów w samorządzie terytorialnym²³ oraz poselskim projekcie ustawy w sprawie kodeksu służby w samorządzie terytorialnym²⁴, których Sejm II Rzeczypospolitej nie zdążył uchwalić ze względu na wybuch wojny²⁵. Zatem w okresie międzywojennym do dnia wybuchu II wojny światowej nie doszło do uchwalenia ustawy o samorządowej służbie cywilnej.

Zasadnicze przeobrażenia ustroju społecznego w Polsce, poczynając od połowy lat czterdziestych ubiegłego stulecia, doprowadziły do faktycznej deprecjacji przyjętych w okresie międzywojennym rozwiązań prawnych. Było to przede wszystkim związane z przyjętą przez nową władzę zasadą recypowania przedwojennego ustawodawstwa, pod warunkiem że nadawało się ono do adaptacji w zmienionych warunkach politycznych²⁶.

Dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 14, poz. 74) reaktywowano samorząd terytorialny jako jednak integralną część aparatu państwowego wykonującego na równi z innymi organami państwowymi zadania komunistycznego państwa. Ustawę scaleniową z 1933 r. dostosowano do nowych warunków ustrojowych oraz powiązano organy samorządu z systemem rad narodowych nadzorowanych przez prezydium rad narodowych wyższego stopnia²⁷. Normatywnym przejawem omawianego procesu były dwa dekrety Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego: z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszerzegowania funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 16, poz. 89) oraz z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 22, poz. 139 z późn. zm.).

W pierwszym okresie po wojnie do służby przyjmowano zarówno dawnych urzędników mianowanych, jak i funkcjonariuszy niższych. Jednakże samo zgłoszenie się do pracy nie przesądzało jeszcze o ponownym zatrudnieniu –

²¹ Zob. też H. Szewczyk, *Zakres działania Województwa Śląskiego jako jednostki autonomiczno-samorządowej*, Sam. Teryt. 1992, nr 9, s. 3 i n.

²² Druk sejmowy nr 49, kadencja IV, sesja zwyczajna 1935/36.

²³ Druk sejmowy nr 50, kadencja IV, sesja zwyczajna 1935/36.

²⁴ Druk sejmowy nr 98, kadencja IV, sesja zwyczajna 1938/39.

²⁵ Por. S. Podwiński, *Tezy do projektu ustawy o stosunkach służbowych funkcjonariuszów samorządowych*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1934, nr 7, s. 205 i n.; W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym*, Poznań 1961, s. 102.

²⁶ Zob. W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji (w:) System prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrośka, Ossolineum 1977, s. 386.

²⁷ Por. M. Jaroszyński, *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL. Wybór artykułów*, Warszawa 1964, s. 64.

decyzja zależała od swobodnego uznania nowych władz. To stwarzało okazję do selekcji byłych urzędników. W przypadku odmowy ponownego przyjęcia uważano daną osobę za zwolnioną ze służby, z zachowaniem przez nią nabytych praw emerytalnych. W tym czasie na stanowiska kierownicze i inne wysokie stanowiska w strukturach administracji powoływani byli przede wszystkim działacze partii komunistycznej²⁸.

W okresie powojennym koncepcje zatrudnienia w administracji przeszły swoistą ewolucję od modelu publicznoprawnego, opartego na stosunku służbowym łączących funkcjonariuszy z państwem, do modelu zatrudnienia pracowniczego. Powojenne regulacje wyraźnie nawiązywały do klasycznych koncepcji prawa urzędniczego, niemniej jednak cały czas zatrudnienie osób w administracji publicznej następowało w ramach stosunku pracy. W tym okresie dokonał się w naszym kraju proces, który polegał na stopniowym włączaniu prawa służby publicznej do prawa pracy, co łączyło się ze zmianą charakteru prawnego zatrudnienia w służbie publicznej w stosunku do okresu międzywojennego.

Ostatecznie samorząd terytorialny został faktycznie zniesiony ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.). Ustawa z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej i wymienione dekrety uchylone zostały dopiero uchwalonym dnia 26 czerwca 1974 r. kodeksem pracy (ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.), który wszedł w życie dnia 1 stycznia 1975 r. Na mocy art. XV ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 z późn. zm.) stosunek pracy pracowników mianowanych podlegających ustawie z 1922 r. przekształcił się z mocy prawa w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nieokreślony lub na stosunek pracy na podstawie powołania – w odniesieniu do pracowników na stanowiskach kierowniczych. Od tego czasu praca na stanowiskach zapewniających udział w realizacji imperium państwa upodobniła się do pracy umownie podporządkowanej, chociaż elementy władcze będą miały tu jeszcze ciągle przewagę nad pierwiastkami zobowiązaniowymi²⁹.

Dekretem z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 30, poz. 116 z późn. zm.) zrównano status ubezpieczeniowy pracowników państwowych i pracowników podlegających powszechnym regulacjom prawa pracy, znosząc przywileje emerytalne pracowników państwowych. Ostatecznie ograniczono zakres podmiotowy ustawy o państwowej służbie cywilnej, wyłączając spod jej zakresu pracowników urzędów terenowych, co dokonano ustawą z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz. U. Nr 25, poz. 164), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1969 r.

W wyniku tendencji do objęcia powszechnym prawem pracy pracowników administracji publicznej oraz ograniczenia zasięgu mianowania ekspansja powołania na obszar administracji publicznej nastąpiła już w latach 60., głównie za sprawą ustawy o pracownikach rad narodowych z 1968 r. Powołanie w zna-

²⁸ Szerzej zob. E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 46.

²⁹ T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, PiP 1974, z. 6, s. 54.

czeniu, jakie nadawała mu powyższa ustawa, było aktem organu kolegialnego – uchwałą prezydium rady oraz jednocześnie stało się *ex lege* samodzielną podstawą nawiązania stosunku pracy w administracji publicznej. Jego konstrukcja odbiegała jednak znacznie od wzorów będących jej prototypem, stosowanych w administracji gospodarczej. Kodeks pracy wprowadził również wiele zmian, które dla charakteru prawnego instytucji powołania miały zasadnicze znaczenie. Zgodnie bowiem z art. 68 § 1 k.p. nawiązanie stosunku pracy z kierownikiem zakładu pracy i jego zastępcą następowało na podstawie powołania przez właściwy organ. Organem właściwym do powoływania na stanowiska kierownicze i inne samodzielne w urzędach administracji był kierownik urzędu. Kierownika urzędu i jego zastępców powoływał organ nadrzędny, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. W konsekwencji czego obsada stanowisk samodzielnych w administracji na podstawie powołania znalazła się w sferze kompetencji organu nadrzędnego lub kierownika urzędu³⁰.

Aktem prawnym wyodrębniającym ponownie grupę urzędników administracji państwowej stała się ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.). Ustawa ta kilkadziesiąt razy nowelizowana obowiązuje nadal w odniesieniu do niektórych osób zatrudnionych w administracji państwowej.

W minionych latach nader liczne grupy pracowników administracji rządowej przeszły do pracy w nowo tworzonych strukturach samorządu terytorialnego. Na wielką skalę procesy te wystąpiły w maju 1990 r. oraz z dniem 1 stycznia 1999 r. wraz z wejściem w życie reformy administracji publicznej powołującej do życia samorząd na szczeblu powiatu oraz województwa. Odrębnym zagadnieniem związanym z reformą administracji publicznej była alokacja znacznej części kadry administracji rządowej do nowo tworzonych struktur samorządu ponadgminnego³¹. Pracownicy ci stali się pracownikami samorządowymi w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

Przyjęte w związku z reformą samorządową z 1990 r. rozwiązania praktycznie pozbawiały mianowanych pracowników likwidowanych urzędów terenowych jakichkolwiek gwarancji dotyczących bytu stosunku pracy. Do tych dyskusyjnych rozwiązań ustawodawca powrócił, wprowadzając reformę administracji publicznej w 1998 r., co stało się przedmiotem skargi konstytucyjnej wniesionej przez związki zawodowe³². Rozwiązania takie, w zgodnej ocenie specjalistów prawa administracyjnego oraz prawa pracy, nie miały uzasadnie-

³⁰ Zob. T. Górzyńska, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej*, Ossolineum 1985, s. 125–127. Zob. też Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej – nawiązanie, zmiany, ustanie i treść (w:) Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1984, s. 277–279.

³¹ Por. szerzej B.M. Ćwiertniak, *Zatrudnienie pracowników samorządowych a planowane zmiany struktury samorządu terytorialnego. Uwagi de lege ferenda (w:) Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 1, Opole 1998, s. 274, 279–281; A. Dubowik, *Pracownicy urzędów państwowych w dobie reform administracji publicznej (w:) Prawo pracy. Zabezpieczenie społeczne (Z aktualnych zagadnień)*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 2001, s. 112 i n.

³² Szerzej na ten temat: A. Dubowik, *Trwałość stosunków pracy mianowanych urzędników państwowych a przekształcenia struktur państwa. Uwagi na tle reform z lat 90. (w:) Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 137 i n.; Z. Sypniewski, *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Poznań 1994, s. 92–93.

nia merytorycznego i traktowane były jako wyraz braku skryształizowanej koncepcji stosunku pracy pracowników samorządowych u podmiotów projektujących i uchwalających pragmatykę samorządową³³. Wówczas obowiązująca ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r. wskutek wewnętrznych niespójności i nadmiernej liczby odesłań do innych aktów prawnych była wyjątkowo nieczytelna i rodziła wiele zastrzeżeń interpretacyjnych. Tym samym istotna część regulacji normatywnej znajdowała się w innych aktach, w tym w szczególności w ustawie o pracownikach urzędów państwowych i w kodeksie pracy, do których ustawa często odsyłała, a także w ustawach ustrojowych.

Ponowne podjęcie prac nad reformą administracji publicznej, kreującej m.in. ponadgminne struktury samorządowe, obudziło też nadzieje, iż prawodawca ureguluje w związku z nią na nowo także stosunki zatrudnienia w administracji publicznej. Postulowano przy tym różne koncepcje regulacji tychże, poczynając od propozycji jednolitej regulacji pozycji prawnej pracowników administracji publicznej (rządowej oraz samorządowej) w jednej pragmatyce³⁴, poprzez uchwalenie dla pracowników samorządowych nowej pragmatyki, tzw. głębokiej nowelizacji pragmatyki samorządowej, do nowelizacji tejsze o charakterze wybitnie „dostosowawczym”, uwzględniającej tylko nowo powstałe struktury samorządu ponadgminnego oraz zatrudnionych tam pracowników.

Reforma administracji publicznej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., wprowadziła dwa nowe szczeble administracji samorządowej – powiatowy i wojewódzki. Ustawodawca nie zdecydował się wówczas na uchwalenie nowej pragmatyki regulującej status prawny pracowników samorządowych, ale dokonał w związku z tym nowelizacji już obowiązującej pragmatyki samorządowej³⁵. W wyniku nowelizacji starą pragmatyką objęto pracowników nowych szczebli samorządu na mocy art. 11 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 z późn. zm.).

Wraz z wejściem w życie reformy administracji publicznej zaprzepaszczone została więc możliwość uporządkowania stosunków zatrudnienia w administracji publicznej. Nie wprowadzono też nowej ustawy dla pracowników samorządowych, opartej na konsekwentnych założeniach i realizujących je w prawidłowo merytorycznie i formalnie skonstruowanych instytucjach prawnych. Generalne zmiany ustroju administracyjnego państwa dokonywane pod hasłami uporządkowania i ujednolicenia oraz racjonalizacji struktur kompetencji powinny mieć natomiast swoje logiczne konsekwencje w uporządkowaniu, ujednoliceniu i racjonalizacji sfery zatrudnienia w administracji publicznej. Jednolita regulacja statusu pracowników administracji publicznej występuje i sprawdza

³³ Por. szczególnie T. Górzyńska, *Czy był pomysł nowej ustawy?*, Wspólnota 1990, nr 23, s. 10; B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Ustawa o pracownikach samorządowych (próba oceny)* (w:) *Samorządność terytorialna. Pierwsze doświadczenia*, Katowice 1991, s. 2 i n.; B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw działalności prawotwórczej)* (w:) *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, t. 9, red. A. Nowak, Katowice 1992, s. 17 i n.; Z. Sypniewski, *Komentarz...*, s. 7 i n.; Z. Salwa, *Refleksje nad procesem stanowienia prawa pracy*, PiZS 1992, nr 10–11, s. 4 i n.

³⁴ Por. szerzej: B.M. Ćwiertniak, *Zatrudnienie pracowników...*, s. 276 i n.

³⁵ Por. B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, s. 7 i n.

się w wielu krajach Europy³⁶. Jednolita regulacja zawarta w jednej pragmatyce zawodowej zgodna jest też z powszechnie głoszonymi w literaturze prawa pracy postulatami uporządkowania i znaczącej redukcji liczby pragmatyk zawodowych³⁷ oraz głoszonymi w literaturze prawa administracyjnego postulatami wprowadzenia w Polsce odpowiedniego, pod względem materialnym i formalnym, prawa urzędniczego³⁸. Wskazać tu przykładowo można na dość powszechną krytykę pragmatyki samorządowej jako pragmatyki wprowadzonej ze względów ideologicznych oraz³⁹ krytykę „rozczłonkowania” statusu urzędników państwowych na skutek niekonsekwentnego wprowadzenia reform w rządowej administracji publicznej (poddanie części urzędników przepisom pragmatyki samorządowej, części – i to nielicznej – ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)⁴⁰.

Wprowadzony z dniem 1 stycznia 1999 r. nowy model administracji publicznej realizujący założenie o trójstopniowym podziale terytorialnym państwa na gminy powiaty i województwa nie zmienił statusu prawnego pracowników samorządowych. Ustawodawca zdecydował się bowiem na rozciągnięcie na pracowników samorządowych na szczeblu powiatu i województwa ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.). Pragmatyka samorządowa objęła pracowników nowych szczebli samorządu na mocy art. 11 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Ostatecznie ustawodawca zrezygnował z ujednolicenia statusu prawnego pracowników samorządowych i pracowników administracji rządowej. Nie nadano więc pracownikom samorządowym statusu publicznoprawnego uregulowanego w specjalnej pragmatyce. Pracownicy samorządowi nie wchodzi również obecnie w skład samorządowej służby cywilnej⁴¹ i stanowią odrębną grupę społecz-

³⁶ Por. szerzej m.in. H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993, s. 114 i n., s. 122.

³⁷ Por. szczególnie W. Piotrowski, *Ocena pragmatyk i propozycje ich uporządkowania* (w:) *Przesłanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. Z. Salwa, M. Matey, Ossolineum 1987, s. 110 i n.; Z. Sypniewski, *Stosunki pracy z mianowania a nowelizacja kodeksu pracy* (w:) *Przesłanki reformy prawa pracy*, cz. 1, red. Z. Salwa, Warszawa 1990, s. 154 i n.; B.M. Ćwiertniak, *Pragmatyki zawodowe (Stan obecny i perspektywy przemian)* (w:) *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej*, t. 10, red. A. Nowak, Katowice 1992, s. 54 i n.

³⁸ Por. np. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 213 i n.

³⁹ Por. szczególnie T. Górzyńska, *Czy był pomysł...*; B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Ustawa o pracownikach...*, s. 2 i n.; B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, s. 20 i n.; J. Korczak, *Pozycja prawna pracownika samorządowego w świetle przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Wybrane zagadnienia*, (w:) *Człowiek i środowisko (Zagadnienia Samorządu Terytorialnego)*, t. 16, Warszawa 1992, nr 12; tenże, *Pracownicy administracji* (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1996–97, s. 222 i n.

⁴⁰ Por. szerzej: J. Korczak, *Pracownicy administracji...*, s. 226 i n.; M. Taniewska-Peszko, *Zatrudnianie pracowników administracji rządowej* (w:) *Vademecum pracowników administracji publicznej (samorządowej oraz rządowej)*, red. M. Kalitowski, B. Piechura, Katowice 1996, s. 159 i n.; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 215 i n.; A.M. Świątkowski, *Komentarz do pragmatyki urzędniczej*, Warszawa 1988; B. Hebdzyńska, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z komentarzem oraz przepisy wykonawcze i związkowe*, Warszawa–Kraków 1995; też, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem oraz przepisy związkowe*, Warszawa–Kraków 1996; *Państwowa służba cywilna*, red. K. Zonn-Pasternak, Warszawa 1993, s. 7 i n.

⁴¹ Por. H. Szewczyk, *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, Sam. Teryt. 2005, nr 12, s. 5 i n.

no-zawodową, której status prawny reguluje obecnie ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

Wymogiem konstytucyjnym jest jednak utworzenie w pełni niezależnego korpusu służby cywilnej. Pracownicy samorządowi nie wchodzi obecnie w skład korpusu tej służby. Od kilkunastu lat toczy się dyskusja nad możliwością wprowadzenia zmian w tym zakresie⁴². Problem dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy po uchyleniu ustawy o pracownikach samorządowych ma powstać odrębna ustawa regulująca status prawny pracowników samorządowych, np. ustawa o samorządowej służbie cywilnej, czy też samorządowa służba cywilna powinna stać się drugim, obok rządowej, działem służby cywilnej, regulowanym jednolitym aktem prawnym. Przyjęcie drugiego rozwiązania wymaga również rozstrzygnięcia, jaki krąg osób zatrudnionych w strukturach samorządu terytorialnego podlegać będzie samorządowej służbie cywilnej. Przy czym należy zgodzić się z poglądem, iż rozwiązania przyjęte w obowiązującej ustawie o służbie cywilnej nie mogą być w całej rozciągłości zastosowane do pracowników samorządowych. Specyfika samorządu terytorialnego, zwłaszcza jego decentralizacja i autonomia, wymagają przyjęcia tylko niektórych instytucji rządowej służby cywilnej⁴³. Wprowadzając w życie państwową służbę cywilną, ustawodawca nie ustrzegł się bowiem błędów. Nie należy więc bezkrytycznie recypować wszystkich jej rozwiązań w stosunku do pracowników samorządowych.

Reforma prawa stosunku pracy w samorządzie terytorialnym wydaje się nadal nieunikniona. Nową ustawę o pracownikach samorządowych z 2008 r., regulującą obecnie status prawny osób zatrudnionych w strukturach samorządowych, trudno ocenić jednoznacznie pozytywnie zarówno ze względu na treść rozwiązań prawnych, jak i jej stronę formalną (zagadnienia poprawności techniczno-legislacyjnej aktu)⁴⁴.

Analiza obecnie obowiązującego ustawodawstwa w zakresie prawnego stosunku zatrudnienia w samorządzie terytorialnym w ostatnich dwudziestu latach przeprowadzona przez naukę⁴⁵ dowodzi, że również współczesny nam ustawodawca nie ustrzegł się błędów przy tworzeniu owych rozwiązań prawnych, gdyż zarówno strona formalna, jak i rozstrzygnięcia merytoryczne w aktach prawnych wykazują wiele niedostatków. Rozwiązania te przyjęto bez konsultacji z zainteresowanymi grupami pracowniczymi, w pośpiechu oraz

⁴² Por. T. Rabska, *Administracja...*, s. 3 i n.

⁴³ Zob. G. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, Sam. Teryt. 2000, nr 7–8, s. 62; T. Rabska, *Politycy czy profesjonalści w samorządzie terytorialnym?*, Sam. Teryt. 2001, nr 12, *passim*.

⁴⁴ Por. B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, s. 7 i n.; tenże, *Podstawy zatrudniania pracowników samorządowych (uwagi de lege ferenda) (w:) Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 152 i n.; tenże, *Regulacje prawne zatrudniania pracowników samorządowych po reformie administracji publicznej w Polsce (w:) Stosunki pracy w służbie cywilnej i w samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 188 i n. i cyt. tam literatura.

⁴⁵ Por. K.W. Baran, *Status prawny pracowników samorządu terytorialnego*, NP 1991, nr 1; B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991; B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Stosunek pracy pracownika samorządowego*, cz. 1 i 2, Katowice 1991; W. Koczur, H. Szewczyk, *Status prawny pracowników samorządowych. Wybrane problemy*, Polityka Społeczna 1991, nr 5–6 oraz W. Muszalski, *Warunki zatrudnienia pracowników samorządu terytorialnego*, PiZS 1991, nr 2–3.

przy zmieniających się koncepcjach. Rodzą one już teraz w procesie ich poznawania i stosowania wiele wątpliwości prawnych, które trudno jest niejednokrotnie rozwiązać. Nie sposób nie dostrzegać więc problemów, jakie napotkały w tym względzie jednostki samorządu terytorialnego, które same musiały się uporać z niedoskonałym i niejasnym ustawodawstwem. Również ostatnia ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. jest dość lakoniczna i ogólna i można ją stosować jedynie w powiązaniu z ustawodawstwem pracy oraz samorządowym. Należy również pamiętać, że na mocy ustawy o pracownikach samorządowych źródłem prawa dla stosunków pracy tych pracowników są także statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, regulaminy organizacyjne i regulaminy pracy.

Zagadnienie statusu prawnego pracowników samorządu terytorialnego zaliczane jest powszechnie do kategorii skomplikowanych i nieprzejrzystych. Powodów takiej oceny należy upatrywać zarówno w rozbudowanym, jak i niejasnym – gdy chodzi o wzajemne powiązania między poszczególnymi aktami określającymi prawa i obowiązki pracownicze – systemie źródeł prawa pracowników samorządowych oraz w nieadekwatnych do potrzeb konstrukcjach prawnych zastosowanych w tych aktach.

3. Samorządowa służba cywilna (uwagi *de lege ferenda*)

W poszczególnych krajach europejskich pracownicy samorządowi podlegają:

- 1) przepisom ustawy o służbie publicznej, obejmującym zarówno pracowników administracji samorządowej, jak i rządowej;
- 2) przepisom odrębnej ustawy, regulującej status tylko pracowników samorządowych;
- 3) powszechnemu ustawodawstwu pracy⁴⁶.

Jak już zauważono, w społecznej dyskusji na temat reformy prawa urzędniczego w Polsce ujawniły się po 1989 r. dwie sprzeczne ze sobą tendencje, a mianowicie z jednej strony dążenie do dalszego ujednolicenia prawa służby publicznej i powszechnego prawa pracy, aż do granic ich pełnej integracji, a z drugiej natomiast przeciwnie, akcentuje się potrzebę daleko idącej odrębności statusu prawnego pracowników administracji publicznej w stosunku do statusu tzw. pracowników najemnych. W owej dyskusji na temat „odrębności” czy też „powszechności” regulacji stosunków zatrudnienia w administracji publicznej opowiedziano się ostatecznie za odrębnością tej regulacji w odniesieniu do powszechnego prawa pracy.

⁴⁶ Por. J. Itrich-Drabarek, *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity*, Służba Cywilna 2004–2005, nr 9, s. 109 n.

W Polsce, poczynawszy od 1990 r., korpus pracowniczy administracji publicznej składa się z pracowników zatrudnionych w administracji rządowej oraz pracowników zatrudnionych w administracji samorządowej⁴⁷.

Nieuniknioną konsekwencją powołania do życia samorządu terytorialnego jest dualistyczny system służby publicznej. Po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w 1990 r. spośród kilku koncepcji wybrano ostatecznie stworzenie odrębnej regulacji prawnej adresowanej do pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego, nie rezygnując z odesłań do przepisów normujących status pracowników urzędów państwowych ani z osadzenia jej na gruncie powszechnego prawa pracy⁴⁸.

Wprowadzony z dniem 1 stycznia 1999 r. nowy model administracji publicznej realizujący założenie o trójstopniowym podziale terytorialnym państwa na gminy powiaty i województwa nie zmienił statusu prawnego pracowników samorządowych. Ustawodawca zdecydował się bowiem na rozciągnięcie na pracowników samorządowych na szczeblu powiatu i województwa ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. Pragmatyka samorządowa objęła pracowników nowych szczebli samorządu na mocy art. 11 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa.

Ostatecznie polski ustawodawca zrezygnował też z ujednolicenia statusu prawnego pracowników samorządowych i pracowników administracji rządowej. Nie nadano więc pracownikom samorządowym statusu publicznoprawnego uregulowanego w specjalnej pragmatyce.

Jednolita regulacja statusu pracowników administracji publicznej występuje i sprawdza się w wielu krajach Europy⁴⁹. Jednolita regulacja zawarta w jednej pragmatyce zawodowej zgodna jest też z powszechnie głoszonymi w literaturze prawa pracy postulatami uporządkowania i znaczącej redukcji liczby pragmatyk zawodowych⁵⁰ oraz z głoszonymi w literaturze prawa administracyjnego postulatami wprowadzenia w Polsce odpowiedniego, pod względem materialnym i formalnym, prawa urzędniczego⁵¹.

Wykładnia art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) prowadzi do wniosku, że korpus służby cywilnej działa w Polsce tylko w urzędach administracji rządowej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego chodzi tu o urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom⁵². Utworzenie w pełni niezależnego korpusu służby cywilnej w samorząd-

⁴⁷ Por. Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, Sam. Teryt. 2002, nr 1–2, s. 64 i n. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii pracownicy służby cywilnej i samorządu terytorialnego mają odrębny status prawny, zob. S. Horton, *Ewolucja służby cywilnej w Zjednoczonym Królestwie Brytyjskim. Od konstytucyjnej biurokracji i administracji publicznej do konstytucyjnej ad-hocracji i zarządzania publicznego* (w:) *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 267 i n.

⁴⁸ Por. Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 19–20.

⁴⁹ Por. szerzej m.in. H. Izdebski, *Współczesne modele...*, s. 114 i n., s. 122.

⁵⁰ Por. szczególnie Z. Sypniewski, *Stosunki pracy z mianowania...*, s. 154 i n.; B.M. Ćwierniak, *Pragmatyki zawodowe...*, s. 54 i n.

⁵¹ Por. np. J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 213 i n.

⁵² Zob. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73, s. 359.

dzie terytorialnym powinno być jednak wymogiem konstytucyjnym. Pracownicy samorządowi nie wchodzi obecnie w skład korpusu służby cywilnej w rozumieniu art. 153 Konstytucji RP. Od kilku lat toczy się dyskusja nad możliwością wprowadzenia zmian w tym zakresie⁵³.

Kolejny problem dotyczy więc odpowiedzi na pytanie, czy po uchyleniu ustawy o pracownikach samorządowych ma powstać odrębna ustawa regulująca status prawny pracowników samorządowych, na przykład ustawa o samorządowej służbie cywilnej, czy też samorządowa służba cywilna powinna stać się drugim, obok rządowej, działem służby cywilnej, regulowanym jednolitym aktem prawnym. Przyjęcie któregoś z tych rozwiązań wymaga jednak zmiany Konstytucji RP oraz rozstrzygnięcia, jaki krąg osób zatrudnionych w strukturach samorządu terytorialnego podlegać będzie samorządowej służbie cywilnej.

Należy zauważyć, że rozwiązania przyjęte w obowiązującej ustawie o służbie cywilnej nie mogą być w całej rozciągłości zastosowane do pracowników samorządowych. Specyfika samorządu terytorialnego, zwłaszcza jego decentralizacja i elementy autonomii, wymagają przyjęcia tylko niektórych instytucji rządowej służby cywilnej⁵⁴. Dlatego należy opowiedzieć się za odrębną ustawą o samorządowej służbie cywilnej. Utrzymując rozdzielność regulacji statusu prawnego osób zatrudnionych w administracji samorządowej i rządowej, należy jednak do obu tych grup społeczno-zawodowych przyjąć identyczne standardy w zakresie wprowadzania ujednoliconego systemu rekrutacji (kwalifikowany system naboru do służby), oceniania, awansu i kariery opartego na idei bezstronnej, rzetelnej, neutralnej politycznie i stabilnej zawodowo służby cywilnej z uwzględnieniem pewnych odrębności. Dotyczy to zwłaszcza dyspozycyjności i trwałości zatrudnienia, szkoleń i rozwoju zawodowego oraz rozbudowanego katalogu szczególnych obowiązków i zakresu odpowiedzialności obu grup społeczno-zawodowych. Natomiast autonomię w zakresie sytuacji prawnej osób zatrudnionych w samorządzie terytorialnym wzmacniać będą szczegółowe regulacje prawne dotyczące zwłaszcza wynagradzania, czasu pracy, urlopów i zwolnień od pracy.

Wydaje się, że nie będzie można wprowadzić do nowej ustawy o samorządowej służbie cywilnej rozwiązań prawnych dotyczących wymogu obywatelstwa polskiego, niektórych rodzajów przeniesień służbowych, instytucji stanu nieczynnego, niektórych rodzajów urlopów i zwolnień od pracy, ustalania jednolitych zasad wynagradzania, przydzielania premii i nagród, które są charakterystyczne dla państwowej służby cywilnej⁵⁵.

Wątpliwości pojawiają się już na wstępie przy określaniu zakresu podmiotowego nowej ustawy o samorządowej służbie cywilnej. W literaturze zdaje się przeważać pogląd, iż zakresem tym należy objąć wyłącznie osoby zatrudnione w tzw. urzędach samorządowych (urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich), w tym zwłaszcza wykonujące zadania z zakresu

⁵³ Por. T. Rabska, *Administracja...*, s. 3 i n.

⁵⁴ Zob. G. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna...*, s. 62; T. Rabska, *Politycy czy profesjonalści...*, *passim*.

⁵⁵ Zob. szerzej na ten temat: H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej (w:) Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 141 i n.

administracji publicznej, czyli zajmujące tzw. stanowiska urzędnicze⁵⁶. Moim zdaniem w skład korpusu samorządowej służby cywilnej powinny ewentualnie wchodzić osoby zatrudnione w urzędach i biurach jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza w urzędach administracji samorządowej i ich jednostkach pomocniczych oraz w biurach związków jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem dyskusji powinno być też włączenie do tego grona ewentualnie niektórych pracowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza osób zatrudnionych w niektórych jednostkach budżetowych. Warto przypomnieć, że praktyczna identyfikacja poszczególnych struktur organizacyjnych samorządu jest obecnie dość trudna, a usunięcie pojawiających się w tym zakresie wątpliwości nie wydaje się możliwe bez ingerencji ustawodawcy⁵⁷. W nowej ustawie należy więc jednoznacznie określić krąg tych osób.

W samorządowej służbie cywilnej powinny być zatrudniane następujące kategorie osób:

- 1) osoby piastujące funkcje członków organów zarządzających (tzw. wysokie stanowiska samorządowe), pozostający w niepracowniczym zatrudnieniu (zawodowi członkowie) oraz pełniący swe funkcje nieetatowo (niezawodowi członkowie);
- 2) mianowani pracownicy samorządowi oraz ewentualnie pracownicy zatrudnieni na podstawie tzw. służbowych umów o pracę zajmujący stanowiska urzędnicze średniego szczebla kierowniczego, samodzielne, specjalistyczne, wspomagające (w tym sekretarz i skarbnik);
- 3) pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie zwykłych umów o pracę (pracownicy kontraktowi zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi, czyli tzw. pracownicy techniczni).

Moim zdaniem w nowej ustawie o samorządowej służbie cywilnej nie należy natomiast ograniczać zakresu podmiotowego służby cywilnej przez wyłączenie ze służby cywilnej tzw. wysokich stanowisk samorządowych. Pozostaje to w zgodności z zasadą politycznej neutralności służby cywilnej, czyli politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez powołaną do tego służbę cywilną zgodnie z art. 153 Konstytucji RP⁵⁸, który to przepis powinien dotyczyć również osób zatrudnionych w samorządzie terytorialnym.

Aby tego dokonać, należy najpierw określić w nowej ustawie krąg osób zajmujących stanowiska polityczne w strukturach samorządowych, tzw. wysokie stanowiska samorządowe. Do tej kategorii osób powinny należeć wyłącznie osoby wchodzące w skład organów zarządzających w samorządzie terytorialnym oraz ewentualnie osoby zarządzające jednostkami organizacyjnymi jednostek samorządu terytorialnego.

⁵⁶ Zob. T. Mordel, *O potrzebie normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych*, Służba Cywilna 2004–2005, nr 9, s. 96 i n.

⁵⁷ Zob. Z. Góral, *Swoistości stosunków pracy pracowników samorządowych* (w:) *Szczególne formy zatrudnienia*, red. Z. Kubot, Wrocław 2000, s. 109 i n.; H. Szewczyk, *Zakres pojęcia „pracownik samorządowy” po wejściu w życie reformy administracji publicznej*, PiZS 1999, nr 12, s. 18 i n.

⁵⁸ Por. K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, PiP 2006, z. 11, s. 6.

Należy zastanowić się nad rezygnacją z dalszego utrzymania wyboru i powołania jako podstawy nawiązania stosunków pracy osób zajmujących tzw. stanowiska polityczne w samorządzie w organach zarządzających (wykonawczych) poszczególnych struktur samorządowych oraz osób zajmujących stanowiska skarbnika i sekretarza w strukturach samorządowych.

Nie bez racji jest twierdzenie, że funkcje pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich powinny być pełnione poza stosunkiem pracy, w tzw. zatrudnieniu niepracowniczym typu publicznoprawnego⁵⁹. W tym celu należy rozważyć możliwość rezygnacji z bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów. Gdyby jednak takie wybory miały pozostać, osoby zajmujące te stanowiska powinny pozostawać w niepracowniczym zatrudnieniu typu publicznoprawnego.

Stosunek prawny, w którym pozostaje zawodowy członek zarządu, charakter jego pracy oraz sama istota i natura prawna organu jednostki samorządu terytorialnego uzasadniają w pełni wyznaczenie tego stosunku jako publicznoprawnego typu administracyjnego. Oznacza to rezygnację z wyboru i powołania jako sposobów nawiązania stosunków pracy w strukturach samorządu terytorialnego i powstanie nowej regulacji statusu prawnego tych osób. Regulacja ta mogłaby określać przynajmniej ramowo kwestie dotyczące wynagradzania wójtów, burmistrzów i prezydentów, a także starostów powiatów i marszałków województw, przewodniczących zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostałych członków organów zarządzających.

Nowa ustawa o samorządowej służbie cywilnej powinna wyraźnie rozstrzygać kwestie statusu organów zarządzających jednostek samorządu terytorialnego. Należałoby przyjąć, że osoby wybierane na te stanowiska mają odrębny status niepracowniczy. Jednocześnie należałoby przewidzieć, w jakim zakresie do ich statusu stosuje się odpowiednio przepisy prawa pracy⁶⁰. Można również rozważyć wprowadzenie obok tych stanowisk stanowiska dyrektora generalnego urzędów samorządowych i innych jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Celem ustanowienia służby cywilnej w samorządzie terytorialnym jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa⁶¹. Sprawne funkcjonowanie demokratycznego państwa zależy w dużej mierze od jakości kadr urzędniczych, a podstawowe przesłanki tej jakości to ich profesjonalny oraz apolityczny charakter.

Jednakowy dostęp do służby cywilnej oznacza wolny i równy dla wszystkich osób spełniających określone wymogi dostęp do określonej pracy w samo-

⁵⁹ Zob. J. Zieliński, *Samorządowa służba cywilna i uwagi o stosunku publiczno-prawnym*, maszynopis, *passim*; tenże, *O potrzebie stosunku publiczno-prawnego i umocnieniu stosunku pracy pracowników samorządowych* (w:) *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004, *passim*.

⁶⁰ Zob. W. Sanetra, *Kodyfikacja prawa pracy wobec prawa służby państwowej* (w:) *Przesłanki reformy prawa pracy*, cz. 1, red. Z. Salwa, Warszawa 1990, s. 171.

⁶¹ Por. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników...*, s. 31 i n.; E. Biermann, N. Kamradt, *Federalismusreform In Kraft: öffentliches Dienstrecht vor dem Neuordnung*, Der Personalrat 2006, nr 11, s. 444–446; J. Ziller, *Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft*, Die öffentliche Verwaltung 2006, nr 6, s. 233–241.

rządowej służbie cywilnej⁶². Konkurencyjność i otwartość w dostępie do stanowisk powinna być realizowana na zasadach, wykluczających wszelką arbitralność ocen spełnienia przez kandydatów kwalifikacji zawodowych. W związku z tym na członków korpusu samorządowej służby cywilnej należy nałożyć obowiązek profesjonalizmu przejawiający się w powinności rzetelnego, terminowego wykonywania zadań oraz powinności stałego rozwijania wiedzy zawodowej, a także poddawania się stałym lub okresowym ocenom.

Z kolei obowiązek bezstronnego działania wiąże się z uczciwym i obiektywnym wykonywaniem obowiązków, przestrzeganiem zakazu prowadzenia działalności zarobkowej podważającej zaufanie do służby cywilnej oraz z godnym zachowaniem się w służbie oraz poza nią. Zadania z zakresu administracji publicznej powinny być wykonywane bezstronnie, w sposób wolny od nacisków czy osobistych poglądów i sympatii. Wiąże się to z odejściem od oddania politycznego oraz wierności ideologicznej dla rządzącej partii mającej większość w radzie gminy lub w innym tego typu organie stanowiącym jako podstawowego kryterium naboru i awansu, które obowiązywały nie tylko w czasach realnego socjalizmu. Natomiast podstawowymi kryteriami naboru powinny być kwalifikacje zawodowe i umiejętności⁶³. Istotą utworzenia służby publicznej jest bowiem zapewnienie ciągłości profesjonalnego wykonywania zadań państwa w warunkach zmieniających się ekip rządzących. Podstawowym warunkiem utrzymania tej ciągłości jest zapewnienie członkom korpusu służby cywilnej neutralności politycznej i stabilizacji zatrudnienia.

Obowiązek neutralności służby cywilnej urzeczywistnia się przede wszystkim przez nałożenie na członków korpusu służby cywilnej zakazu publicznego manifestowania przekonań politycznych, ograniczenia prawa do strajku czy też zakazu łączenia pracy w służbie cywilnej z pełnieniem funkcji politycznych.

W doktrynie podkreśla się, że wprowadzenie zasad konkursowego obsadzania stanowisk należy ocenić pozytywnie między innymi ze względu na realizację zasady jawności i konkurencyjności, co potwierdza apolityczny charakter tych stanowisk, gdzie podstawowym kryterium naboru jest fachowość⁶⁴.

Aby ograniczyć nepotyzm i korupcję, nowa ustawa o samorządowej służbie cywilnej powinna przewidywać szczegółowe procedury naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, zwłaszcza w zakresie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego. Konieczne jest wprowadzenie kilkustopniowej procedury naboru prowadzonej z zachowaniem zasady jawności, co powinno przejawiać się upowszechnieniem wyników kolejnych etapów rekrutacji. Brak jasno określonych zasad naboru na wolne stanowiska w służbie publicznej pozostaje w niezgodzie z zasadą równego dostępu do służby publicznej zawartą w art. 60 Konstytucji RP. Celowi temu należy podporządkować również regulację prawną dotyczącą zasad publicznego ogłaszania wolnego stanowiska oraz konku-

⁶² Por. M. Jabłoński, *Prawo dostępu do służby publicznej* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 625 i n.; A. Reich, *Die Abmahnung und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz*, *Die Personalvertretung* 2006, nr 12, s. 452–456.

⁶³ Por. E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa...*, *passim*.

⁶⁴ Zob. A. Dubowik, *Nowe zasady naboru do służby cywilnej a zasada równego dostępu obywateli do służby publicznej*, *PiZS* 2006, nr 2, s. 19 i n.

rencyjnego wyboru najlepszego kandydata na wolne stanowisko w służbie cywilnej.

Dokonane zmiany powinny bowiem mieć na celu wprowadzenie jako zasady gwarancji jawności postępowania konkursowego. Zmiany te powinny objąć również merytoryczną stronę postępowania konkursowego oraz sposób prowadzenia prac przez zespół konkursowy⁶⁵. Należy bowiem określić wymagania niezbędne dla danego stanowiska metody rekrutacji, za pomocą których dokonuje się wyboru kandydatów do pracy w służbie cywilnej, nie pozostawiając w tym zakresie zbyt dużej swobody pracodawcy. Niezwykle istotne jest również nałożenie na pracodawcę obowiązku zatrudnienia najlepszego kandydata wyłonionego w konkursie i przyznanie mu roszczenia o nawiązanie stosunku pracy oraz wprowadzenie możliwości rozstrzygania sporów na tle legalności postępowania konkursowego przed sądem pracy jako należących do kategorii spraw o roszczenia związane ze stosunkiem pracy⁶⁶.

Podobnie jak w odniesieniu do pracowników w administracji rządowej, w nowej ustawie o samorządowej służbie cywilnej należy przewidzieć wymóg odbycia aplikacji administracyjnej czy też służby przygotowawczej⁶⁷. Celem służby przygotowawczej jest więc z jednej strony właściwe przygotowanie do wykonywania zadań stojących przed administracją samorządową, z drugiej zaś – selekcja kadr przed nawiązaniem trwałego stosunku pracy gwarantującego znaczną stabilizację zatrudnienia.

Regulacja statusu prawnego osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w administracji publicznej powinna być oparta na podstawowej zasadzie, głoszącej, że zwiększonej dyspozycyjności i odpowiedzialności oraz zwiększonym obowiązkom powinny odpowiadać zwiększone uprawnienia. Rzecz tkwi w odpowiedniej regulacji kwestii dotyczących naboru kandydatów, dalszego kształcenia ich w zawodzie i periodycznego przeszkalania, we właściwej polityce personalnej. Kandydaci na urzędników powinni mieć specjalne kwalifikacje, sprawdzane na konkursach lub egzaminach, a późniejsze ich awanse na wyższe szczeble hierarchii służbowej należałoby uzależnić od jakości wykonywanej pracy oraz zawodowego doświadczenia. Wpłyne to z pewnością na odpowiedni poziom zawodowy urzędników, na ich przygotowanie do pełnienia funkcji, na utrzymanie osiągniętej przez to przygotowanie zdolności sprawnego i celowego działania.

Kwestią szczególnie ważną dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej w Polsce jest właściwe unormowanie statusu prawnego jej pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, a zwłaszcza pracowników merytorycznych stanowiących kadrę „zawodowców”, zatrudnionych na podstawie nominacji na stanowiskach kierowniczych i innych samodzielnych związanych z wykonaniem zadań na rzecz państwa i związków sa-

⁶⁵ Zob. A. Dubowik, *Nowe zasady naboru...*, s. 23; T. Duraj, *Pojęcie i klasyfikacja konkursów na stanowiska kierownicze*, PiZS 2001, nr 12, s. 12.

⁶⁶ Zob. H. Szewczyk, glosa do postanowienia SN z dnia 13 października 2005 r., II PK 337/04, OSP 2007, z. 7–8, poz. 93.

⁶⁷ Zob. Z. Góról, *Prawo pracy w samorządzie...*, s. 60–61.

morządowych poprzez wydawanie decyzji, ich przygotowywanie lub wykonywanie⁶⁸.

W dyskusji nad przyszłym kształtem służby publicznej w Polsce należy stanowczo opowiedzieć się za zawodowym statusem wykwalifikowanych pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych⁶⁹. Pracownicy ci powinni tworzyć aparat urzędniczy o charakterze względnie stałym, objętym ochroną przed nieuzasadnioną ważnymi względami utratą zatrudnienia w zawodzie.

Pracownicy fachowi, pełniący profesjonalnie służbę w administracji, powinni być mianowani na stałe i korzystać z ustawowych gwarancji zachowania pracy na zajmowanych stanowiskach, poza sytuacjami wyjątkowymi określonymi w ustawie, stałość zatrudnienia fachowej kadry urzędniczej jest bowiem niezbędną przesłanką racjonalizacji organizacji wszelkich służb publicznych⁷⁰. Niezmiennie istotne jest również stosowanie merytorycznych kryteriów przy zatrudnianiu, ocenie, awansowaniu lub zwalnianiu z pracy osób w administracji publicznej⁷¹. Nie można zapomnieć również o wprowadzeniu nowych procedur antykorupcyjnych dla całej służby cywilnej (rządowej i samorządowej).

W ustawodawstwie zachodnim pracownicy samorządowi posiadają odrębne regulacje prawne w zakresie ochrony trwałości zatrudnienia. Przepisy te zawierają większe gwarancje stabilizacji zatrudnienia, zwłaszcza w odniesieniu do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych⁷².

Obecnie w Polsce większość urzędników w samorządzie zatrudniona jest na podstawie umowy o pracę oraz podlega w zakresie trwałości zatrudnienia powszechnym przepisom ochronnym zawartym w kodeksie pracy, dotyczącym ogółu pracowników. W literaturze prawa pracy zauważa się jednak, iż obecnie przepisy regulujące status osób wykonujących pracę na podstawie umów o pracę zawieranych zgodnie z przepisami pragmatyk różnią się pod względem nasylenia treści kontraktu składnikami charakterystycznymi dla stosunku służbowego, inaczej niż to ma miejsce w odniesieniu do osób wykonujących pracę w oparciu o umowę o pracę zawieraną na podstawie kodeksu pracy⁷³.

Nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym na specjalnej podstawie – tj. umowy o pracę dającej większą stabilizację zatrudnienia, tzw. służbowej umowy o pracę – zapowiadał jeden z projektów nowelizacji.

⁶⁸ Por. T. Liszcz, *Pragmatyki pracownicze a nowy kodeks pracy* (w:) *Przesłanki reformy prawa pracy*, red. Z. Salwa, Warszawa 1990, s. 182.

⁶⁹ Por. H. Szewczyk, *Problemy personalne w samorządzie*, Sam. Teryt. 1992, nr 10, s. 5; M. Jarożyński, *Zagadnienie samorządu*, PiP 1974, z. 6, s. 12; H. Izdebski, *Reforma administracji publicznej w Polsce*, PiP 1994, z. 9, s. 50 i n.; C. Jabloner, *Das Personal der Verwaltung* (w:) *Die öffentliche Verwaltung in Österreich*, Wien 1992, s. 243–246; R. Grüner, *Österreichisches Berufsbeamtentum* (w:) *Der Rechts in der Krise. Festschrift für E. Loebenstein*, Wien 1991, s. 45 i n.

⁷⁰ Zob. T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL*, PiP 1982, z. 9, s. 52–54; H. Lewandowski, W. Suchowicz, Z. Sypniewski, *Status prawny służby państwowej wybranych krajów europejskich*, Warszawa 1985, s. 27.

⁷¹ B. Kudrycka, *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej* (w:) *Rozwój kadr w administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Białystok 2001, s. 39.

⁷² Zob. K. Spielbüchler, H. Floretta, R. Strasser, *Arbeitsrecht 1*, Wien 1988, s. 271–272.

⁷³ Por. szerzej T. Kuczyński, *Umowy o zatrudnienie służbowe* (w:) *Szczególne formy zatrudnienia*, red. Z. Kubot, Wrocław 2000, s. 87 i n.

Do dziś nie został on jednak uchwalony⁷⁴. Należałoby rozważyć, czy nie można by wprowadzić tego rodzaju umowy do nowej ustawy o samorządowej służbie cywilnej.

Znaczenie funkcji skarbnika przemawia raczej za nawiązaniem z nim bardziej stabilnego stosunku pracy. Zatrudnianie tej grupy pracowników na podstawie powołania, którego cechą szczególną jest możliwość natychmiastowego pozbawienia ich stanowiska, prowadzi do swoistego upolitycznienia tych funkcji⁷⁵. Za obsadzeniem stanowisk na podstawie powołania przemawia być może zapewnienie władzom samorządowym swobody w obsadzaniu tych stanowisk. Instytucjonalną cechą powołania jest bowiem możliwość natychmiastowego pozbawienia stanowiska. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiają jednak charakter i znaczenie funkcji skarbnika w samorządzie terytorialnym. Na stanowiskach tych o charakterze merytorycznym i ogromnym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania samorządu wymagana powinna być większa stabilizacja zatrudnienia.

W aspekcie socjologiczno-politycznym obecne przepisy ograniczające mianowania odbierane być mogą jako znamienne, stanowiące przejaw zamierzonej polityzacji struktur samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym, a po części i gminnym⁷⁶, skoro znoszą one typową dla mianowania stabilizację stosunków zatrudnienia pracowników samorządowych⁷⁷. Stabilizacja zatrudnienia wiążąca się z mianowaniem jako podstawą nawiązania stosunku pracy czyni ten akt szczególnie przydatnym dla obsady przynajmniej ważniejszych stanowisk urzędniczych o charakterze ściśle merytorycznym⁷⁸.

Kolejnym elementem statusu prawnego osób zatrudnionych w samorządzie budzącym krytyczne uwagi jest nadal system awansu i kariery tzw. urzędnika samorządowego. Nieco archaiczne i nieprzystające do obecnych oczekiwań, a także całkowicie nieodpowiadające współczesnym zasadom obowiązującym w administracji publicznej, są nadal reguły oceniania, doskonalenia umiejętności i poszerzania wiedzy, a w konsekwencji – awansowania na kolejne stanowiska. Zapewnienie samorządowi profesjonalnych urzędników wymaga nie tylko stworzenia właściwych procedur rekrutacji do służby, lecz także wytyczenia czytelnej drogi kariery w służbie. Należy więc zaaprobować stworzenie nowoczesnego systemu ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych. Dotychczasowa regulacja nie jest bowiem doskonała i wymaga wprowadzenia wielu zmian odnoszących się do rozwiązań szczegółowych.

Przepis art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.), stanowi, iż status pracowników samorządowych powinien umożli-

⁷⁴ Projekt ustawy o pracownikach samorządowych (Druk Sejmowy nr 1662), Wspólnota z 3 lipca 1996, nr 25, s. 20–24.

⁷⁵ Zob. Z. Góral, *Swoistości stosunków pracy...*, s. 123 i n.

⁷⁶ Por. szerzej Z. Góral, *Swoistości stosunków pracy...*, s. 131–132.

⁷⁷ Por. szerzej H. Szewczyk, *Ochrona trwałości stosunku pracy mianowanego pracownika samorządowego* (w:) *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej*, t. 11, red. A. Nowak, Katowice 1994, s. 102 i n.; J. Korczak, *Sytuacja prawna pracowników samorządowych po reformie administracji publicznej*, NZS 1999, nr 3, s. 17–19.

⁷⁸ Zob. A. Dubowik, *Stosunki pracy pracowników administracji rządowej i samorządowej a reforma administracji publicznej*, PiZS 1999, nr 2, s. 20–22.