

Jolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mrocza

Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle wyników badań

Autorzy artykułu prezentują wyniki badania „Implementacja norm, wartości i procedur służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce”. Badanie zostało przeprowadzone w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, realizowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji we współpracy z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetem Łódzkim oraz Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Zasadniczym celem badania było poznanie opinii decydentów politycznych szczebla samorządowego na temat możliwości wdrożenia instytucji samorządowej służby cywilnej w Polsce. W opracowaniu przedstawiono wybrane zagadnienia odnoszące się do faktów i mitów dotyczących możliwości ustanowienia samorządowej służby cywilnej w Polsce.

Słowa kluczowe: służba cywilna, samorządowa służba cywilna, samorząd terytorialny, dojrzałość organizacyjna, kodeks etyczny.

Wprowadzenie

Tekst ten jest poświęcony prezentacji najważniejszych, w ocenie autorów, wyników badania „Implementacja norm, wartości i procedur służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce” (Itrich-Drabarek et al. 2015), odnoszących się do obecnych w dyskursie społecznym, politycznym i naukowym faktów i mitów dotyczących możliwości ustanowienia instytucji samorządowej służby cywilnej w Polsce. Prezentacja poszczególnych wniosków płynących z badania ma charakter subiektywny, a autorzy pragnęli zabrać głos w toczącej się dyskusji na

temat samorządowej służby cywilnej. Co warto podkreślić, głos ten poparty jest wynikami badań empirycznych i doświadczeniami autorów, związanymi z uczestnictwem w procesach modernizacyjnych w ramach rządowej służby cywilnej. Tekst stanowi niejako kontynuację rozważań obecnych w nauce polskiej (Grosse 2000; Mordel 2002; Itrich-Drabarek 2004/2005; Zieliński 2004; Arcimowicz 2011) i rozwinięcie ich warstwy empirycznej.

Zanim zaprezentowane i omówione zostaną zasadnicze wyniki badania, należy poczynić jedno znaczące zastrzeżenie. Autorzy są w pełni świadomi, że obecny kształt ustawy zasadniczej nie pozwala na rozszerzenie rządowego korpusu służby cywilnej o pracowników samorządowych. Brak takiej możliwości został potwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do pracowników regionalnych izb obrachunkowych¹. Wobec tego prowadzone rozważania mają wymiar prognostyczny i hipotetyczny. Należy jednak podkreślić, że prawnie i organizacyjnie możliwe jest wprowadzenie instytucji samorządowej służby

Jolanta Itrich-Drabarek
Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski
ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa
j.itrich-draba@uw.edu.pl

Kamil Mrocza
Instytut Nauk Politycznych im. Jana Karłowicza
PWSZ im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu,
ul. Kolberga 8, 32-600 Oświęcim oraz
Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski
ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa
kamil.mrocza@gmail.com

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K.3/99, M.P. z 1999 r., nr 16, poz. 227, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy”, nr 4/1999.

cywilnej z zachowaniem wymaganej niezależności samorządu terytorialnego. W założeniach autorów służba cywilna stanowi wyłącznie narzędzie służące realizacji zasadniczych celów i zadań państwa polskiego, nie jest zaś celem samym w sobie.

Na potrzeby prowadzonego badania przyjęto również, że możliwa jest implementacja instytucji służby cywilnej w polskich jednostkach samorządu terytorialnego, a proces ten przyczyni się do wzrostu efektywności, transparentności i stabilności działania poszczególnych urzędów na szczeblu samorządowym (Itrich-Drabarek 2015b, s. 98).

1. Konceptualizacja pojęcia służby cywilnej

W literaturze przedmiotu termin „służba cywilna” bywa definiowany w ujęciu prawnym, funkcjonalnym, instytucjonalnym lub socjologicznym. Wynika to przede wszystkim z różnorodnych uwarunkowań kulturowych, historycznych, społecznych, gospodarczych i prawnych, w jakich przyszło jej funkcjonować (Itrich-Drabarek 2010; Mroccka 2015a). W konsekwencji te czynniki wpłynęły na kształt instytucji służby cywilnej w poszczególnych państwach – na fakt, iż opiera się ona na innych zasadach oraz obejmuje różne grupy urzędnicze na różnych szczeblach administracji. W różny sposób określane są też prawa i obowiązki urzędników służby cywilnej.

Znawca problematyki służby cywilnej Grzegorz Rydlewski (2001, s. 13) definiuje tę instytucję jako gwaranta profesjonalnego i lojalnego obsługiwanego zmieniających się politycznych ekip rządowych przez urzędników administracji publicznej. Służbę cywilną w polskim systemie prawnym III Rzeczypospolitej powołano na mocy Ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej². Jak podkreśla Itrich-Drabarek (2010, s. 119), rozwiązania te miały stanowić nowy kamień milowy w funkcjonowaniu administracji państwowej III Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 1 służbę cywilną utworzono „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa”. Cel ten powtó-

rzono następnie w art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³. Definicja ta wymagała doprecyzowania na potrzeby badania, zarówno pod kątem podmiotowym, jak i przedmiotowym, dlatego w badaniu przyjęto, że „służba cywilna to wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych na podstawie prawa publicznego lub prywatnego w celu realizacji określonych w prawie zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymywać istotne funkcje państwa” (Itrich-Drabarek 2010, s. 36).

Istotą służby cywilnej jest dokonanie w obrębie administracji podziału władzy między politykami wybranymi w wyborach demokratycznych a profesjonalnymi pracownikami. Podział ten jest specyficzny, gdyż zakłada nie tylko współdziałanie, ale także podporządkowanie (w pełni służbowe, jak również, częściowo, osobowe) urzędników wchodzących w skład profesjonalnej służby cywilnej. W niektórych państwach europejskich kategoria „urzędnik służby cywilnej” obejmuje również pracowników samorządu terytorialnego, np. w Danii, Francji, Niemczech czy w Słowenii (szerzej na temat samorządowej służby cywilnej w kontekście europejskim, zob. Itrich-Drabarek 2014, s. 51–64; 2015a, s. 5 i n.).

W Polsce służba cywilna stanowi element szerszego systemu administracji publicznej. Jak zauważa Wojciech Zieliński (2010, s. 31), w prawodawstwie nie istnieje legalna definicja omawianego terminu. Wprawdzie służba cywilna ma konstytucyjne umocowanie, co wzmacnia jej znaczenie w systemie organów państwowych, ale w Polsce instytucji tej nie cechuje oczekiwana stabilność. W ciągu ostatnich dwóch dekad ustawa o służbie cywilnej była zmieniana czterokrotnie. Analizując działania kolejnych rządów, można zauważyć brak spójnej polityki państwa w odniesieniu do tej instytucji. Większość ekip politycznych traktowała służbę cywilną na wzór XIX-wiecznego „systemu łupów” i rozpoczynała budowę własnego systemu, bazując na własnych

² Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 1996, nr 89, poz. 402).

³ Art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjętej przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

kryteriach jakościowych i ilościowych. Od 1996 r. uchwalono w sumie cztery ustawy regulujące organizację systemu służby cywilnej. W trakcie 20 lat jest to liczba znacząca. Warto w tym miejscu przywołać też słowa byłego Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który stwierdził, że „idea Służby Cywilnej to dobry pomysł, ale wyjątkowo trudny do realizacji, o czym przekonały się kolejne ekipy rządzące. Być może został zapisany w sposób zbyt rygorystyczny, co powoduje, że niektóre procedury są nie do wypełnienia. (...) Na stworzenie dobrej służby cywilnej potrzeba kilkunastu lat” (Mroccka 2015a, s. 151).

Od marca 2009 r. obowiązuje Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴. Nie wchodząc w szczegółowe analizy przepisów, należy podzielić pogląd wielu praktyków i teoretyków, że ustawa ta daje możliwość zbudowania profesjonalnego aparatu urzędniczego państwa polskiego. Co prawda, wiele rozwiązań wymaga dostosowania pod kątem wyzwań, jakie stoją przed administracją publiczną, jednak jest to zjawisko normalne w dynamicznym otoczeniu instytucjonalnym i prawnym oraz społeczno-gospodarczym.

Na gruncie danych statystycznych rządowa służba cywilna w Polsce to ponad 120 000 pracowników (zatrudnianych na umowy o pracę) i urzędników (zatrudnianych na podstawie mianowania) realizujących najważniejsze zadania państwa w ponad 2300 urzędach⁵.

2. Materiał badawczy, metodologia i hipotezy badawcze

Szczegółowe rozważania odnoszące się do metodologicznych uwarunkowań omawianego badania zostały zaprezentowane w tekście Marka Solona-Lipińskiego (2015). W tym miejscu zostaną przedstawione wyłącznie podstawowe założenia metodologiczne badania oraz przyjęte hipotezy badawcze.

Zasadniczy człon badania składał się z trzech części. W pierwszej dokonano analizy uwarunkowań prawnych dotyczących funkcyjono-

wania systemu służby cywilnej w Polsce oraz zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Część druga obejmowała analizę dostępnych wyników badań w zakresie polskiej służby cywilnej. Najważniejsza część ilościowa realizowana była metodą CAWI (Computer-Assisted Web Interview), czyli wspomaganego komputerowo wywiadu kwestionariuszowego *online*. Uzupełnieniem badania ilościowego było badanie jakościowe, które zostało zrealizowane w postaci czterech otwartych pytań.

Jak podkreśla Marek Solon-Lipiński (2015), wybór tej metody wynikał z kilku przesłanek. Jego zdaniem „jednym z istotniejszych czynników przemawiających za wykorzystaniem techniki badawczej opartej na ankiecie na stronie internetowej była możliwość dotarcia do wszystkich jednostek, których opinię badacze chcieli zbadać. Wykorzystano bowiem bazę danych teleadresowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce” (ibidem, s. 126). W tym zakresie pomocna okazała się baza prowadzona przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Adresatami badania byli decydenci samorządowi, a więc prezydenci, burmistrzowie, starostowie i wójtowie reprezentujący jednostki samorządu terytorialnego w całej Polsce. Kwestionariusz zawierał 17 podstawowych pytań, wśród których znalazły się również te o charakterze szczegółowym. Ze względu na przyjęte założenia badawcze nie zastosowano analizy braków ani innej metody implementacji braków odpowiedzi.

Oprócz pytań zamkniętych formularz ankietowy zawierał również cztery pytania otwarte. W założeniach zespołu badawczego miały one posłużyć do uzyskania informacji jakościowych w zakresie:

- a) podstawowych zasad, które powinny zostać ujęte w przypadku ustanowienia instytucji samorządowej służby cywilnej,
- b) oceny idei utworzenia samorządowej służby cywilnej,
- c) konsolidacji funkcjonujących w Polsce korpusów urzędniczych,
- d) poparcia dla idei przyjęcia wspólnego i jednolitego kodeksu etycznego dla wszystkich pracowników samorządowych.

Pytania zawarte w formularzu badawczym podzielono na następujące obszary:

- a) dane podstawowe – metryka badawcza,

⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2014, poz. 1111 ze zm.).

⁵ *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku 2014*, s. 5.

- b) informacje o procedurach zarządczych w jednostkach samorządu terytorialnego,
- c) służba cywilna – pytania podstawowe,
- d) służba cywilna w Polsce – opis i zasady,
- e) samorządowa służba cywilna,
- f) zasoby kadrowe w samorządzie,
- g) samorządowy kodeks etyczny.

Na potrzeby badania sformułowano następującą hipotezę badawczą: przedstawiciele władzy wykonawczej na szczeblu samorządu terytorialnego nie mają wystarczającej wiedzy na temat systemu służby cywilnej w Polsce i nie są zainteresowani wprowadzaniem rozwiązań z administracji rządowej na poziomie samorządu terytorialnego. Wynika to ze zbyt słabego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, nadmiernej akceptacji instytucji patronaży oraz braku skutecznych mechanizmów kontroli i nadzoru w jednostkach samorządu terytorialnego (Itrich-Drabarek et al. 2015, s. 109).

Ogółem w badaniu wzięło udział 569 jednostek samorządu terytorialnego: 494 jednostki na szczeblu gminy (w tym miasta na prawach powiatu), 71 jednostek na szczeblu powiatowym oraz 4 jednostki na szczeblu województwa. Badanie spełnia postulat reprezentatywności przedmiotowej z uwagi na zachowanie w próbie struktury najważniejszych cech właściwych populacji, przy czym za wspomniane charakterystyki uznano takie zmienne, jak: rodzaj jednostki samorządu terytorialnego, województwo oraz wielkość miejscowości (w przypadku gmin). Jednocześnie stopa zwrotu ankiet w przeprowadzonym badaniu była wysoka i wyniosła około 20%. Oznacza to, że przedstawiciele co piątej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wypełnili kwestionariusz badawczy.

Konstatacje dotyczące reprezentatywności przedmiotowej oraz stopy zwrotu pozwalają stwierdzić, że z wyników badania można (z zachowaniem pewnej ostrożności) wyciągać wnioski o charakterze ogólnym. Z pewnością wyniki te ilustrują opinie znaczącej grupy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

3. Fakty dotyczące możliwości ustanowienia instytucji samorządowej służby cywilnej w Polsce

W tej części opracowania zaprezentowane zostaną najważniejsze, w opinii autorów, fakty dotyczące możliwości powołania instytucji służby cywilnej na szczeblu samorządowym. Odnoszą się one do większości obszarów analizowanych w trakcie badania. W tekście nie zastosowano gradacji istotności poszczególnych wniosków.

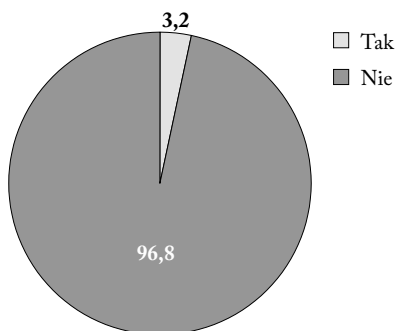
Niewątpliwym faktem, na który wskazuje przeprowadzone badanie, jest stwierdzenie, że pojęcie służby cywilnej jest powszechnie znane wśród decydentów samorządowych. O służbie cywilnej służyło ponad 96% respondentów. Jest to bardzo wysoki wynik, ponieważ w ogólnym odbiorze społecznym służba cywilna jest instytucją słabo rozpoznawalną (Mroccka 2015a, s. 312–335). Jak pokazują badania przeprowadzone na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2011 r., rozpoznawała ją mniej niż połowa badanych⁶. Na pytanie dotyczące tego, czy ankietowani kiedykolwiek słyszeli o służbie cywilnej, twierdząco odpowiedziało 40% respondentów (w 2005 r. – 45%)⁷.

Zdaniem autorów znacząco wyższy odsetek rozpoznawalności instytucji służby cywilnej wynika przede wszystkim z relacji zawodowych pracowników samorządu terytorialnego. W swojej codziennej pracy współpracują z administracją rządową, której znaczącą większość stanowią członkowie korpusu służby cywilnej.

Podstawowymi źródłami wiedzy o służbie cywilnej były miejsce pracy (68,1%), prasa (47,4%) oraz telewizja (40,8%). Respondenci uczestniczący

⁶ Zob. szerzej: *Spoleczny wizerunek służby cywilnej*, raport podsumowujący w ramach projektu: „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, ARC Rynek i Opinia na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

⁷ Zob. szerzej: *Służba cywilna w oczach obywatela*, raport z badań sondażowych przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej przez PBS Sp. z o.o. we wrześniu 2005 r. na ogólnopolskiej próbie osób dorosłych oraz celowej próbie klientów wybranych urzędów administracji rządowej w ramach projektu PHARE’2003 „Wzmocnienie zdolności administracyjnych”, PL03/IB/OT-06, Sopot 2005.

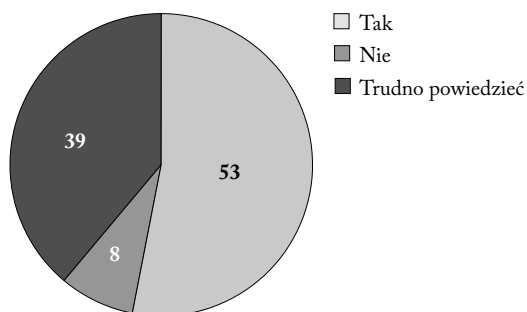


Rycina 1. Czy kiedykolwiek słyszał(a) Pan(i) o służbie cywilnej? (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

w badaniu wiedzę w tym zakresie pozyskiwali również w trakcie procesu edukacji (31,8%).

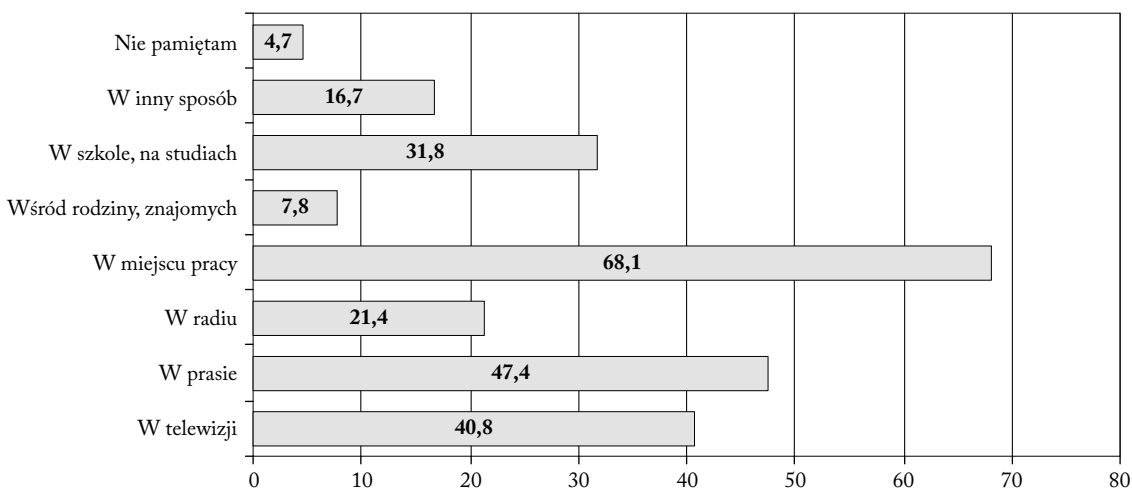
Kolejny istotny wniosek płynący z badania to stwierdzenie, że zwolennikami wprowadzenia w Polsce jednolitych zasad służby cywilnej w samorządzie jest 53% respondentów. Przeciwko takiemu rozwiązaniu opowiedziało się zaledwie 8% ankietowanych. Niepokojące jest jednak to, że niemal 40% osób odpowiadających na pytania w ankiecie nie potrafi wyrazić zdania na ten temat. Może to oznaczać, że kwestie, o które pytano, są zbyt abstrakcyjne lub niezrozumiałe dla respondentów. Może to też oznaczać, że sprawy te nie mają dla nich istotnego znaczenia.



Rycina 3. Poparcie wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej. Czy zgadza się Pan(i) z postulatem wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej opartej na zasadach obowiązujących obecnie członków korpusu służby cywilnej? (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Mając na uwadze zasadnicze znaczenie omawianej części badania dotyczącej poparcia dla idei wdrożenia samorządowej służby cywilnej, warto w tym miejscu odnieść się do szczegółowych wyników i dokonać analizy odpowiedzi w poszczególnych grupach respondentów. Spośród wszystkich szczebli samorządu postulat wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej cieszy się najsilniejszym poparciem wśród respondentów z poziomu powiatów. Zgadza się z nim ponad 2/3 ankietowanych ze wspomnianej



Rycina 2. Gdzie zetknął(ęła) się Pan(i) z pojęciem służby cywilnej? (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

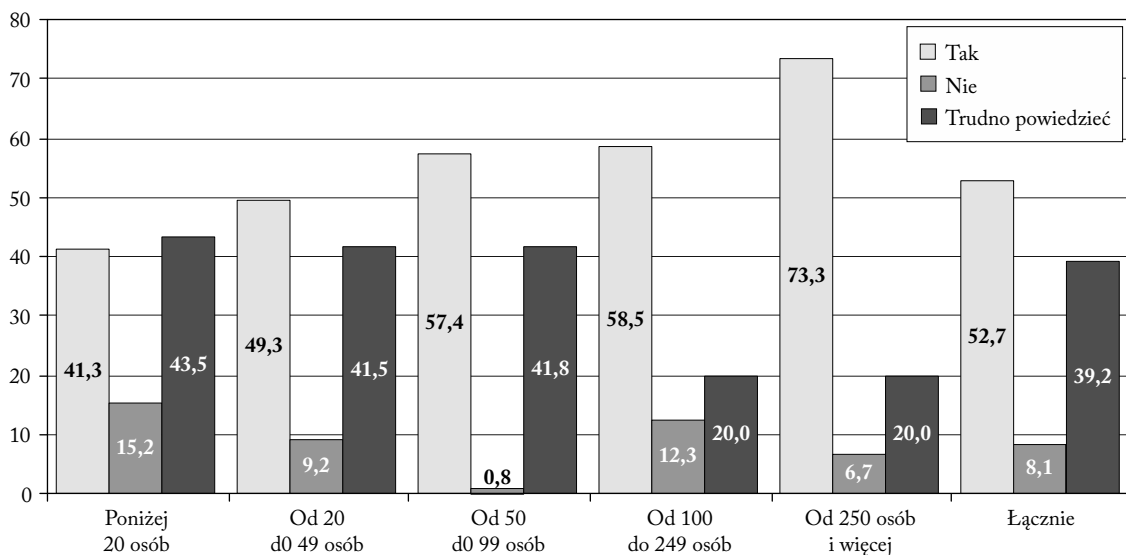
grupy. Jednocześnie poparcie w gminach wynosi 51%. Od poparcia na poziomie powiatów różni się ono skalą odpowiedzi ambiwalentnych. Okazuje się bowiem, że w przypadku gmin aż 41% ankietowanych nie potrafi udzielić odpowiedzi na pytanie o ujednoczenie zasad służby cywilnej w odniesieniu do pracowników samorządowych. Na szczęblu powiatów takie osoby stanowią tylko 24%.

Analiza wyników ze względu na wielkość zatrudnienia w urzędzie, z którego pochodzi respondent, pozwala w pewnym sensie wyjaśnić istniejące zależności. Okazuje się, że im mniejszy urząd, tym większy odsetek odpowiadających na pytania nie potrafi określić swojego stosunku do wprowadzenia jednolitej samorządowej służby cywilnej. Jednocześnie im większa jest jednostka samorządu terytorialnego, tym większy jest



Rycina 4. Poparcie dla wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej – perspektywa szczębla samorządowego (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.



Rycina 5. Poparcie dla wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej – perspektywa wielkości urzędu (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

poziom akceptacji takiego rozwiązania. Poziom braku akceptacji takich rozwiązań jest względnie stały i w niewielkim stopniu zależny od wielkości urzędu (jedynie w grupie urzędów liczących od 50 do 99 pracowników nie identyfikuje się przeciwników tego rozwiązania).

Analogiczne rezultaty obserwuje się w przypadku gmin w podziale na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie. Zwolennikami wprowadzenia jednolitych zasad jest 2/3 respondentów z gmin miejskich. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich takie osoby stanowią jedynie około 50%. Jednak widoczna jest tutaj również inna prawidłowość, mianowicie w gminach wiejskich wyraźnie częściej niż w gminach miejskich pojawia się opozycja wobec wprowadzenia jednolitych zasad służby cywilnej w samorządzie. Choć nie jest to duża grupa (ok. 10%), to jednak zauważalna w porównaniu z gminami miejskimi, gdzie kontestatorów jest niewiele ponad 1%.

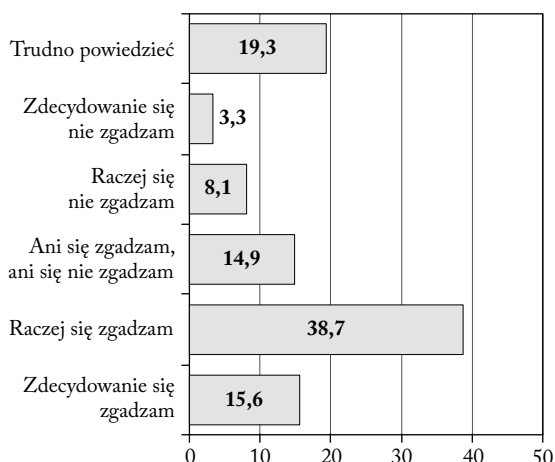
Kolejnym wnioskiem płynącym z badania i istotnym z perspektywy decydentów politycznych jest stwierdzenie, iż wśród kluczowych pozytywnych skutków wdrożenia samorządowej służby cywilnej respondenci najczęściej wskazują poprawę sprawności działania urzędu i wzrost kompetencji pracowników (po ok. 55%).

Pierwszym z omawianych rezultatów jest poprawa sprawności działania urzędu. W tym kontekście podkreśla się, że wprowadzenie jednolitych zasad dla całego korpusu urzędniczego na poziomie samorządów usprawniłoby jego pracę. Analiza odpowiedzi na poziomie ogólnym wskazuje, że w opinii ponad połowy ankietowanych

Tabela 1. Poparcie dla wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej – perspektywa rodzaju gminy (%)

| Rodzaj gminy | Tak | Nie | Trudno powiedzieć |
|-----------------|------|------|-------------------|
| Wiejska | 47,2 | 10,2 | 42,6 |
| Miejsko-wiejska | 51,2 | 5,7 | 43,1 |
| Miejska | 66,7 | 1,5 | 31,8 |
| Łącznie | 50,8 | 7,9 | 41,3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

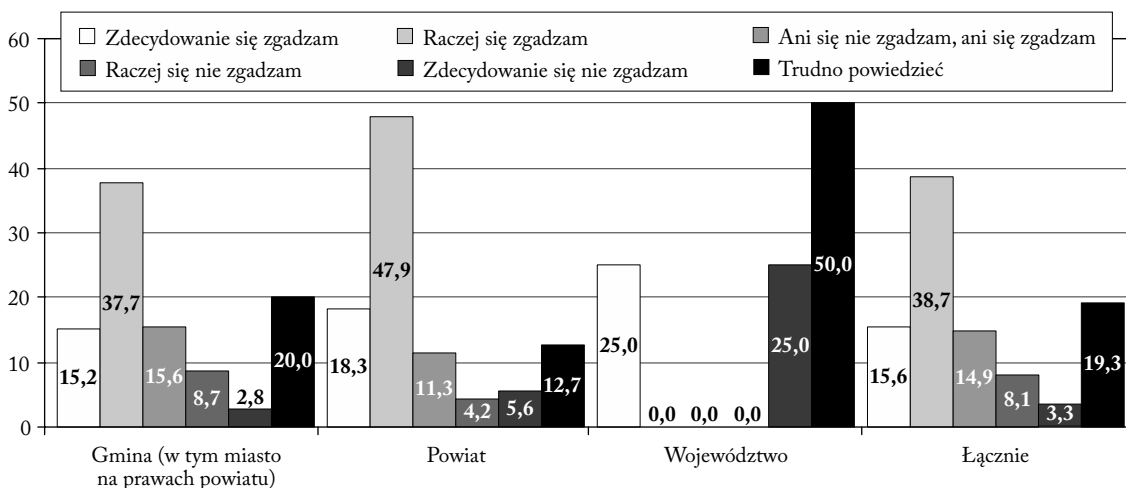


Rycina 6. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa sprawności działania urzędu – perspektywa ogólna (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

wdrożenie samorządowej służby cywilnej przyczyniłoby się do poprawy sprawności działania urzędów. Inaczej uważa około 11% ankietowanych, 15% respondentów wskazuje na odpowiedź ambiwalentną („ani tak, ani nie”), a prawie 20% nie ma zdania na ten temat.

Biorąc pod uwagę szczeble samorządu, okazuje się, że na szczeblu powiatowym można zauważyć większy stopień zgodności z tezą o podniesieniu sprawności działania urzędu wskutek wprowadzenia jednolitych zasad służby cywilnej niż na szczeblu gminnym. Poprawa sprawności nastąpiłaby zdaniem 2/3 ankietowanych z powiatów. W przypadku gmin jest to jedynie nieco ponad 50% osób. Różnica bierze się jednak nie tyle z dysproporcji w odsetku osób, które uważają, że sprawność urzędu nie uległaby poprawie, ile z tego, że na poziomie gmin większa grupa osób nie ma zdania na ten temat (20% odpowiedzi „trudno powiedzieć” wobec 13% na poziomie powiatu; 16% odpowiedzi „ani tak, ani nie” przy 11% w powiatach). Okazuje się więc, że respondenci z gmin częściej nie potrafili odnieść się do przedstawionych kwestii, co może wynikać z ich abstrakcyjności i nieprzekładalności w zestawieniu z codziennym funkcjonowaniem urzędu.



Rycina 7. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa sprawności działania urzędu – perspektywa szczebli samorządu (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

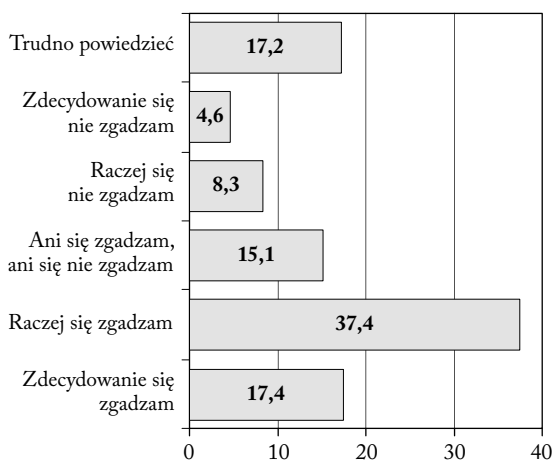
Analiza danych z uwzględnieniem wielkości urzędu (liczby zatrudnionych) prowadzi do interesujących wniosków, które potwierdzają wcześniejsze obserwacje świadczące o niechęci mniejszych urzędów do zwiększania formalizacji działania. Okazuje się bowiem, że w grupie urzędów zatrudniających do 20 osób istnieje największy sprzeciw wobec twierdzenia, że wprowadzenie jednolitych zasad służby cywilnej przyniosłoby usprawnienie pracy. Zaledwie 33% osób z tej grupy zgadza się, że urząd działałby sprawniej. Jednocześnie 24% uznaje, że sprawność nie uległaby poprawie.

Ta kwestia wyraźnie odróżnia wspomnianą grupę od pozostałych respondentów. Aż 55% przedstawicieli urzędów zatrudniających od 20 do 49 osób zgadza się, że ujednoczenie zasad samorządowej służby cywilnej zwiększyłoby skuteczność funkcjonowania. Podobne opinie wyrażają ankietowani z pozostałych grup zatrudnienia: w urzędach największych (powyżej 250 osób) aż 63% zgadza się, że ujednoczenie korpusu służby samorządowej wiązałoby się z wprowadzeniem usprawnień.

Tabela 2. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa sprawności działania urzędu – perspektywa wielkości urzędu

| Liczba osób zatrudnionych | Zdecydowanie się zgadzam | Raczej się zgadzam | Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam | Raczej się nie zgadzam | Zdecydowanie się nie zgadzam | Trudno powiedzieć |
|---------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------|
| Poniżej 20 osób | 8,7 | 23,6 | 21,7 | 17,4 | 6,5 | 21,7 |
| Od 20 do 49 osób | 14,1 | 40,5 | 13,1 | 9,2 | 3,3 | 19,9 |
| Od 50 do 99 osób | 19,7 | 37,7 | 20,5 | 3,3 | 0,0 | 18,9 |
| Od 100 do 249 osób | 13,8 | 44,6 | 12,3 | 7,7 | 6,2 | 15,4 |
| 250 osób i więcej | 30,0 | 33,3 | 6,7 | 3,3 | 6,7 | 20,0 |
| Łącznie | 15,6 | 38,7 | 14,9 | 8,1 | 3,3 | 19,3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.



Rycina 8. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa kompetencji pracowników – perspektywa ogólna (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Niechęć najmniejszych urzędów do wprowadzania uniwersalnych zasad może być tłumaczona charakterem ich funkcjonowania. Mała liczba osób zatrudnionych w takich jednostkach wynika z bardziej nieformalnej kultury organizacyjnej. Z tej perspektywy narzucanie dodatkowych, sztywnych reguł kojarzy się raczej ze zmniejszeniem sprawności niż jej zwiększeniem. Jednakże należy zauważyć, że nawet w najmniejszych

urzędach liczba tych, którzy zgadzają się, iż wprowadzenie służby cywilnej przyniesie usprawnienia, przewyższa liczbę osób niezgadzających się z tym twierdzeniem.

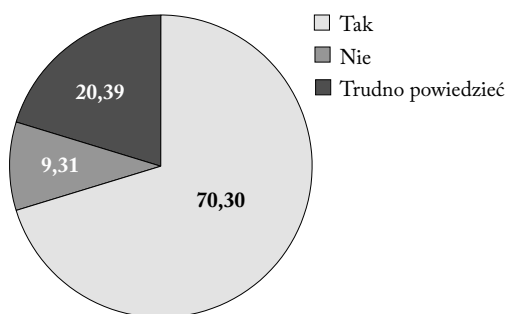
Drugim istotnym z perspektywy respondentów pozytywnym skutkiem wdrożenia samorządowej służby cywilnej może być zwiększenie kompetencji pracowników samorządowych. W omawianym badaniu przyjęto bowiem, że wprowadzenie jednolitych zasad i standardów służby cywilnej pozwoli na zwiększenie kompetencji pracowników samorządowych, a tym samym przyczyni się do zwiększenia sprawności i efektywności świadczenia usług publicznych. Jak już zaznaczono wcześniej, ponad połowa respondentów twierdzi, że doszłoby do tego typu zmiany. Przeciwnego zdania jest jedynie 13%. Ponadto dość duża jest grupa osób, które bądź wyrażają opinię ambiwalentną („ani tak, ani nie”), bądź nie mają zdania w tej sprawie. Do tych kategorii należy łącznie ponad 30% osób.

Podobnie jak przy poprzednim pytaniu o skutki wprowadzenia jednolitej służby cywilnej, także wśród odpowiedzi na pytanie o poprawę kompetencji urzędników wyróżniały się urzędy zatrudniające poniżej 20 osób. W tej części próby jedynie 40% osób zgadza się z tezą, że unifikacja samorządowej służby cywilnej przyniesie poprawę kompetencji jej pracowników. Aż 30% jest odmiennego zdania. Jednocześnie we wszystkich pozostałych grupach odsetek osób zgadzających się z tezą o poprawie kompetencji pracowników

Tabela 3. Skutki wdrożenia w Polsce samorządowej służby cywilnej: poprawa kompetencji pracowników – perspektywa wielkości urzędu (%)

| Liczba osób zatrudnionych | Zdecydowanie się zgadzam | Raczej się zgadzam | Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam | Raczej się nie zgadzam | Zdecydowanie się nie zgadzam | Trudno powiedzieć |
|---------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------|
| Poniżej 20 osób | 19,6 | 19,6 | 13,0 | 17,4 | 13,0 | 17,4 |
| Od 20 do 49 osób | 15,4 | 39,5 | 14,1 | 7,8 | 3,9 | 19,3 |
| Od 50 do 99 osób | 18,0 | 39,3 | 18,9 | 7,4 | 0,8 | 15,6 |
| Od 100 do 249 osób | 21,5 | 35,4 | 16,9 | 4,6 | 7,7 | 13,8 |
| 250 osób i więcej | 23,3 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 6,7 | 10,0 |
| Łącznie | 17,4 | 37,4 | 15,1 | 8,3 | 4,6 | 17,2 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.



Rycina 9. Samorządowy kodeks etyczny – perspektywa ogólna (%)

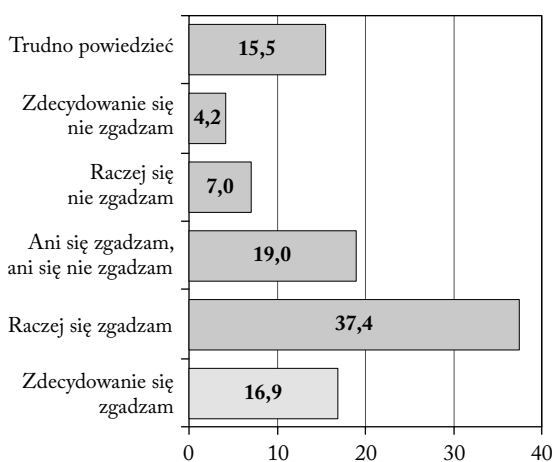
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

w wyniku proponowanych zmian wynosi od 55% do 63%.

Ostatnim faktem wynikającym z badania jest twierdzenie, że dalsza profesjonalizacja systemu administracji samorządowej w Polsce wymaga wprowadzenia jednolitego kodeksu etycznego dla pracowników samorządowych. Blisko 70% ankietowanych jest zwolennikami takiego rozwiązania.

Na rycinie 9 pokazano, że wprowadzenie wspólnego i jednolitego kodeksu etycznego dla wszystkich pracowników samorządowych popiera ponad 70% respondentów. Przeciwnego zdania jest niecałe 10%, a brak jednoznacznego stanowiska deklaruje nieco ponad 20% ankietowanych. Zdaniem autorów niniejszego artykułu ustawodawca powinien wykorzystać wyniki uzyskane w odpowiedzi na to pytanie w celu wprowadzenia jednolitych zasad etycznych dla pracowników samorządowych. Doświadczenia jednego z autorów, związane z zatrudnieniem na stanowiskach menedżerskich w służbie cywilnej, pozwalają na stwierdzenie, że dokument taki porządkuje i systematyzuje sposób oceny poszczególnych zachowań urzędników. Wprawdzie w dokumencie przeznaczonym dla służby cywilnej nie ma części dotyczącej przeciwdziałania występowaniu konfliktu interesów oraz przeciwdziałania korupcji, ale nie umniejsza to jego pozytywnej oceny.

Według respondentów wprowadzenie jednolitego kodeksu etycznego przyczyni się do zwiększenia sprawności i przejrzystości działania urzędu. Stanowisko takie zaprezentowało blisko 55% badanych. Przeciwnego zdania jest mniej



Rycina 10. Samorządowy kodeks etyczny. Skutki wdrożenia: poprawa sprawności działania urzędu – perspektywa ogólna

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

więcej 11% respondentów. Ponad 15% badanych nie ma jednoznacznego zdania w tej sprawie. Znaczący jest również odsetek odpowiedzi niepozwalających na poznanie opinii ankietowanych. Blisko 1/5 zadeklarowała bowiem odpowiedź „ani się zgadzam, ani się nie zgadzam”.

W badaniu jakościowym odnoszącym się do samorządowego kodeksu etycznego sformułowano zarówno stanowiska akceptujące, jak i negujące konieczność wprowadzania systemowych i wspólnych rozwiązań etycznych. Dalej zostaną zaprezentowane wyłącznie reprezentatywne głosy uzyskane w trakcie badania.

W opinii zwolenników wspólnego kodeksu etycznego przeważają argumenty związane z systematyzacją funkcjonujących zasad oraz standaryzacją fundamentalnych zasad etycznych. Jak to ujął jeden z ankietowanych, „etyka jest jedna”, w związku z czym „nieefektywne jest wprowadzanie przez każdy urząd z osobna własnego kodeksu”. Respondenci podkreślali również pozytywny wymiar wdrożenia jednolitych standardów etycznych z perspektywy obywateli i „petentów”. Jak stwierdziła inna badana osoba, „obywatel wiedziałby, czego może wymagać od urzędników różnych szczebli administracji i miałby to zgromadzone w jednym dokumencie obowiązującym całą administrację”. W kontekście

standaryzacji etycznej respondenci podkreślali m.in., że „obecnie większość urzędów posiada opracowane własne kodeksy etyczne w różnym stopniu uwzględniające najważniejsze zasady. Opracowanie jednolitego kodeksu etycznego dla wszystkich urzędów uporządkowałoby najistotniejsze kwestie” (Mroccka 2015b, s. 108–109).

Przeciwnicy wdrożenia wspólnych zasad etycznych zwracali uwagę na brak podstaw prawnych, odmienność poszczególnych urzędów (i typów urzędów) oraz niezależność samorządu terytorialnego. Wielu respondentów podkreślało, że kodeksem etycznym pracowników samorządowych jest ustawa o pracownikach samorządowych. Zwracano też uwagę, że „zbiurokratyzowanie wszystkiego to dodatkowe koszty. Zwiększenie gąszczu przepisów do niczego nie prowadzi” (Itrich-Drabarek et al. 2015, s. 107).

Podsumowaniem analizy wypowiedzi wszystkich respondentów jest również fakt, iż w żadnej z nich nie pojawił się postulat konieczności odbycia szerszej dyskusji o dylematach etycznych i moralnych w samorządzie terytorialnym. Zdaniem autorów wynika to przede wszystkim z niskiego poziomu świadomości etycznej pracowników oraz braku wiary w możliwość wykorzystania etycznego zarządzania i postępowania w praktyce funkcjonowania poszczególnych urzędów. Przyjmując perspektywę obywatela, autorzy uznają, że decyzja o konieczności ustanowienia wspólnego kodeksu etycznego powinna zostać podjęta na szczeblu centralnym przez przedstawicieli administracji rządowej odpowiedzialnej za dział „administracja publiczna”.

4. „Mity” dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

W tej części artykułu zaprezentowane zostaną wnioski badawcze, które autorzy zakwalifikowali do kategorii mitów. Należy podkreślić, że kategoria owych „mitów” odnosi się do obiegowych twierdzeń na temat samorządu terytorialnego oraz, szerzej, systemu administracji publicznej. Przedstawione dalej obiegowe stwierdzenia zestawiono z wynikami badań empirycznych, uzyskanymi podczas realizacji projektu badawczego.

Pierwszym wnioskiem zaliczonym do kategorii mitów jest twierdzenie, że w samorządzie

terytorialnym powszechnie wykorzystywane są systemowe narzędzia zarządcze (np. kontrola zarządcza), pozwalające na efektywną alokację zasobów, a także sprawne i skuteczne realizowanie zadań publicznych. W powszechnym obiegu często pojawiają się głosy, że jednostki samorządu terytorialnego uzyskały szerokie wsparcie w zakresie budowania (i modernizowania) systemów zarządczych, ufundowane ze środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Uznaje się wobec tego, że ich wydatkowanie doprowadziło do stworzenia licznych narzędzi „szytych na miarę” i nakierowanych na wspieranie najważniejszych procesów zarządczych.

Jak pokazują wyniki badania, 58% ankietowanych nie potrafiło wskazać, jaki poziom zapewnienia o stanie kontroli zarządczej został określony w stosownym oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej. Najwyższy stopień zapewnienia, tj. A, wskazało aż 26% badanych. Stopień B wskazało blisko 15% osób, a C – tylko 1%. Jak podkreśla Adam Niedzielski (2015, s. 119) „wyniki otrzymane przy okazji tego pytania są o tyle zaskakujące, że wymóg składania oświadczenia jest określony prawem”.

Zdaniem tego autora pojęcie kontroli zarządczej jest „pojęciem o charakterze systemowym. Obejmuje ono swoim zakresem różne narzędzia zarządcze wykorzystywane w jednostce publicznej (m.in.: zarządzanie ryzykiem, kontrolę i audyt, definiowanie celów i mierników w corocznym planie działalności). Niska świadomość kontroli zarządczej może być zatem interpretowana szerzej, tj. jako deficyt zintegrowanego, kompleksowego podejścia do zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego” (Niedzielski 2015, s. 119). Trudno nie zgodzić się z tym twierdzeniem, zwłaszcza w kontekście uwidaczniającego się braku systemowego podejścia państwa polskiego do zarządzania procesem świadczenia usług publicznych na rzecz obywateli. Szczególnie widocznym przejawem braku wizji w tym zakresie jest np. nieefektywność systemów wynagradzania pracowników realizujących zadania publiczne lub brak mechanizmów pozwalających na mierzenie sprawności i efektywności działania poszczególnych instytucji, które tworzą szeroko pojęty sektor publiczny.

Drugim mitem dotyczącym funkcjonowania samorządu terytorialnego jest twierdzenie o neu-

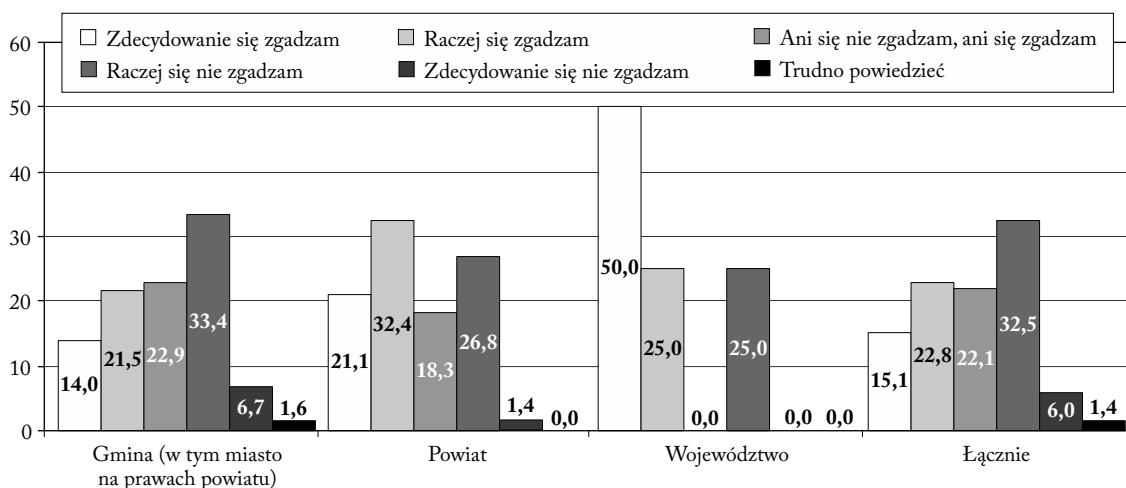
tralności politycznej w kontekście obowiązujących przepisów prawnych oraz praktyki funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W powszechnej opinii najbardziej upolitycznione (czy wręcz upartyjnione) są urzędy gminne. Jak pokazują wyniki badania, twierdzenie to nie jest do końca prawdziwe, ponieważ im wyższy jest szczebel samorządu terytorialnego, tym większy okazuje się odsetek respondentów negatywnie oceniających zapewnienie zasady neutralności politycznej w pragmatyce samorządowej. W przypadku gmin odpowiedzi: „zdecydowanie niewystarczająco” i „raczej niewystarczająco” udzieliło łącznie 35,4% badanych. W przypadku samorządu powiatowego odsetek ten wyniósł 53,5%, a w przypadku samorządu wojewódzkiego – aż 75%.

Warto też podkreślić, że odwrotny stosunek udzielanych odpowiedzi obserwujemy w przypadku pozytywnej oceny funkcjonujących rozwiązań prawnych w zakresie zapewnienia neutralności politycznej. Na szczeblu gminnym ponad 40% badanych udzieliło odpowiedzi: „raczej wystarczająco” i „zdecydowanie wystarczająco”. W powiatach odsetek ten wyniósł 28,2%, a w województwach – 25%.

Na podstawie przedstawionych danych można sformułować wniosek, iż problem polityzacji i upartyjnienia samorządu terytorialnego dotyczy

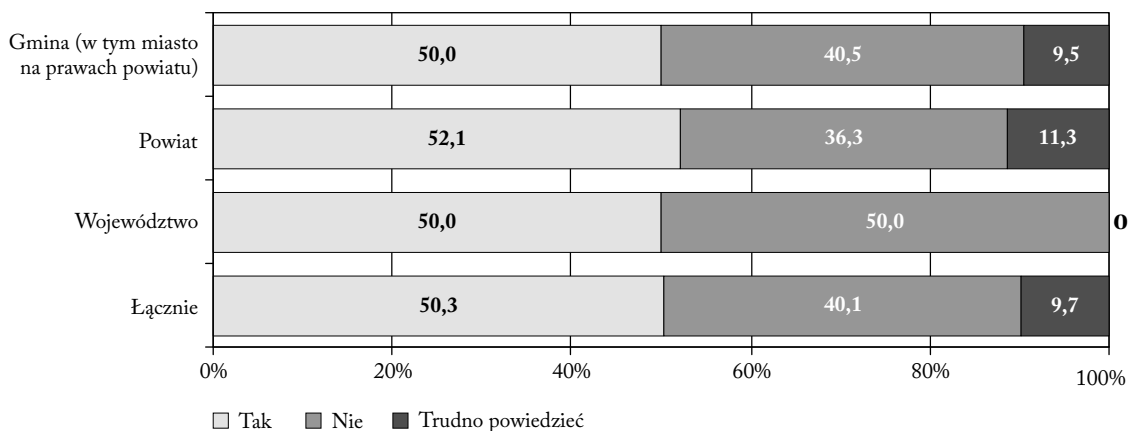
w największym stopniu urzędów marszałkowskich i powiatowych. Uzasadnieniem takiego twierdzenia są następujące tezy. Po pierwsze, w przypadku marszałków województw i starostów pojawia się konieczność posiadania odpowiedniego zaplecza politycznego i partyjnego. Po drugie, wynagrodzenia w tych jednostkach są dużo bardziej atrakcyjne dla politycznych działaczy niż wynagrodzenia pracowników gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich. Po trzecie, urzędy marszałkowskie mają znacząco więcej jednostek zależnych i nadzorowanych, w których tworzone są wysokopłatne stanowiska pracy. Po czwarte, kompetencje urzędów marszałkowskich, np. w zakresie rozwoju regionalnego i dystrybucji środków pomocowych, są atrakcyjnym obszarem lobbowania dla lokalnych przedstawicieli sił politycznych.

Ostatnim wnioskiem, który autorzy zakwalifikowali jako mit, jest twierdzenie, że w jednostkach samorządu terytorialnego pracuje za mało osób. Jak pokazują wyniki badania, dominowała odpowiedź, zgodnie z którą zasoby kadrowe urzędów są wystarczające (odpowiedziało tak 50% badanych). Jednak równocześnie 40% osób było zdania przeciwnego, twierdząc, że zasoby kadrowe nie wystarczają do realizacji określonych w ustawie działań.



Rycina 11. Zasada neutralności politycznej w ustawie o pracownikach samorządowych – perspektywa gminy, powiatu i województwa (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.



Rycina 12. Zasoby kadrowe w jednostkach samorządu terytorialnego – perspektywa szczelności samorządu

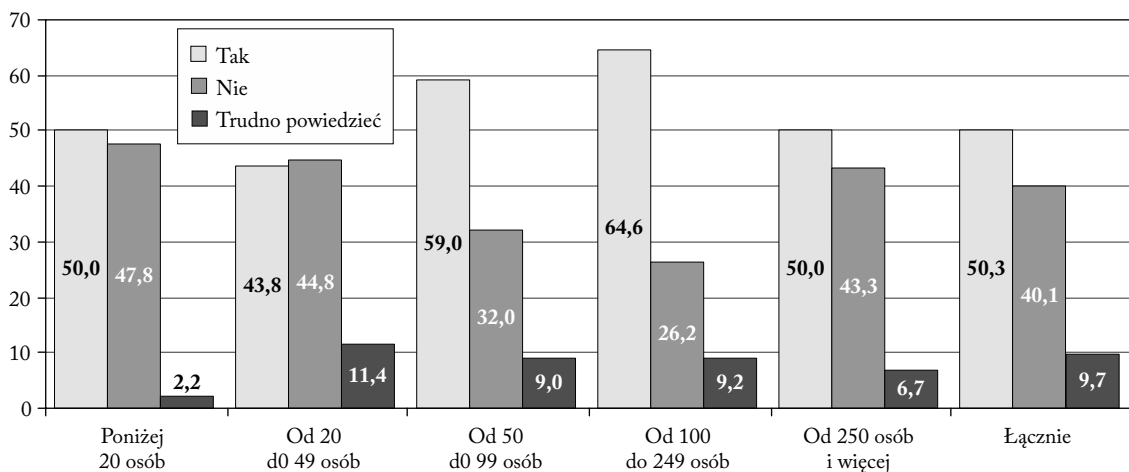
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Analizując dane dotyczące zasobów z perspektywy jednostek samorządowych różnych szczelności, okazuje się, że wyniki dla nich są niemal identyczne. Brakuje istotnych różnic między odpowiedziami przedstawicieli gmin i powiatów. Taki sam schemat można też wskazać wśród odpowiedzi dotyczących województw (choć należy pamiętać, że wyniki dla województw oparte są na jedynie czterech obserwacjach).

Swego rodzaju wyjaśnienie zróżnicowania samorządów pod względem opinii na temat

wystarczalności zasobów kadrowych zapewnia analiza wielkości zatrudnienia w danej jednostce. Okazuje się, że samorządami, które deklarują najmniejszy problem z kadrami, są jednostki liczące 50–99 osób i 100–249 pracowników. W tej pierwszej grupie 59% osób twierdzi, że zasoby są wystarczające (32% jest przeciwn), a w grupie drugiej – aż 65% zgadza się z tym twierdzeniem (26% jest przeciwnego zdania).

W urzędach zatrudniających 20–49 osób większa liczba respondentów wskazuje, że nie



Rycina 13. Zasoby kadrowe w jednostkach samorządu terytorialnego – perspektywa wielkości urzędu

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

dysponuje wystarczającymi kadrami w porównaniu z tymi, które deklarują wystarczającą liczbę pracowników. W wypadku zarówno najmniejszych, jak i największych jednostek samorządu terytorialnego wyniki nie są aż tak zróżnicowane. W jednostkach najmniejszych osób niezadowolonych z posiadanej liczby kadr jest niemal tyle co zadowolonych. W instytucjach zatrudniających 250 osób i więcej jedynie 50% respondentów wskazuje, że zasoby są wystarczające, a 43% uważa odwrotnie.

Podsumowując rozważania dotyczące zasobów kadrowych samorządów terytorialnych, należy podkreślić, że uzyskane wyniki obciążone są dużym ryzykiem. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż w samorządach terytorialnych stosunkowo rzadko stosuje się narzędzia badające obciążenie pracą poszczególnych pracowników. Jeśli nałożyć się na to brak systemowych rozwiązań w zakresie porównywania efektów pracy między poszczególnymi urzędami, to powstanie obraz mocno subiektywnego postrzegania efektywności pracy w samorządzie terytorialnym.

Podsumowanie i wnioski

Pragmatyka funkcjonowania administracji publicznej, identyczne standardy w zakresie systemu rekrutacji, awansu, kariery, oparte na zasadzie równego dostępu, równych szans, konkurencyjności, odpowiednich kwalifikacji oraz wykształcenia mogłyby zwiększyć zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji. Ustabilizowanie stosunku pracy w jednostkach samorządu terytorialnego i oparcie go na ideach i zasadach służby cywilnej mogłyby wpłynąć na ograniczenie występowania wielu negatywnych zjawisk, takich jak: nepotyzm i kumoterstwo, nadmierne upartyjnienie, korupcja, buta i arogancja, niekompetencja czy niegospodarność. Wzmocnieniu uległyby procesy zmierzające do budowy otwartej i przejrzystej (transparentnej) administracji na szczeblu samorządowym. Wprowadzenie służby cywilnej doprowadziłoby w konsekwencji do zmniejszenia polityzacji administracji samorządowej, a to pozytywnie wpłynęłoby na jakość jej usług. Istnienie samorządowej służby cywilnej zwiększa możliwość powstania takich skutecznych mechanizmów kontroli i taką realizację zasady odpowiedzial-

ności, które pozwolą uniknąć naruszania norm, praw i wartości przez pracowników i urzędników zatrudnionych w całej administracji publicznej.

Znajomość instytucji służby cywilnej jest już na tyle powszechna, że pomysł wdrożenia jej na poziomie samorządowym nie wzbudza kontrowersji. Dzieje się tak, mimo że praktyka stosowania ustawy o pracownikach samorządów jest oceniana zasadniczo pozytywnie. Wyjątek stanowi poczucie niedosytu w przypadku zasady neutralności politycznej. Jednym z rozwiązań wychodzącym naprzeciw zwiększeniu skuteczności tej zasady jest wprowadzenie jednolitego kodeksu etyki.

O ile wprowadzenie zasad służby cywilnej na grunt samorządu terytorialnego było akceptowane przez większość respondentów, o tyle idea jednej ustawy dla wszystkich grup urzędniczych nie została tak jednoznacznie doceniona przez badanych. Taki pomysł popiera 31% ankietowanych, 18% jest przeciw i aż 51% nie ma zdania. Oznacza to, że sam pomysł konsolidacji nie jest obecny w debacie publicznej w taki stopniu, by uczestnicy określili jasne stanowisko. Należy również brać pod uwagę przywiązanie do specyfiki jako jeden z elementów przesądzających o braku akceptującego stanowiska badanych.

W konkluzji prowadzonych rozważań należy podkreślić, że wbrew powszechnej opinii wprowadzenie instytucji samorządowej służby cywilnej nie budzi już większych obaw ze strony najważniejszych interesariuszy uosabianych jako decydenci polityczni na szczeblu samorządowym. W opinii autorów pomysł ten nie będzie też budził zasadniczych oporów ze strony decydentów politycznych na szczeblu rządowym. Trzeba jednak poczynić zastrzeżenie, że ostateczny efekt zależał będzie od rozwiązań prawnych oraz sposobu ich wdrożenia, a następnie realizacji.

Przyjmując perspektywę obywatela, nie jest istotne, czy pracownik realizujący konkretną usługę publiczną na szczeblu różnych typów administracji publicznej ma status członka korpusu służby cywilnej, pracownika samorządowego lub pracownika zatrudnionego na podstawie innej ustawy. Śmiemy twierdzić, że obywatelowi zależy przede wszystkim na terminowym, rzetelnym i profesjonalnym załatwieniu jednostkowej sprawy. Nie ulega wątpliwości, że osiągnięcie takiego stanu rzeczy stałoby się łatwiejsze dzięki wprowad-

dzeniu rozwiązań konsolidujących poszczególne korpusy urzędnicze.

Bibliografia

- Arcimowicz J. (2011). „Samorządowa służba cywilna?”, w: J. Arcimowicz, J. Kurczewski (red.), *Zależność czy współpraca? Dialektyka praktyk urzędowych*. Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Grosse T.G. (2000). „Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7/8, s. 61–70
- Itrich-Drabarek J. (2004/2005). „Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity”, *Służba Cywilna*, nr 9, s. 105–119.
- Itrich-Drabarek J. (2010). *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Itrich-Drabarek J. (2014). „Służba cywilna w europejskim modelu samorządu lokalnego”, w: J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 51–64.
- Itrich-Drabarek J. (2015a). *Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*. Ekspertyza na potrzeby Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. <http://kwrist.mac.gov.pl/kw/kalendarium-komisji/9455,Zespol-ds-Ustrojowych-11-porzadek-obrad.html> [dostęp: 14.12.2015].
- Itrich-Drabarek J. (2015b). „Implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce”, w: P. Kopyciński (red.), *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, t. 2. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 98–117.
- Itrich-Drabarek J., Mrocza K., Niedzielski A., Solon-Lipiński M. (2015). „Implementacja norm, wartości i procedur służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce”, w: P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Zagospodarowanie przestrzenne. Obszary metropolitalne. Samorządowa służba cywilna. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 7–124.
- Mordel T. (2002). „Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7/8, s. 19–31.
- Mrocza K. (2015a). *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Mrocza K. (2015b). „Samorządowa służba cywilna – szansa dla obywateli czy zagrożenie dla samorządności? Wnioski z badania jakościowego”, w: M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 99–112.
- Mrocza K. (2015c). „Warto ustanowić samorządową służbę cywilną”, *Dziennik Gazeta Prawna*, nr 180 (4073), 16 września.
- Niedzielski A. (2015). „Dojrzałość systemów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego”, w: M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 113–124.
- Rydlewski G. (2001). *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Solon-Lipiński M. (2015). „Metodologiczne uwarunkowania badania opinii jst na temat samorządowej służby cywilnej”, w: M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 125–136.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2013 roku* (2014). Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2014, poz. 1111 ze zm.
- Zieliński J. (2004). „O potrzebie stosunku publiczno-prawnego i umocnieniu stosunku pracy pracowników samorządowych”, w: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*. Białystok: Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej.
- Zieliński J. (2004). *Samorządowa służba cywilna i uwagi o stosunku publiczno-prawnym (kierunki rozwiązań)*, <http://www.funduszeStrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/samorzodowa%20sluzba%20cywilna%20zieliński.pdf> [dostęp: 10.11.2015].
- Zieliński W. (2010). „Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, nr 6, s. 31–44.

The local civil service in Poland – facts and myths in the light of the research outcome

The authors present the results of the study “Implementation of norms, values and procedures of the civil service in local government units in Poland”. The examination was conducted as a part of the project “Management processes support systems in local government units”, carried out by the Ministry of Administration and Digitization of Poland, in collaboration with the Małopolska School of Public Administration – Cracow University of Economics, the University of Łódź, and the University of Warmia and Mazury in Olsztyn. The primary objective of the study was to gain information on local government policy makers’ opinion regarding the possibility of implementing the civil service institution within local government bodies. The study presents selected issues referring to facts and myths concerning the possibility of establishing local government civil service in Poland.

Keywords: civil service, local government civil service, local government, organizational maturity, code of ethics.