

## Słów kilka o profesjonalizmie w kadrach administracji samorządowej

**Abstrakt:** Artykuł koncentruje uwagę na analizie, czy zawodowy charakter kadr administracji samorządowej może być utożsamiany z przymiotem profesjonalizmu, będącego jedną z głównych cech służby cywilnej. Poddane rozważaniom zostają: kształcenie (w tym doszkalanie), nabór, a także zakres obowiązków, na przykładzie zarządzania kryzysowego, osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w samorządzie terytorialnym. Poczynione obserwacje nie ograniczają się jedynie do ujęcia teoretycznego, każdy bowiem z poruszonych wątków jest podparty wynikami kontroli NIK.

**Słowa kluczowe:** profesjonalizm, pracownicy samorządu terytorialnego, zawodowy charakter, podnoszenie kompetencji, służba cywilna

### 1. Wstęp

Potrzeba doskonalenia kadr w administracji i tym samym zapewnienia jej odpowiedniej jakości stanowi jedno z najważniejszych wyzwań władz publicznych z uwagi na wpływ na efektywność wykonywania usług publicznych<sup>1</sup>. Konieczność zmian podnoszona jest również w strukturach administracyjnych wymiaru sprawiedliwości. Wskazuje się tam na problem łączności między sądami, przez co każda z jednostek musi samodzielnie sporządzać swoje odrębne regulacje dotyczące organizacji i rozwiązań procesowych, bez możliwości oparcia się na ogólnie ustalonym i efektywnie wprowadzonym wzorcu. Jest to zarówno czasochłonne, jak i wymaga dużych nakładów pracy<sup>2</sup>. Stąd ważne jest nie tylko podnoszenie kwalifikacji pracowników służb publicznych, ale tak-

---

<sup>1</sup> K. Tracz, *Doskonalenie kadr administracji samorządowej jako czynnik jakości usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, z. 2, s. 25-33.

<sup>2</sup> S. Morawska, P. Banasik, *Usieciowienie wymiaru sprawiedliwości a wyzwania dla kadry zarządzającej*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 2015, t. 37, nr 3, s. 45.

że poszukiwanie rozwiązań prawnych mających na celu doskonalenie struktur administracji rządowej i samorządowej oraz skuteczne realizowanie powierzonych jej zadań<sup>3</sup>.

Jest to tym bardziej istotne, że do wspomnianej tematyki nawiązują międzynarodowe i unijne standardy praktyki administracyjnej. Z tego powodu należy przede wszystkim wskazać na art. 41 Karty praw podstawowych UE, ustalający prawo obywatela do dobrej administracji<sup>4</sup>, który, choć przede wszystkim normuje prawo do dobrej procedury i dobrej administracji w ujęciu procesowym, zwraca uwagę na sytuację podmiotową jednostki w kontekście działań organu władzy publicznej<sup>5</sup>. Wskazane zagadnienie normuje także preambuła Konstytucji RP, akcentując konieczność zagwarantowania praw obywatelskich, a także rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych.

Wymienionych celów w administracji samorządowej nie da się osiągnąć bez zapewnienia profesjonalizmu jej kadr, rozumianego przykładowo jako: „czyjeś duże umiejętności i wysoki poziom wykonywanej pracy” czy „zawodowe uprawienie jakiejś specjalności”<sup>6</sup>. Z tego powodu jako ciekawy problem badawczy jawi się analiza profesjonalizmu lub jego braku w administracji samorządowej. Należy zatem wyjaśnić, czy istota profesjonalizmu tych kadr może być uznana za jedną z podstawowych cech pracowników samorządowych, podobnie jak zostało to sformułowane dla służby cywilnej w kontekście jej zawodowego charakteru<sup>7</sup>. Niezbędna będzie także analiza kształcenia i doszkalania kadry administracyjnej, budowy struktur administracji oraz konstrukcji jej zadań w przepisach prawa, co pozwoli nie tylko na diagnozę problemu, ale i ocenę skutków dla funkcjonowania administracji publicznej. W celu realizacji tych zamierzeń autorka wykorzysta metodę analityczno-dogmatyczną, celem przeprowadzenia analizy przepisów prawnych i poglądów wskazywanych na ten temat w literaturze przedmiotu.

---

<sup>3</sup> J. Mazurek, [w:] *Senat Rzeczypospolitej Polskiej, O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu i Administracji Państwowej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka 4 listopada 2003 r.*, Warszawa 2004, s. 13.

<sup>4</sup> Szerzej: art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/389 z 7.06.2016.

<sup>5</sup> M. Kasiński, *Rozważenia o dobrej administracji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2007, z. 10/1, s. 355.

<sup>6</sup> *Słownik języka polskiego*, hasło: profesjonalizm, <https://sjp.pwn.pl/sjp/profesjonalizm;2572537.html> [dostęp 13.12.2023].

<sup>7</sup> Zob. art. 153 Konstytucji RP, w którym mowa o zawodowym wykonywaniu zadań w służbie cywilnej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

## 2. Zawodowy charakter pracowników samorządowych

Przepis art. 1 u.p.s. ma zbliżoną treść do odpowiadającego mu przepisu u.s.c., ustalając, że celem zapewnienia zawodowego, rzetelnego oraz bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy, które określa status prawny pracowników samorządowych. Wynika z tego, iż nierozzerwalną cechą funkcjonowania administracji samorządowej jest jej zawodowy charakter, który stanowi pojęcie o zbliżonym znaczeniu do pojęcia profesjonalizmu. Bez wątplenia profesjonalizm oznacza konieczność stałego doskonalenia kompetencji zawodowych, a więc uzupełniania wiedzy, podnoszenia tych kwalifikacji, planowanie własnego rozwoju zawodowego czy zdolność do analizowania własnych potrzeb szkoleniowych<sup>8</sup>.

## 3. Kształcenie i szkolenie pracowników administracji samorządowej

Kształcenie kadr pracowników administracji publicznej stanowiło od wielu lat część przemian polityki państwa, co było związane z wykształcaniem się administracji publicznej jako elementu władzy wykonawczej, ściśle powiązanej z prawem<sup>9</sup>. Na potrzebę kształcenia pracowników zatrudnionych w służbie cywilnej zwracano uwagę już w dwudziestoleciu międzywojennym<sup>10</sup>. Wydaje się, że od początku XXI w. kładziony jest znaczny nacisk na zapewnienie odpowiedniego poziomu kształcenia i doskonalenia kadr, gdyż wpływa to bezpośrednio na jakość świadczenia administracji publicznej, czego przykładem jest utworzenie i ciągły rozwój Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz dokładanie wszelkich starań w tworzeniu ramy programów nauczania w szkolnictwie wyższym, aby mogły elastycznie dostosować się do współczesnych realiów i ciągle zmieniających się potrzeb<sup>11</sup>. Nie sposób się nie zgodzić ze stanowiskiem

---

<sup>8</sup> *Encyklopedia Administracji Publicznej*, hasło: profesjonalizm, <http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Profesjonalizm> [dostęp 22.12.2023].

<sup>9</sup> A. Gądek, *Koncepcje kształcenia kadr dla potrzeb administracji publicznej jako element polityki państwa*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, z. 2, s. 471-472.

<sup>10</sup> Szerzej: M. Krzymkowski, *Kwalifikacje zawodowe urzędników w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, z. 67, s. 97.

<sup>11</sup> J. Boć, *O kształceniu studentów*, [w:] A. Błaś, J. Jeżewski, J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 266.

prof. J. Korczaka: „Wieloletnia obserwacja praktyki funkcjonowania urzędów administracji publicznej utwierdza mnie w przekonaniu, że dla podstawowej wartości ocennej stosowanej przy formułowaniu naszych opinii o funkcjonowaniu poszczególnych instytucji administracyjnych, jaką jest profesjonalizm [...], ogromne znaczenie ma doświadczenie zawodowe połączone z wiedzą wyniesioną z edukacji, a do tego potrzeba czasu”<sup>12</sup>.

Obserwuje się również większe zainteresowanie sektora publicznego problematyką zarządzania zasobami ludzkimi, rozszerzeniem ról kierowniczych, efektywnością działania administracji publicznej oraz stwarzaniem warunków do podejmowania inicjatywy pracowników<sup>13</sup>. Dlatego kontynuując ten wątek, należy dokonać oceny prowadzonych działań służących jakości kadr oraz ich udoskonalania. Warunkiem zatrudnienia na przynajmniej niektórych stanowiskach w administracji publicznej są ukończone studia wyższe. Jednak w rekrutacji uwzględnia się nie tylko absolwentów kierunków administracyjnych i prawnych, ale także osoby, które ukończyły inne studia, np. takie jak: gospodarka przestrzenna, ekonomia, rachunkowość, budownictwo, ochrona środowiska. Z tego powodu zachodzi podstawowe pytanie, czy programy tych kierunków są w stanie przygotować do pracy w administracji publicznej.

Z uwagi na ograniczone ramy tego artykułu najszczególniejszą uwagę należy zwrócić na program studiów administracyjnych. Podstawowym ich założeniem powinno być ukształtowanie u absolwentów umiejętności posługiwania się wiedzą w sferze nauk społecznych, zwłaszcza zaś nauk prawnych i administracyjnych, zdobycie podstawowej wiedzy ekonomicznej oraz umiejętność jej wykorzystania przy jednoczesnym zachowaniu standardów etycznych. Istnieje także potrzeba rozwiązywania przez absolwenta problemów zawodowych, posiadanie umiejętności komunikowania się z otoczeniem oraz funkcjonowania w zespole<sup>14</sup>.

Na przykładzie Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach można wskazać na wyniki przeprowadzonego badania, polegającego na ocenie programów studiów. Jako problemy pojawiające się najczęściej zostały wskazane: nie-

<sup>12</sup> J. Korczak, *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego: materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym* – Wrocław, listopad 1997 r., Wrocław-Poznań 1999, s. 55.

<sup>13</sup> B. Hysa, *Wiedza, umiejętności oraz potencjał pracowników administracji publicznej na przykładzie wybranej jednostki ZUS*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, z. 113, s. 111.

<sup>14</sup> A. Gądek, *op. cit.*, s. 481-482.

dostateczne zorientowanie na zdobywanie wiedzy specjalistycznej (42,9%), niewystarczające przygotowywanie do podjęcia pracy zawodowej (41%), nieodpowiednia proporcjonalność pomiędzy zajęciami teoretycznymi i praktycznymi (29,5%), a także niepełne przygotowanie do późniejszego pisanie pracy naukowej (26,7%)<sup>15</sup>.

Warto podkreślić, że dla zagwarantowania jak najlepszego działania administracji publicznej ważne jest nie tylko pierwotne wykształcanie pracowników, lecz także systematyczne i pełne wdrażanie planu szkoleń zapewniających obycie zarówno z bieżącymi i planowanymi regulacjami aktów normatywnych, jak i dających sposobność poznania nowych zjawisk i zdarzeń, wynikających z ciągłej ewolucji administracji<sup>16</sup>. Sam termin „szkolenia” można rozumieć jako: „proces zmian w zachowaniu pracownika, umożliwiający zdobycie wiedzy, umiejętności i kompetencji potrzebnych do właściwej realizacji zadań i zaspokojenia potrzeb jednostki”<sup>17</sup>. Dzięki szybkiej adaptacji przemian administracyjnych i próbie przełamywania barier w zdobywaniu wiedzy można postrzegać administrację publiczną jako organizację uczącą się<sup>18</sup>.

Godne wyróżnienia są organizowane cyklicznie (co roku<sup>19</sup>), szkolenia w służbie cywilnej. Zakładają one osobistą ścieżkę rozwoju zawodowego dla każdego członka korpusu służby cywilnej niezajmującego wyższego stanowiska<sup>20</sup>, a udział w nich jest równoznaczny z wykonywaniem przez pracownika jego obowiązków służbowych<sup>21</sup>. W tym kontekście interesujące jest, jak prezentuje się kwestia szkoleń w administracji samorządowej. Zgodnie z art. 24 u.p.s. ostatnim z siedmiu punktów wyrażających ich obowiązki jest „stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych”. Można jednak zauważyć, że do dokształcania pracowników w administracji samorządowej nie podchodzi się w sposób tak do-

<sup>15</sup> *Diagnoza oczekiwań kadry akademickiej wobec kształcenia na studiach pierwszego stopnia i na jednolitych studiach magisterskich w Uniwersytecie Śląskim w Katowicach – Raport z badań*, Katowice 2023, [https://us.edu.pl/wp-content/uploads/Bez-kategorii/Raport\\_NA\\_17.04.2023.pdf](https://us.edu.pl/wp-content/uploads/Bez-kategorii/Raport_NA_17.04.2023.pdf) [dostęp 20.12.2023].

<sup>16</sup> J. Boć, *Dokształcanie pracowników*, [w:] A. Błaś, J. Jeżewski, J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 269.

<sup>17</sup> M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2003.

<sup>18</sup> M. Grotkowski, *Zmiany podmiotowe jako element modernizacji administracji publicznej we współczesnej Polsce*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Grzegorza Rydlewskiego, Warszawa 2013, s. 280.

<sup>19</sup> Zob. art. 107 u.s.c., w którym mowa o ustalaniu szkoleń centralnych w służbie cywilnej, Dz. U. z 2024 r. poz. 409.

<sup>20</sup> Zob. art. 108 ust. 1 u.s.c.

<sup>21</sup> Zob. art. 109 ust. 1 u.s.c.

kładny i szczegółowy, jak w przypadku służby cywilnej<sup>22</sup>. Z powodu nakładających się na siebie problemów w postaci niedostrzegania wystarczającej potrzeby edukacji pracowników oraz braku dostatecznej ilości środków pieniężnych szkolenia są organizowane w zakresie rozumienia przepisów prawnych. Zagadnienia społeczne, takie jak umiejętności radzenia sobie w sytuacjach konfliktowych, poszerzanie metod efektywnej komunikacji czy też rozwijanie w pracownikach technik skutecznej nauki we własnym zakresie traktowane są w sposób lekceważący, bez zauważania ich przyszłościowych korzyści<sup>23</sup>.

We wspomnianym raporcie NIK zostały dostrzeżone istotne kwestie związane z wątpliwą jakością szkoleń w samorządzie terytorialnym. Aż połowa z 14 skontrolowanych jednostek nie wykazała konsekwencji już na etapie tworzenia planów i dostosowywania ich do poszczególnych potrzeb<sup>24</sup>. Zastrzeżenia NIK wzbudziły także przypadki, w których na szkolenia z poszczególnych zagadnień były wysyłane osoby o zakresie obowiązków niepokrywających się z tematyką spotkań, tworząc swego rodzaju „sztuczny tłum”, wykreowany na potrzeby „przykrycia” nieracjonalnie zaplanowanej liczby miejsc<sup>25</sup>. W swoim raporcie NIK nie była również obojętna wobec problemów nierzetelnego rozliczania wydatków przeznaczonych na doszkalanie pracowników<sup>26</sup> oraz realizacji wyjazdów, gdzie ze względu na dobór miejsca docelowego można odnieść wrażenie, iż mają one charakter bardziej integracyjny niż szkoleniowy<sup>27</sup>.

#### 4. Nabór na stanowiska urzędnicze w administracji samorządowej

Do refleksji skłania też nabór na stanowiska urzędnicze w j.s.t. Artykuł 60 Konstytucji RP stanowi: „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

<sup>22</sup> Szerzej: Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej” LBY-4101-017-00/2014 Nr ewid. 23/2015/P/14/037/LBY, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9926,vp,12225.pdf>, s. 6 [dostęp 20.12.2023].

<sup>23</sup> T. Kowalski, *Wybrane aspekty szkoleń w samorządzie terytorialnym*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2006, z. 2, s. 259.

<sup>24</sup> Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Organizacja i finansowanie...”, s. 6.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>26</sup> Szerzej: *ibidem*, s. 17.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 18.

Nie należy jednak tej regulacji utożsamiać z obligatoryjną powinnością zatrudnienia, nie ma bowiem możliwości dochodzenia roszczeń o przyjęcie do służby publicznej<sup>28</sup>.

Na przełomie XX i XXI w. ówczesnie obowiązująca ustawa o pracownikach samorządowych (do czasów nowelizacji z 6 maja 2005 r.)<sup>29</sup> nie wymagała od kandydatów ubiegających się o stanowiska pracownicze przymiotów niekieralności oraz nieposzlakowanej opinii, bez których rekrutacja na stanowiska urzędnicze byłaby obecnie niemożliwa. Innym aspektem, który nie został zawarty w poprzedniej regulacji prawnej, był brak określonych zasad dotyczących prowadzenia naboru<sup>30</sup>. Aktualna u.p.s. nie jest jednak wolna od mankamentów, gdyż wiele niejasności budzi sama kwestia, czym jest wolne stanowisko urzędnicze. Zgodnie z art. 11 u.p.s. nabór jest prowadzony w sposób „otwarty i konkurencyjny”<sup>31</sup>. Mając na względzie art. 12 tej ustawy, można dostrzec, że nie zawsze zachodzi potrzeba „otwierania” naboru na osoby spoza środowiska pracowników samorządowych. Ustawodawca zastrzega, że w rozumieniu u.p.s. wolnym stanowiskiem urzędniczym jest m.in. posada, która nie została obsadzona w drodze przeniesienia pracownika samorządowego zajmującego stanowisko urzędnicze<sup>32</sup>. W literaturze można zauważyć głosy niezadowolenia z takiego rozwiązania, bowiem przytaczane są przypadki, gdzie w obliczu zmian w j.s.t., wraz z nowymi rządzącymi, do urzędu wprowadzani są ich wieloletni oraz lojalni pracownicy z poprzedniego miejsca zatrudnienia, co bez wątpienia (z racji braku konieczności inicjowania całej procedury naboru) jest praktyczne z punktu widzenia podmiotów obejmujących władzę. Jednak ta metoda nie sprzyja osobom spoza struktur administracji, upatrującym swojej szansy i chcącym stawiać pierwsze kroki w „urzędniczym świecie”<sup>33</sup>. Innymi okolicznościami

<sup>28</sup> B. Przywora, *Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach a kwestia zatrudnienia pracownika samorządowego na czas zastępstwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. specjalny, s. 95.

<sup>29</sup> M. Kania, *Nabór na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym jako proces selekcji kandydatów*, [w:] C. Kłak (red.), *Studencka Konferencja Naukowa – czerwiec 2014*, Rzeszów–Przemysł 2014, s. 80.

<sup>30</sup> B.M. Ćwiertniak, *Z zagadnień naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym (kilka refleksji)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2010, R. X, s. 62-63.

<sup>31</sup> Zob. art. 11 ust. 1 u.p.s., Dz. U. z 2022 r. poz. 530.

<sup>32</sup> Oczywiście biorąc pod uwagę zgodność z przepisami bądź uzgodnienie tej możliwości w drodze porozumienia, zob. art. 12 ust. 1 u.p.s.

<sup>33</sup> W. Walczak, *Formy i przejawy dyskryminacji pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Janowska (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, Łódź 2011, t. 2, s. 251.

mi, w których etat urzędniczy jest uznawany za wolny, są: niedokonanie naboru bądź dokonanie go w taki sposób, że nie doszło do zatrudnienia pracownika<sup>34</sup>.

Z raportu NIK – Informacji o wynikach kontroli o naborze pracowników na stanowiska urzędnicze w j.s.t.<sup>35</sup> wynika, że jedynie w 33,3% jednostek objętych kontrolą procedurę rekrutacyjną oceniono pozytywnie, w sposób niebudzący żadnych zastrzeżeń<sup>36</sup>. Zainteresowanie NIK wzbudziły przypadki nierównego traktowania osób ubiegających się o określone stanowiska, gdzie pomimo posiadania równoważącego się wykształcenia, zdobytego na tej samej uczelni i wydziale, niektóre kandydatury zostały odrzucone w wyniku niesprostania kryteriom formalnym, a nie wystąpiły w nich inne uwarunkowania, które mogłyby doprowadzić do eliminacji w ciągu późniejszych etapów naboru<sup>37</sup>. Szczególną uwagę NIK zwrócił także pogardliwy stosunek do kwestii weryfikacji kandydatów. Warto nadmienić, iż w jednej z jednostek zaświadczenie o niekaralności, będącej jednym z ustawowych kryteriów przyjęcia na stanowisko urzędnicze w administracji samorządowej, zostało przekazane dopiero po 195 dniach od nawiązania stosunku pracy<sup>38</sup>. Innym niedopuszczalnym zachowaniem dostrzeżonym w trakcie kontroli NIK było zatrudnianie osób niekompetentnych – nieodznaczających się wymaganym wykształceniem specjalistycznym, a zdobywających wiedzę dopiero w czasie trwania studiów<sup>39</sup>.

## 5. Zagadnienie profesjonalizmu na przykładzie zarządzania kryzysowego

Dla zrozumienia istoty problemu związanego z zapewnieniem odpowiedniej jakości kadr administracji pomocny będzie przykład zarządzania kryzysowego, którego zadaniem jest skuteczne przygotowanie obywateli na zbliżające się zagrożenia. Ich realizacja nie należy z całą pewnością do spraw najprostszych, bowiem do pełni powodzenia potrzebne jest nie tylko stałe usprawnianie

<sup>34</sup> Zob. art. 12 ust. 1 u.p.s.

<sup>35</sup> Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego” (P/13/192) Nr ewid. 184/2013/P/13/192/LZG, [https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lzg~p\\_13\\_192\\_201312131209001386936540~01,typ,kk.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lzg~p_13_192_201312131209001386936540~01,typ,kk.pdf) [dostęp 25.12.2023].

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>38</sup> Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Nabór pracowników na stanowiska...”, s. 13.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 12.

procedur, lecz także właściwe współdziałanie struktur samorządowych oraz odpowiednie przygotowanie merytoryczne pracowników<sup>40</sup>. Z tego względu jest to wyzwanie dla „zawodowości” administracji samorządowej.

Ukazanie praktyki zgłębia raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej”<sup>41</sup>. Już na wstępie dostrzeżone zostaje systemowe podłoże problemu, gdyż znaczne uchybienia są widoczne w każdej z badanych jednostek<sup>42</sup>. Szczególne zastrzeżenia NIK wzbudziło powszechne dla poziomu gminnego zjawisko polegające na zlecaniu jednej osobie wykonywania (w ramach dodatku do pełnionych na co dzień obowiązków) zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, co wykluczało możliwość ich odpowiedniej realizacji<sup>43</sup>. Jedną ważniejszych kwestii w tej materii było płynne przekazywanie informacji, gwarantujące budowanie zintegrowanej sieci struktur<sup>44</sup>. W swoim raporcie NIK przedstawia, iż realia są zupełnie inne<sup>45</sup>, poprzez ukazanie barier komunikacyjnych na podstawie tragicznych w skutkach wydarzeń z sierpnia 2017 r.<sup>46</sup> Szereg wątpliwości budzi również kwestia planów zarządzania kryzysowego, których cykl opracowywania, zgodnie z ustawową regulacją, nie powinien przekraczać dwóch lat<sup>47</sup>. Nie przeszkadza to jednak, że w Gminie Stare Miasto obowiązywał niezmieniony dokument przez okres od 2008 do 2017 r.<sup>48</sup> Stwierdzono także, iż plany były opracowane w sposób niedbały i niewyczerpujący, przy czym często nie odpowiadały szczególnym potrzebom jednostek, a ich aktualizacje sprowadzały się jedynie do naniesienia niewielkich zmian o charakterze redakcyjnym<sup>49</sup>.

<sup>40</sup> M. Małecka, *Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] M. Kobak, J. Strojny (red.), *Studencka konferencja naukowa – czerwiec 2013*, Rzeszów–Przemyśl 2013, nr 3, s. 151.

<sup>41</sup> Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej” KPB.430.009.2017 Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, [https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p\\_17\\_039\\_201801041249341515070174~01,typ,k.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_17_039_201801041249341515070174~01,typ,k.pdf) [dostęp 27.12.2023].

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 32-33.

<sup>44</sup> W. Walczak, *Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2009, t. X, z. 8, s. 102.

<sup>45</sup> Szerzej: Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Ochrona ludności...”, s. 13-14.

<sup>46</sup> W dniach 11-12 sierpnia 2017 r. na terenie województw: dolnośląskiego, pomorskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego oraz łódzkiego miało miejsce niezwykle groźne zjawisko pogodowe, określone mianem „nawałnicy”. Następstwem tego zdarzenia była śmierć kilku osób, m.in. dwóch harcerzy przebywających wówczas na obozie w Suszku, które zmarły wskutek przygniecenia przez drzewo. Poniesione straty materialne wyniosły ponad 387 mln zł.

<sup>47</sup> Zob. art. 5 ust. 3 u.z.k., Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.

<sup>48</sup> Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Ochrona ludności...”, s. 13-14.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 12.

W ramach podsumowania wskazanych aspektów, a w szczególności przypadku określania kompetencji w materii zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, przyczyn niedostatecznej jakości wykonywania zadań trzeba upatrywać w nieodpowiedniej konstrukcji przepisów prawa, gdzie prawodawca w sposób odrealniony nakłada na pracowników (w ramach tylko części etatu) zadania, których to w połączeniu z dotychczasowymi obowiązkami nie da się wykonać w należyty sposób.

## 6. Podsumowanie

W związku z omówioną w tekście materią można poddać analizie tematykę profesjonalizmu w kadrach administracji samorządowej. Wskazuje się, że jakość świadczenia usług i osiągania wyników jest ściśle związana z zaufaniem ludności<sup>50</sup>. Kwestia ta nie przedstawia się odmiennie w j.s.t., gdyż wśród obywateli miernikiem zawodowego charakteru i rzetelności są faktyczne działania, przede wszystkim uwidocznione na poziomie gminnym, który jest im najbliższy. W ocenie pomagają również niewymuszone obserwacje innych, najczęściej położonych nieopodal, jednostek o porównywalnej wielkości. Z wykorzystaniem tych, z pozoru prostych, metod mieszkańcy są w stanie zauważyć w sposób bardziej dokładny poczynania j.s.t. i określić swoje stanowisko w kwestii ich funkcjonalności<sup>51</sup>. Badani obywatele nie ukrywają głosów niezadowolenia wobec niedostatecznego poziomu kwalifikacji pracowników, zarówno jeśli chodzi o brak legitymowania się adekwatną wiedzą specjalistyczną, jak i nieestosowne, wyrażające się brakiem odpowiedniego zaangażowania, podejście do spraw petentów<sup>52</sup>. Można w tym wszystkim upatrywać pewnej specyfiki kadr samorządowych, która wiąże się z nieadekwatnie niskim poziomem wynagrodzenia za wykonywaną pracę. W głównej mierze ten aspekt, a nie stereotypowo postrzegana monotonia, jest czynnikiem sprawiającym, że młode, a zarazem kierunkowo wykształcone osoby, nie rozpatrują pracy w administracji samorządowej jako ścieżki swojej przyszłej kariery. Z tego względu istotne jest dostrzeżenie, w jak dużym stopniu wysokość płac oddziałuje na jakość kadr:

<sup>50</sup> J. Moczydłowska, *Kategoria zaufania w zarządzaniu kapitałem ludzkim jednostkach administracji samorządowej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 3, z. 63, s. 97.

<sup>51</sup> Szerzej: A. Gendźwił, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Postrzeganie samorządu*, [w:] A. Łodzińska (red.), *Polki i Polacy o samorządności*, Warszawa 2022, s. 31-33.

<sup>52</sup> A. Gendźwił, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Oczekiwania i potrzeby*, [w:] A. Łodzińska (red.), *op. cit.*, s. 46-47.

Ewentualne pozytywne zmiany i dobre praktyki zainicjowane na płaszczyźnie administracyjnej mogą skutkować poprawą również w sferze działalności sądów, bowiem tamtejsze zbiurokratyzowane struktury borykają się niejako ze zbliżonymi problemami, a zwłaszcza z widocznymi barierami komunikacyjnymi, przejawiającymi się nieumiejętnością pozyskiwania i wymiany informacji<sup>53</sup>. Wdrożenie nowych, systemowych metod, opierających się na założeniach wprowadzonych pilotażowo projektem „PWP Edukacja w dziedzinie zarządzania czasem i kosztami postępowań sądowych – *case management*”<sup>54</sup> może zaowocować nie tylko wewnętrznym rozwojem jednostek wymiaru sprawiedliwości, lecz także polepszeniem orzecznictwa, co z czasem może doprowadzić do jego stabilizacji.

W świetle refleksji zawartych w niniejszym artykule nie można uznać, że pojęcie zawodowego charakteru kadr administracji samorządowej jest tożsame z profesjonalizmem, jakiego oczekuje się od służby cywilnej. Należy jednak ujrzyć tutaj pewną korelację, która wskazuje, iż problem nie leży jedynie w finalnym stadium – pracy w strukturach samorządowych. Patrząc głębiej, można dostrzec, że podłoże dla istniejących niedoskonałości pojawia się już w toku edukacji w szkolnictwie wyższym, a idąc dalej: przez niedokładną selekcję kandydatów i nieprzykładanie należytej uwagi do poszerzania kompetencji zatrudnionych już osób. Można przez to dojść do wniosku, iż jest to zakorzeniony w systemie problem, który wraz z upływem czasu i okoliczności nie wykazuje poprawy, a jedynie eskaluje.

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409).

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 202/389 z 7.06.2016).

---

<sup>53</sup> S. Morawska, P. Banasik, *op. cit.*, s. 45.

<sup>54</sup> Szerzej: *ibidem*, s. 45-47.

## Literatura

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2003.
- Boć J., *Dokształcanie pracowników*, [w:] A. Błaś, J. Jeżewski, J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., *O kształceniu studentów*, [w:] A. Błaś, J. Jeżewski, J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Ćwiertniak B.M., *Z zagadnień naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym (kilka refleksji)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2010, R. X.
- Gądek A., *Koncepcje kształcenia kadr dla potrzeb administracji publicznej jako element polityki państwa*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, z. 2.
- Gendźwił A., Wiszejko-Wierzbička D., *Oczekiwania i potrzeby*, [w:] A. Łodzińska (red.), *Polki i Polacy o samorządności*, Warszawa 2022.
- Gendźwił A., Wiszejko-Wierzbička D., *Postrzeganie samorządu*, [w:] A. Łodzińska (red.), *Polki i Polacy o samorządności*, Warszawa 2022.
- Grotkowski M., *Zmiany podmiotowe jako element modernizacji administracji publicznej we współczesnej Polsce*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Grzegorza Rydlewskiego, Warszawa 2013.
- Hysa B., *Wiedza, umiejętności oraz potencjał pracowników administracji publicznej na przykładzie wybranej jednostki ZUS*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, z. 113.
- Kania M., *Nabór na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym jako proces selekcji kandydatów*, [w:] C. Kłak (red.), *Studencka Konferencja Naukowa – czerwiec 2014*, Rzeszów–Przemyśl 2014.
- Kasiński M., *Rozważenia o dobrej administracji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2007, z. 10/1.
- Korczak J., *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego: materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym – Wrocław, listopad 1997 r.*, Wrocław–Poznań 1999.
- Kowalski T., *Wybrane aspekty szkoleń w samorządzie terytorialnym*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2006, z. 2.
- Krzymski M., *Kwalifikacje zawodowe urzędników w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, z. 67.
- Małecka M., *Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] M. Kobak, J. Strojny (red.), *Studencka konferencja naukowa – czerwiec 2013*, Rzeszów–Przemyśl 2013, nr 3.
- Mazurek J., [w:] Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu i Administracji Państwowej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka 4 listopada 2003 r.*, Warszawa 2004.

- Moczydłowska J., *Kategoria zaufania w zarządzaniu kapitałem ludzkim jednostkach administracji samorządowej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 3, z. 63.
- Morawska S., Banasik P., *Usieciowienie wymiaru sprawiedliwości a wyzwania dla kadry zarządzającej*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 2015, t. 37, nr 3.
- Przywora B., *Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach a kwestia zatrudnienia pracownika samorządowego na czas zastępstwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. specjalny.
- Tracz K., *Doskonalenie kadr administracji samorządowej jako czynnik jakości usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, z. 2.
- Walczak W., *Formy i przejawy dyskryminacji pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Janowska (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, t. 2, Łódź 2011.
- Walczak W., *Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. X, z. 8.

## Inne źródła

- Diagnoza oczekiwań kadry akademickiej wobec kształcenia na studiach pierwszego stopnia i na jednolitych studiach magisterskich w Uniwersytecie Śląskim – Raport z badań*, Katowice 2023, [https://us.edu.pl/wp-content/uploads/Bez-kategorii/Raport\\_NA\\_17.04.2023.pdf](https://us.edu.pl/wp-content/uploads/Bez-kategorii/Raport_NA_17.04.2023.pdf) [dostęp 20.12.2023].
- Encyklopedia Administracji Publicznej*, hasło: profesjonalizm, <http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Profesjonalizm> [dostęp 22.12.2023].
- Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego” (P/13/192) Nr ewid. 184/2013/P/13/192/LZG, [https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lzg~p\\_13\\_192\\_201312131209001386936540~01,typ,kk.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lzg~p_13_192_201312131209001386936540~01,typ,kk.pdf) [dostęp 25.12.2023].
- Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej” KPB.430.009.2017 Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, [https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p\\_17\\_039\\_201801041249341515070174~01,typ,k.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_17_039_201801041249341515070174~01,typ,k.pdf) [dostęp 27.12.2023].
- Raport NIK – Informacja o wynikach kontroli „Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej” LBY-4101-017-00/2014 Nr ewid. 23/2015/P/14/037/LBY, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9926,vp,12225.pdf> [dostęp 20.12.2023].
- Słownik języka polskiego*, hasło: profesjonalizm, <https://sjp.pwn.pl/sjp/profesjonalizm;2572537.html> [dostęp 13.12.2023].

