

# Uwarunkowania i procedury obsadzania stanowisk w administracji rządowej i samorządowej – analiza porównawcza i ocena

*Waldemar Walczak*

Uniwersytet Łódzki

Celem artykułu jest zaprezentowanie, omówienie i ocena najważniejszych uwarunkowań formalno-prawnych dotyczących procedur obsadzania stanowisk, jakie obowiązują w jednostkach administracji rządowej i samorządowej. Przeprowadzone analizy nie ograniczają się wyłącznie do teoretycznych rozważań, bowiem skoncentrowano się na ukazaniu następstw i konsekwencji obowiązujących regulacji prawnych, zwracając szczególną uwagę na realne procesy, które mają odzwierciedlenie w rzeczywistości. Ważnym argumentem uzasadniającym słuszność i znaczenie podjętej problematyki badawczej jest rządowy dokument „*Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*”, w którym uznaje się, że kapitał intelektualny należy traktować jako najgłębszy i najistotniejszy potencjał rozwojowy naszego kraju.

**Kluczowe słowa:** zarządzanie kapitałem ludzkim, administracja rządowa, administracja samorządowa.

## Wstęp

Nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że efektywność i sprawność działania administracji publicznej w Polsce są ściśle zależne od poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji urzędników, przede wszystkim tych, którzy zajmują wysokie stanowiska menedżerskie, ale również od szeregowych pracowników.

Celem artykułu jest zaprezentowanie, wnikliwe omówienie i ocena najważniejszych uwarunkowań formalno-prawnych dotyczących obsadzania

stanowisk, jakie obowiązują w jednostkach administracji rządowej i samorządowej. Przeprowadzone analizy nie ograniczają się wyłącznie do teoretycznych rozważań, bowiem skoncentrowano się na ukazaniu następstw i konsekwencji obowiązujących regulacji prawnych, zwracając szczególną uwagę na realne procesy, które mają odzwierciedlenie w rzeczywistości. Ważnym argumentem uzasadniającym słuszność i znaczenie podjętej problematyki badawczej jest rządowy dokument „*Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*”, w którym uznaje się, że kapitał intelektualny należy traktować jako najgłębszy i najistotniejszy potencjał rozwojowy naszego kraju. Dodatkową przesłanką wzmacniającą rangę i zasadność przeprowadzonych rozważań jest bardzo trafne i słuszne zdanie, że budowa sprawnego państwa to wyzwanie nie tylko dla klasy politycznej i pracowników administracji, ale również dla środowiska akademickiego i organizacji pozarządowych. Należy zgodzić się opinią sformułowaną przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, że *jest to multidyscyplinarne przedsięwzięcie wymagające wiedzy i doświadczenia z różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego i wychodzące poza sztywne ramy teorii, biurokracji i formalizmu*<sup>1</sup>.

Powszechną akceptację zyskuje pogląd, że sprawne państwo to państwo prawa, przejrzyste w funkcjonowaniu i odpowiedzialne wobec obywateli za swoje działania. Takie państwo zakłada możliwie szerokie uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji, szanuje ich różnorodność oraz dba o włączenie wszystkich jednostek w kształtowanie państwa jako wspólnego dobra. Kontynuując tę myśl trzeba dodać, że istotnym elementem rzutującym na skuteczność procesów budowania sprawnego państwa jest zacieśnianie współpracy i dyfuzja wiedzy, a także wymiana doświadczeń pomiędzy jednostkami badawczo-rozwojowymi a instytucjami tworzącymi aparat władzy publicznej.

Sprawność i efektywność zarządzania administracją publiczną jest bezpośrednio zależna przede wszystkim od jakości kapitału ludzkiego. Dość często jest także zgłaszany postulat zatrudniania znacznie mniejszej liczby, ale za to lepiej opłacanych, kompetentnych i rzeczywiście wynagradzanych za efekty swojej pracy funkcjonariuszy publicznych<sup>2</sup>. Warto w tym miejscu zacytować kolejne, niezwykle trafne i prawdziwe spostrzeżenia zawarte w dokumencie *Polska 2030*, że polskie instytucje publiczne, a zwłaszcza administracja, pozbawione są dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się, ponieważ

---

<sup>1</sup> *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. M. Boni, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 302.

<sup>2</sup> W. Orłowski, *Ewaluacja – instrument efektywnego zarządzania państwem*, w: *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, red. A. Haber, M. Szałaj, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 17.

brak jest mechanizmów, które motywują pracowników do zwiększania efektywności, jak również do wprowadzania rozwiązań umożliwiających poszczególnym jednostkom rozliczanie zadaniowe. Powyższe zdanie jest jednak wyłącznie stwierdzeniem faktu, natomiast nie wskazuje na rzeczywiste źródła i przyczyny takiego stanu rzeczy, a ponadto nie daje podstaw do wypracowania konkretnych rozwiązań, mających na celu rozwiązanie istniejącego problemu. Dlatego też, otwartość i prawdziwa samoocena funkcjonowania administracji państwowej, powinna być punktem wyjścia do wypracowania i wdrożenia w życie przemyślanych i niezbędnych reform – nowych regulacji prawnych, które będą gwarantowały zrealizowanie prawidłowo wytyczonych celów. W przeciwnym razie będziemy mieli do czynienia z takim zjawiskiem, że postawiona zostaje trafna diagnoza istniejącego stanu rzeczy, zgłaszane są słuszne i uzasadnione postulaty zmian, i na tym się kończy proces budowania sprawnego państwa. Prawdą jest, że dylemat, przed którym stoi polska administracja, to albo poddanie się rosnącej biurokratycznej inercji, okazjonalne ograniczanej spontanicznymi działaniami naprawczymi, albo dokonanie systemowej diagnozy i podjęcie reformy mechanizmów jej funkcjonowania. Transparentność i jawność działania organów władzy publicznej oraz nowoczesne metody zarządzania to podstawowe instrumenty budowy sprawnego państwa<sup>3</sup>. Jednakże zasadniczym elementem, który w największym stopniu przesądza o możliwości osiągnięcia tak zdefiniowanego celu, jest zmiana sposobu myślenia, przyjmowanych postaw, a także rzeczywistych wzorców zachowań osób zajmujących najważniejsze stanowiska państwowe<sup>4</sup>.

## Organizacyjno-prawne procedury związane z możliwością podjęcia pracy w administracji rządowej i samorządowej

Zasadniczym aktem prawnym, który reguluje czynności prawne związane z zarządzaniem kapitałem ludzkim w administracji rządowej jest ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz. U. 2008 r. Nr 227 poz. 1505, ze zm.), natomiast w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego, zagadnienia te określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008 r. Nr 223 poz. 1458, ze zm.).

---

<sup>3</sup> *Polska 2030...*, op. cit., s. 299–301.

<sup>4</sup> Por. W. Kieżun, *Państwo sprawne i życzliwe*, w: *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, red. Z. Janowska, tom 4, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 20.

Ustawodawca w art. 1 wyjaśnia, że celem funkcjonowania służby cywilnej jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, z kolei przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych powstały w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Dokładne porównanie treści tych przepisów prawnych skłania do zauważenia, że oprócz zbieżności celów ogólnych, jedynie od korpusu służby cywilnej oczekuje się neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa, co wymaga szczególnego podkreślenia.

Przechodząc do zagadnień związanych z możliwością podjęcia pracy, warto zwrócić uwagę na zapis, że zarówno w przypadku wolnych stanowisk pracy w służbie cywilnej, jak również wolnych stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej, obowiązują zasady *otwartego i konkurencyjnego naboru*<sup>5</sup>. Niezwykle ważną kwestią, która zasadniczo przesądza o iluzoryczności tak sformułowanego przepisu jest doprecyzowanie, jak należy rozumieć termin *wolne urzędnicze stanowisko pracy*.

W art. 12. ustawy o pracownikach samorządowych zdefiniowano, że *wolnym stanowiskiem urzędniczym jest stanowisko, na które zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy danej jednostki lub przeniesiony służbowo pracownik samorządowy zatrudniony w innej jednostce*. Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, polega m.in. na tym, że ustawodawca daje możliwość zatrudniania na wolnych stanowiskach z pominięciem otwartych procedur naboru, ale takie rozwiązanie obejmuje wyłącznie osoby posiadające status pracownika samorządowego. Te regulacje prawne mogą być oceniane pozytywnie, ale można też zgłosić szereg uzasadnionych uwag wobec takiego rozwiązania. Obserwacja rzeczywistości dostarcza dowodów, że taka praktyka jest stosowana w przypadkach, gdy np. zmienia się władza w danym urzędzie, i nowi władarze miasta w ramach przeniesienia służbowego zatrudniają w nowym miejscu pracy swoich „zaufanych urzędników” z poprzedniej jednostki samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. Takie posunięcie jest bardzo wygodne, bowiem nie trzeba przeprowadzać żadnych naborów, a zmiany pracodawcy dokonuje się

---

<sup>5</sup> Oznacza to, że przeprowadza się konkursy w oparciu o zdefiniowane kryteria kwalifikacyjne.

<sup>6</sup> W. Walczak, *Zarządzanie zmianami w administracji samorządowej na przykładzie Urzędu Miasta Łodzi*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne – warunki i wybrane obszary jego zastosowania*, red. J. Rutkowski, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 243, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 35–54; W. Walczak, *Formy i przejawy dyskryminacji pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Dysfunkcje i patologie...*, op. cit., s. 245–261.

w ciągu jednego dnia. Tak więc wolne urzędnicze stanowisko pracy w samorządzie, nie jest pojęciem tożsamym z wakującym etatem, na którym aktualnie nie pracuje żadna osoba.

Jest to bardzo ważne stwierdzenie, bowiem zasadniczo ta ustawowa interpretacja odbiega od ogólnie przyjętego rozumowania. Można to łatwo wyjaśnić na prostym przykładzie – jeśli np. dany dyrektor podejmuje decyzję o zmianie pracodawcy (bądź pracodawca podejmuje decyzje o rozwiązaniu stosunku pracy) i w rezultacie powstaje wolny etat, to w myśl zapisów ustawowych, pracodawca wcale nie musi postrzegać tego stanowiska jako „wolne stanowisko urzędnicze”. Może bowiem przenieść (awansować) na to stanowisko innego urzędnika zatrudnionego w danej jednostce, może powierzyć innemu pracownikowi pełnienie obowiązków na tym stanowisku, bądź obsadzić stanowisko w wyniku przeniesienia służbowego pracownika samorządowego z innego urzędu. Ta ostatnia formuła zatrudnienia wymaga jednakże porozumienia pracodawców, i może być przeprowadzona na wniosek lub za zgodą osoby zainteresowanej<sup>7</sup>. Jest to przepis o charakterze fakultatywnym, a nie obligatoryjnym, dlatego też takie „służbowe przeniesienia” dotyczą wąskiego grona osób. Zgodnie z art. 22. aktualny pracodawca może nie wyrazić zgody na przedstawiony wniosek pracownika, używając argumentu, że zmiana miejsca pracy naruszy ważny interes jednostki samorządowej zatrudniającej pracownika. W opisywanym przypadku pracodawca oczywiście może podjąć decyzję o przeprowadzeniu naboru na wakujące miejsce, jeśli chce w ten sposób stworzyć szansę dla osób z zewnątrz. Ustawodawca przewiduje też możliwość odstąpienia od przeprowadzania naboru, jeśli dokonuje się zatrudnienia na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika.

Analizując natomiast ustawę o służbie cywilnej, zgodnie z brzmieniem art. 54., obsadzenie wyższego stanowiska następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, który przeprowadza się niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających jego obsadzenie. Ta ostanía część zdania jest niesłychanie istotna, bowiem okazuje się, że nie zachodzi konieczność przeprowadzania otwartego naboru, jeśli na wolne stanowisko zostanie przeniesiony bądź oddelegowany członek korpusu służby cywilnej (pod warunkiem spełniania określonych wymagań formalnych), aktualnie zatrudniony w tym samym

---

<sup>7</sup> Należy podkreślić, że w myśl art. 22 Ustawy o pracownikach samorządowych, „przeniesienia służbowego dokonuje się w drodze porozumienia pracodawców, pod warunkiem, że nie narusza to ważnego interesu jednostki, która dotychczas zatrudniała pracownika samorządowego, oraz jeśli przemawiają za tym ważne potrzeby po stronie jednostki przejmującej.” Oznacza to, że to takiej czynności prawnej oprócz chęci i woli po stronie zainteresowanego pracownika, potrzebna jest zgoda jego dotychczasowego pracodawcy.

bądź innym urzędzie. W odróżnieniu od procedur obowiązujących w jednostkach samorządu terytorialnego, obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków (art. 54. pkt. 6.).

Co więcej, w przypadku pracowników samorządowych osoba, która nie spełnia formalnych, ustawowych wymagań kwalifikacyjnych, jakie są przewidziane do zajmowania stanowiska kierowniczego, może zgodnie z obowiązującym prawem zostać ustawiona na menedżerskim stanowisku właśnie w drodze powierzenia obowiązków, co jest nagminnie wykorzystywaną praktyką<sup>8</sup>.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz szczytne założenia, mające teoretycznie gwarantować równe szanse wszystkim obywatelom – otwarte i konkurencyjne zasady ubiegania się o pracę w administracji publicznej, są jedynie iluzorycznymi zapisami.

Trzeba także zauważyć, że najwyższe stanowiska w administracji rządowej takie jak stanowiska ministra, wiceministra, sekretarza stanu, podsekretarza stanu, wojewody, wicewojewody, a także doradcy ministra, doradcy wojewody<sup>9</sup>, nie są stanowiskami zaliczanymi do korpusu służby cywilnej, co się z tym wiąże, nie przeprowadza się na te stanowiska otwartych i konkurencyjnych naborów. Jedynie w stosunku do osób mogących zajmować stanowisko wojewody lub wicewojewody, ustawodawca zdefiniował formalne wymagania kwalifikacyjne tj. posiadanie tytułu zawodowego lub równorzędnego, oraz minimum 3 letni staż pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi (art. 6. pkt 2. ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009 r. Nr 31 poz. 206, ze zm.). Podobnie nie przeprowadza się otwartych i konkurencyjnych naborów na takie stanowiska w administracji samorządowej jak m.in.: wiceprezydent, wiceburmistrz, marszałek województwa, wicemarszałek, członek zarządu województwa, skarbnik województwa, skarbnik miasta, skarbnik powiatu, starosta, wicestarosta, członek zarządu powiatu.

Kolejną interesującą kwestią, która wskazuje na istotną różnicę pomiędzy procedurami obowiązującymi w administracji rządowej i samorządowej, doty-

---

<sup>8</sup> Zob. szerzej: W. Walczak, *Metody rekrutacji i doboru menedżerów w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2010, nr 3-4, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2010, s. 98–108.

<sup>9</sup> Jest ważne aby rozróżniać, że stanowisko **radcy ministra**, **radcy wojewody** są stanowiskami urzędniczymi, osoby je zajmujące są zaliczane do korpusu służby cywilnej, wymaga się przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru, natomiast podobnie brzmiące nazwy stanowiska **doradcy** są stanowiskami, na które nie obowiązują żadne wymagania formalne, jak również nie ma potrzeby organizowania konkursów.

czy upowszechniania informacji o kandydatach, którzy przystąpili do postępowania konkursowego. Należy podkreślić, że tylko w przypadku naborów do pracy w służbie cywilnej podaje się do publicznej wiadomości imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne, a w administracji samorządowej jedynie upowszechnia się informację o wynikach naboru. Niewątpliwie takie rozwiązanie znacząco podważa zaufanie obywateli do samorządu terytorialnego i jego organów, a także stoi w sprzeczności z zasadą jawności, przejrzystości funkcjonowania instytucji finansowanych z pieniędzy podatników.

Nie ma bowiem żadnego merytorycznego uzasadnienia, aby odmiennie traktować kandydatów ubiegających się o pracę w służbie cywilnej i jednostkach samorządu terytorialnego. Dostarczając argumentu dla urzeczywistnienia słuszności wyrażonej konstatacji należy zwrócić uwagę na zapis art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej- *„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”* Są to fundamentalne ramy dla budowania demokratycznego państwa przestrzegającego prawa obywateli, które muszą być obowiązującymi wartościami znajdującymi odzwierciedlenie w sposobie postępowania i wzorach zachowań władz publicznych na każdym szczeblu.

Następna różnica, jaką można dostrzec dotyczy podziału osób zatrudnionych na urzędniczych stanowiskach w służbie cywilnej, czyli tzw. członków korpusu służby cywilnej na:

- pracowników służby cywilnej, zatrudnianych na podstawie umowy o pracę, oraz
- urzędników służby cywilnej, zatrudnianych na podstawie mianowania (art. 3).

Warto dodać, że ten podział nie jest związany z zajmowanym stanowiskiem, lecz dotyczy formy prawnej nawiązania stosunku pracy, i wiąże się z dodatkowymi przywilejami, jakie otrzymują mianowani urzędnicy<sup>10</sup> (12 dni dodatkowego płatnego urlopu wypoczynkowego, dodatek do pensji minimum 880 zł brutto, ochrona przed rozwiązaniem stosunku pracy).

---

<sup>10</sup> Aby można było przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego, należy spełnić kilka podstawowych warunków formalnych (art. 40.):

- trzeba być aktualnie zatrudnionym na urzędniczym stanowisku w służbie cywilnej,
- trzeba posiadać co najmniej trzyletni staż w służbie cywilnej lub uzyskać zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w strukturach służby cywilnej,
- trzeba posiadać tytuł magistra lub równorzędny.



W administracji samorządowej nie ma takiego podziału w stosunku do osób zajmujących urzędnicze stanowiska (zarówno szeregowie jak i kierownicze), co oznacza, że nie występuje wyodrębniona grupa pracowników, którzy ustawowo mają zagwarantowane przywileje w zakresie stabilności zatrudnienia. Możliwe jest jednak łączenie etatowej pracy w jednostkach samorządu terytorialnego z mandatem radnego<sup>11</sup>, natomiast członek korpusu służby cywilnej nie może jednocześnie pełnić funkcji radnego.

Ponadto członek korpusu służby cywilnej nie może manifestować publicznie swoich poglądów politycznych, a mianowany urzędnik dodatkowo nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani uczestniczenia w nich (art. 78. pkt. 4-5.). Należać do partii, i pełnić w tych organizacjach wysokie funkcje, a tym samym wyrażać swoje poglądy mogą jednakże przełożeni pracowników służby cywilnej, co zresztą bardzo chętnie czynią w mediach. Odmiennie wygląda sytuacja w przypadku pracowników samorządowych, gdzie ustawodawca nie wprowadza ogólnych zakazów zabraniających łączenia etatowej pracy w jednostce samorządu terytorialnego z członkostwem w partii politycznej<sup>12</sup>.

Analizując kolejne ważne różnice, należy także wspomnieć o odmiennych ustawowych wymaganiach kwalifikacyjnych stawianych wobec osób, mogących zajmować stanowiska kierownicze. Aby ubiegać się o wyższe stanowisko w służbie cywilnej<sup>13</sup>, trzeba dodatkowo spełniać następujące kryteria (art. 53.):

---

<sup>11</sup> Nie można tylko łączyć etatowej pracy w tej samej jednostce samorządu terytorialnego, w której się jednocześnie pełni się funkcję radnego, za wyjątkiem możliwości łączenia funkcji radnego wojewódzkiego i stanowiska w zarządzie województwa – etatową pracą na stanowisku np. marszałka, wicemarszałka, członka zarządu województwa, a także możliwe jest łączenie funkcji radnego powiatowego z etatową pracą na stanowisku starosty, wicestarosty, członka zarządu powiatu. Dlatego też radni miejscy najczęściej łączą swoją funkcję z etatowym zatrudnieniem na wysokich stanowiskach kierowniczych w innych jednostkach samorządu terytorialnego, z reguły tam, gdzie aktualnie we władzach zasiadają ich partyjni koledzy.

<sup>12</sup> Jedyny wyjątek dotyczy stanowiska sekretarza – osoba zajmująca to stanowisko nie może przynależać do partii politycznej (art. 5. pkt.5).

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 52, wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są stanowiska:

<sup>1)</sup> dyrektora generalnego urzędu,

<sup>2)</sup> kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób,

<sup>3)</sup> wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy,

<sup>4)</sup> kierującego komórką organizacyjną w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tych osób.



- posiadać tytuł magistra lub równorzędny,
- posiadać co najmniej sześćioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu,
- posiadać co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielny, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt. 2–4,
- spełniać dodatkowe wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.

Do zajmowania urzędniczego stanowiska kierowniczego w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego niezbędne jest (art. 6. pkt. 4.):

- posiadanie wykształcenia wyższego pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym,
- posiadanie co najmniej trzyletniego stażu pracowniczego bądź prowadzenia przez co najmniej trzy lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku<sup>14</sup>,

Z tego wynika, że wyższe wymagania kwalifikacyjne jeśli chodzi o poziom wykształcenia mają zastosowanie wobec stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej, gdzie również obligatoryjnie od kandydata wymaga się stażu pracowniczego w jednostkach finansów publicznych, a także doświadczenia na stanowisku kierowniczym bądź samodzielnym w tych organizacjach. Doświadczenie menedżerskie zdobyte w sektorze prywatnym, np. w przedsiębiorstwach, a także prowadzenie działalności gospodarczej, w ocenie ustawodawcy, nie daje możliwości ubiegania się o wyższe stanowisko. Jest to tym bardziej zdumiewające, ponieważ zgodnie z postulatami zapisami w cytowanym dokumencie rządowym *Polska 2030*, kładzie się nacisk na nowoczesne metody zarządzania i akcentuje się potrzebę integrowania wiedzy i doświadczenia z różnych dziedzin. W obecnym stanie korpus służby cywilnej staje się enklawą dostępną jedynie dla osób, których doświadczenia zawodowe są związane z sektorem publicznym. Kompetencje menedżerskie są zatem oceniane nie przez pryzmat wiedzy i umiejętności, lecz kryterium

---

<sup>14</sup> Wyjątek stanowi stanowisko sekretarza, gdzie ustawodawca przewiduje, że na tym stanowisku może być wyłącznie zatrudniona osoba, która posiada co najmniej czteroletni staż na stanowisku urzędniczym w jednostkach administracji samorządowej, w tym co najmniej dwuletni staż na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych organizacjach, lub posiadająca dodatkowo dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku w innych jednostkach sektora finansów publicznych (art. 5. pkt. 2).

oceny staje się wcześniej zajmowane stanowisko. Inaczej przedstawia się sytuacja w samorządzie, gdzie można pozyskać i zatrudnić na kierowniczym stanowisku osoby, które dotychczas nie były skażone pracą w administracji, co jest niezwykle ważnym czynnikiem, stwarzającym szansę zatrudnienia na menedżerskich stanowiskach wysokokwalifikowanych ekspertów z zewnątrz.

Nasuują się zatem uzasadnione pytania: jakie przesłanki i powody legły u podstaw sformułowania odmiennych wymagań wobec menedżerów, którzy mogą zarządzać instytucjami rządowymi a samorządowymi? Czy tylko osoba przesiąknięta ukształtowanym i charakterystycznym dla pracowników administracji sposobem myślenia i wzorcami zachowań typowymi dla biurokratów, jest gwarancją dynamicznego rozwoju i budowy sprawnego państwa, czy będzie kreatorem postulowanych systemowych reform i zmian, czy to ma być element dynamizujący zmiany kulturowe, postaw i utrwalonych zachowań urzędników?

Podjętą próbę odpowiedzi na tak sformułowane pytania należałoby znacząco poszerzyć perspektywę badawczą i odnieść się również do problematyki związanej z uwarunkowaniami politycznymi, oraz walką o wpływy i władzę.

Za istotne w tej kwestii należy uznać przeprowadzenie analizy komparatywnej, związanej z koincydencją procesów: zmiana ekipy rządowej a nowe regulacje prawne – zmiana ustawy o służbie cywilnej. To właśnie odpowiednio zdefiniowane przepisy prawne są najważniejszym elementem, od którego zależą rzeczywiste możliwości obsadzania najważniejszych stanowisk w państwie odpowiednimi osobami. Im bardziej są one rygorystyczne i utrwalają ukształtowany porządek, tym trudniej jest dokonać rzeczywistych zmian systemowych. Dlatego też, zawsze dla nowej ekipy rządowej tak ważne jest, aby uchwalić takie przepisy prawne, które będą korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów politycznych – tzn. będą dawały możliwość zapewnienia wielu tysięcy intratnych posad urzędniczych dla wybranych beneficjentów. Konsekwencją zaś zarysowanych uwarunkowań, są zjawiska przejawiające się coraz większym rozbudowaniem struktur administracyjnych, a także zawłaszczaniem wysokich stanowisk urzędniczych przez osoby wskazywane według rekomendacji partyjnej.

Rozpatrując podobieństwa pomiędzy procedurami zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej i samorządowej trzeba zwrócić uwagę m.in. na konieczność odbycia tzw. służby przygotowawczej, a także obligatoryjny obowiązek sporządzania okresowych ocen pracowników.

Syntetycznie rzecz ujmując można powiedzieć, że służba przygotowawcza ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmują-

czego po raz pierwszy pracę w administracji publicznej, do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Kończy się egzaminem, którego zdanie jest podstawowym warunkiem (choć wcale nie obligatoryjnym), aby ubiegać się o możliwość przedłużenia umowy o pracę. Nie powinno budzić wątpliwości, że takie rozwiązania zasługują na pozytywną ocenę, ponieważ umożliwiają zdobycie niezbędnej wiedzy i umiejętności, a także są bezpośrednio związane z procesami kształtowania właściwych postaw, wzorców i etycznych norm zachowań, jakie powinny wyróżniać urzędników.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można sformułować kilka interesujących wniosków, a mianowicie poszczególne działania podejmowane w ramach procesów zarządzania kadrami urzędniczymi charakteryzują się wysokim stopniem formalizacji i uszczegółowienia<sup>15</sup>. Zgadzając się z bardzo słusznymi poglądami S. Borkowskiej, że model zarządzania zasobami ludzkimi odgrywa istotną rolę w kształtowaniu innowacyjności organizacji<sup>16</sup>, trudno jest uznać, że obowiązujące regulacje ustawowe wpisują się w nurt nowoczesnych koncepcji zarządzania kapitałem ludzkim<sup>17</sup>.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na bardzo trafne i zasadne wnioski, które sformułował M. Kleiber twierdząc, że budowa kapitału ludzkiego i społecznego powinna być traktowana jako kluczowa inwestycja rozwojowa dla naszego państwa. Wartość i znaczenie kapitału ludzkiego zależy od trzech czynników: liczby wykształconych osób, aktualności i jakości zdobytej przez nie wiedzy, oraz warunków umożliwiających wykorzystanie posiadanych umiejętności. Należy zgodzić się z opinią M. Kleibera, że krytyczne znaczenie ma właśnie ten ostatni czynnik. Dzisiaj największe rezerwy kryją się w trzecim z wymienionych wcześniej czynników – bardzo ważne jest stworzenie możliwości twórczego działania wykształconej młodzieży, bowiem każdy wykształcony młody człowiek szukający swojego zawodowego szczęścia za granicą to olbrzymia strata – której rzeczywistego kosztu w dodatku nikt u nas nie próbuje nawet oszacować. Równie ważnym procesem jest budowa kapitału społecznego, rozumianego jako nasza suma-

---

<sup>15</sup> D. Berło, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kurdycka, P. Guy, P.J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 187–189.

<sup>16</sup> Zob. szerzej: *Rola ZZL w kreowaniu innowacyjności organizacji*, red. S. Borkowska, CH Beck, Warszawa 2010.

<sup>17</sup> Por. B. Jamka, *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał? Od zarządzania kompetencjami do zarządzania różnorodnością*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011; Z. Janowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2010; M. Juchnowicz, *Zarządzanie przez zaangażowanie. Koncepcja, kontrowersje, aplikacje*, PWE, Warszawa 2010; red. *Zarządzanie kadrami*, T. Listwan, C.H. Beck, Warszawa 2009.

ryczna zdolność do merytorycznego porozumiewania się, konstruktywnej współpracy i obdarzania się wzajemnym zaufaniem<sup>18</sup>.

Nie powinno budzić wątpliwości stwierdzenie, że przedstawione dotychczas rozważania odnoszące się do przepisów prawnych, jakie mają zastosowanie w urzędach administracji publicznej, stwarzają pole do nadużyć i patologii, są bowiem wykorzystywane instrumentalnie w celu legitymizacji wcześniej nieformalnie podjętych decyzji, związanych z zapewnieniem intratnych posad dla z góry upatrzonych beneficjentów.

Pierwszym procesem są nieformalnie podjęte decyzje – kogo chcemy zatrudnić i na jakim stanowisku, a następnie w zależności od statusu tak wybranego kandydata, dostosowane są metody postępowania, przy wykorzystaniu możliwych wariantów, jakie mogą być zastosowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wyniki prowadzonych badań upoważniają do wniosku, że kluczowym obszarem manipulacji jest proces ustawiania formalnych wymagań kwalifikacyjnych wobec kandydatów, którzy mogą przystąpić do „otwartego i konkurencyjnego naboru”, aby z góry upatrzona osoba, mogła zostać zatrudniona na danym stanowisku. Jednym zdaniem – są to wyreżyserowane działania, które są ukierunkowane na osiągnięcie nieformalnie podjętej decyzji – rozstrzygnięcie konkursu jest ustalane z chwilą ukazania się ogłoszenia o pracę. Co więcej, takie zjawiska są powszechnie akceptowaną praktyką, i stają się niejako wyznacznikiem i paradygmatem wzorców etycznych zarządzania w administracji publicznej<sup>19</sup>.

Na koniec warto zwrócić uwagę na fakt, że procedury w zakresie obsadzania stanowisk w administracji rządowej i samorządowej są wysoce sformalizowane i złożone, niemniej jednak można dostrzec także pewne odmienne procedury i uwarunkowania. Najważniejsze podobieństwa i różnice dotyczące wybranych procedur zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji publicznej zestawiono w poniższych tabelach 1 i 2.

---

<sup>18</sup> M. Kleiber, *Mądra Polska. Dekalog dla społeczeństwa wiedzy, umiejętności i przedsiębiorczości*, źródło: <http://www.aktualnosci.pan.pl> [15.02.2011].

<sup>19</sup> Por. W. Walczak, *Etyka zarządzania w urzędach administracji samorządowej*, „Współczesne Zarządzanie” 3/2010, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 103–112.

**Tabela 1. Wybrane różnice związane z formalno-prawnymi uwarunkowaniami obsady stanowisk w administracji rządowej i samorządowej**

Wybrane procedury związane z zarządzaniem kapitałem ludzkim		
różnice	administracja rządowa	administracja samorządowa
status prawny zatrudnionych urzędników	<ul style="list-style-type: none"> <li>osoby zajmujące najwyższe stanowiska poza służbą cywilną,</li> <li>korpus członków służby cywilnej:               <ul style="list-style-type: none"> <li>pracownicy służby cywilnej,</li> <li>urzędnicy służby cywilnej</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>brak takiego podziału,</li> <li>nie ma możliwości uzyskania statusu urzędnika mianowanego w administracji samorządowej,</li> </ul>
obsadzanie stanowisk kierowniczych	<ul style="list-style-type: none"> <li>nie można osadzić wyższego stanowiska urzędniczego w służbie cywilnej w formule prawnej powierzenia obowiązków, (są ponadto wyższe stanowiska w służbie cywilnej, na które wymaga się dodatkowych szczegółowych kwalifikacji, co wynika z odrębnych ustaw – np. stanowisko dyrektora urzędu kontroli skarbowej, wojewódzkiego lekarza weterynarii, itp.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>zgodnie z prawem dopuszczalne jest obsadzanie urzędniczych stanowisk kierowniczych w drodze powierzenia obowiązków, (jest to także możliwe w przypadku osób, które aktualnie nie spełniają ustawowych wymagań kwalifikacyjnych, niezbędnych do zajmowania kierowniczych stanowisk urzędniczych w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego)</li> </ul>
możliwość łączenia etatowej pracy z pełnieniem funkcji radnego	w korpusie służby cywilnej takie rozwiązanie jest stawowo zabronione, można jednak być zatrudnionym w administracji rządowej, np. na stanowisku doradcy wojewody i jednocześnie pełnić funkcję radnego, ponieważ takie stanowisko jest poza służbą cywilną	w przypadku osób zatrudnionych na urzędniczych stanowiskach jest to dopuszczalne, pod warunkiem, że pracują na urzędniczym stanowisku w innej jednostce samorządu terytorialnego, niż tej w której sprawują mandat radnego, (wyjątek dotyczy radnych wojewódzkich i powiatowych, którzy łączą etatową pracę w zarządzie województwa lub powiatu)
możliwość łączenia etatowej pracy z członkostwem w partii politycznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>ten przywilej przysługuje osobom zajmującym najwyższe stanowiska, które nie są wyszczególnione w ustawie o służbie cywilnej, natomiast mianowani urzędnicy służby cywilnej nie mogą być członkami partii politycznej,</li> <li>w szczególności Szefem Służby Cywilnej może być osoba, która nie jest i nie była członkiem partii politycznej w okresie ostatnich 5 lat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>zdecydowana większość pracowników samorządowych może być jednocześnie członkami partii politycznej,</li> <li>jedyny wyjątek dotyczy osób zajmujących stanowiska sekretarza, wobec których ustawodawca stawia warunek, aby nie należały do partii politycznej</li> </ul>

kontrola i nadzór nad procedurami zarządzania kapitałem ludzkim	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Szef Służby Cywilnej jest naczelnym organem administracji rządowej, który sprawuje bezpośredni nadzór nad przestrzeganiem procedur związanych z przestrzeganiem stosownej ustawy, a także opracowuje strategię, koordynuje politykę kadrową, ogłasza konkursy na wyższe stanowiska, organizuje szkolenia itp.</li> <li>– wynagrodzenia pracowników służby cywilnej są w znacznym stopniu zależne od przyjętej przez sejm ustawy budżetowej,</li> <li>– w administracji rządowej funkcjonuje Wyższa Komisja Dyscyplinarna (powoływana przez Prezesa Rady Ministrów), która jest organem odpowiedzialnym za rozpatrywanie spraw związanych z naruszeniem obowiązków członka korpusu służby cywilnej w II instancji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– każdy pracodawca samorządowy sam kształtuje i odpowiada za politykę kadrową, może decydować o liczbie etatów, tworzyć odmienną strukturę organizacyjną niż mają podobne jednostki organizacyjne,</li> <li>– mamy więc do czynienia z większą swobodą decyzyjną i elastycznością zatrudnienia, zważywszy na fakt, że uprawnienia decyzyjne w tym zakresie przysługują wyłącznie organowi wykonawczemu,</li> <li>– oczywiście organ kontrolny danej JST np. rada miejska, sejmik województwa, bądź rada powiatu, mają prawo, a nawet obowiązek kontroli poczynąń pracodawcy i zwrócenia się z prośbą o stosowne wyjaśnienia,</li> <li>– w administracji samorządowej nie występuje niezależny organ, który zajmuje się sprawami dotyczącymi odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników.</li> </ul>
---	--	---

Źródło: opracowanie własne.



**Tabela 2. Wybrane podobieństwa związane z formalno-prawnymi uwarunkowaniami obsady stanowisk w administracji rządowej i samorządowej**

Wybrane procedury związane z zarządzaniem kapitałem ludzkim		
podobieństwa	administracja rządowa	administracja samorządowa
zasady naboru, nawiązanie stosunku pracy, forma zatrudnienia, odpowiedzialność	<ul style="list-style-type: none"> <li>– iluzoryczny zapis o otwartości i konkurencyjności naborów, który w rzeczywistości wcale nie gwarantuje równego dostępu kandydatom do pracy,</li> <li>– obowiązek odbycia służby przygotowawczej dla osób, pierwszy raz podejmujących pracę,</li> <li>– zarówno w administracji rządowej jak również w jednostkach samorządu terytorialnego, wbrew temu co jest zapisane w stosownych ustawach, niestety ważną rolę odgrywają powiązania polityczne, układy i znajomości, które są rzeczywistymi i prawdziwymi przesłankami rzutującymi nie tylko na akcelerację kariery zawodowej, ale mają wręcz fundamentalne znaczenie w procesie doboru kadr,</li> <li>– mamy do czynienia z różnymi formami prawnymi zatrudnienia: w wyniku powołania na stanowisko, mianowania, oraz na podstawie umowy o pracę,</li> <li>– występują stanowiska urzędnicze gdzie określa się formalne wymagania kwalifikacyjne,</li> <li>– możliwość przeniesienia służbowego na inne stanowisko urzędnicze, bez potrzeby przeprowadzania procedur naborów,</li> <li>– odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.</li> </ul>	
system wynagradzania i oceniania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– minimalne i maksymalne stawki wynagrodzeń, jakie można otrzymać będąc zatrudnionym na danym stanowisku, są określone w stosownych rozporządzeniach, oddzielnie dla pracowników samorządowych, oraz członków korpusu służby cywilnej,</li> <li>– zajmowane stanowisko jest odzwierciedleniem zajmowanej pozycji, prestiżu, przystługujących uprawnień decyzyjnych, i zarazem głównym kryterium, od którego zależy otrzymywane wynagrodzenie, co oznacza, że wiedza i posiadane kompetencje mają drugorzędne znaczenie, nie są dominantą i wyznacznikiem statusu materialnego,</li> <li>– obowiązek sporządzania okresowych ocen pracowniczych,</li> <li>– dużą wagę przywiązuje się do szkoleń pracowników.</li> </ul>	
składanie oświadczeń majątkowych	<ul style="list-style-type: none"> <li>– osoby zajmujące najwyższe stanowiska, w szczególności związane z dysponowaniem środkami publicznymi są zobligowane do składania oświadczeń majątkowych.</li> </ul>	
szanse dodatkowego zarobku w radach nadzorczych	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dają się zaobserwować podobne tendencje dotyczące wąskiej grupy zatrudnionych pracowników, którzy otrzymują szanse dodatkowego zarobku w radach nadzorczych spółek handlowych:</li> <li>– wybrani członkowie korpusu służby cywilnej (najczęściej zajmujący wysokie stanowiska w ministerstwach, w szczególności blisko związani różnymi więziami funkcjonalnymi bądź rodzinnymi z przedstawicielami elit politycznych aktualnie sprawujących władzę), często otrzymują szansę dodatkowej pracy w radach nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa,</li> <li>– natomiast uprzywilejowana grupa wybranych beneficjentów w samorządzie terytorialnym otrzymuje szansę podjęcia dodatkowej pracy w organach nadzoru spółek handlowych z udziałem kapitałowym tej jednostki samorządu terytorialnego, w której zajmują etatowe urzędnicze stanowisko pracy.</li> </ul>	
ograniczenia dotyczące podejmowania dodatkowych zajęć	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pracownik samorządowy jak również członek korpusu służby cywilnej nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.</li> </ul>	

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie i rekomendacje

Akcentowana potrzeba prowadzenia polityki rozwojowej polskiego państwa, opartej na kapitale intelektualnym jest niezwykle ważnym procesem, którego beneficjentem oraz recenzentem będą przyszłe pokolenia Polaków<sup>20</sup>. Chcąc skutecznie reformować nasze państwo, należy w pierwszej kolejności wprowadzić fundamentalne zmiany w obszarze funkcjonowania administracji publicznej. Trzeba bowiem pamiętać, że nie tylko sektor MŚP, jest ważnym podmiotem gospodarki rynkowej, ale przede wszystkim to decyzje podejmowane przez menedżerów organizacji sektora finansów publicznych, mają istotny wpływ na kierunki przepływów kapitałowych, a także oddziałują na sprawność naszego państwa i jego gospodarczy rozwój.

Zmiany przepisów prawnych umożliwiające bardziej efektywne obsadzanie stanowisk w administracji publicznej, powinny zmierzać w kierunku zagwarantowania prawdziwej otwartości i konkurencyjności naborów, odejścia od modelu gwarantującego stabilność zatrudnienia i zasad wynagradzania urzędników bez powiązania z konkretnymi i wymiernymi efektami pracy. Zatrudnianie według kryterium znajomości, bez względu na posiadaną wiedzę, umiejętności, jest zjawiskiem powszechnymi i charakterystycznym nie tylko dla sektora prywatnych przedsiębiorstw<sup>21</sup>, ale jest także zauważalne w administracji publicznej, spółkach Skarbu Państwa, spółkach z udziałem kapitałowym samorządów.

Analizując informacje telewizyjne i prasowe podawane do publicznej wiadomości, można sądzić, że nasilająca się tendencja obsadzania stanowisk w administracji publicznej, oparta na układach i znajomościach, pozostaje w relacji dychoomicznej z wyzwaniem rozwojowymi, przed jakimi stoi nasz kraj. Takie zjawiska mogą co najwyżej służyć realizacji partykularnych korzyści dla wąskiej grupy osób, ale z pewnością nie przyczyniają się do budowy sprawnego państwa.

Podjęta w artykule problematyka jest ponadto ważna z punktu widzenia kształcenia przyszłych profesjonalnych menedżerów – uczciwych, kompetentnych i odpowiedzialnych urzędników, pracujących w administracji publicznej. Warto pamiętać, że odpowiedzialność oznacza postępowanie, które jest zgodne z obowiązującym prawem, a nade wszystko jest wolne od uzasadnionych podejrzeń o stronnicość, interesowność, dbanie o realizację partykularnych interesów wąskiej grupy osób, mających układy i powiązania polityczne, rodzinne koneksje, znajomości biznesowe. Odpowiedzialność osób zajmujących wysokie stanowiska

---

<sup>20</sup> *Polska 2030...*, op. cit., s. 205.

<sup>21</sup> B. Sławecki, *Zatrudnianie po znajomości. Kapitał społeczny na rynku pracy*, CH Beck, Warszawa, 2010, s. 11.

urzędnicze wiąże się z posiadanymi uprawnieniami decyzyjnymi, dotyczącymi dysponowania środkami publicznymi – dlatego musi być to postępowanie jawne i przejrzyste, które jest ukierunkowane na realizację wspólnego dobra.

## Bibliografia

- Berło D., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kurdycka, P. Guy, P.J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, red. M. Szałaj, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
- Jamka B., *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał? Od zarządzania kompetencjami do zarządzania różnorodnością*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Janowska Z., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2010.
- Juchnowicz M., *Zarządzanie przez zaangażowanie. Koncepcja, kontrowersje, aplikacje*, PWE, Warszawa 2010.
- Kieżun W., *Państwo sprawne i życzliwe*, w: *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, red. J. Janowska, tom 4, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Kleiber M., *Mądra Polska. Dekalog dla społeczeństwa wiedzy, umiejętności i przedsiębiorczości*, PAN, Warszawa 2011.
- Orłowski W., *Ewaluacja – instrument efektywnego zarządzania państwem*, w: *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, red. A. Haber, M. Szałaj, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. M. Boni, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Rola ZZL w kreowaniu innowacyjności organizacji*, red. S. Borkowska, CH Beck, Warszawa 2010.
- Sławecki B., *Zatrudnianie po znajomości. Kapitał społeczny na rynku pracy*, CH Beck, Warszawa 2010.
- Walczak W., *Etyka zarządzania w urzędach administracji samorządowej*, „Współczesne Zarządzanie” 2010, Nr 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- Walczak W., *Metody rekrutacji i doboru menedżerów w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2010, nr 3-4, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2010.
- Walczak W., *Zarządzanie zmianami w administracji samorządowej na przykładzie Urzędu Miasta Łodzi*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne – warunki i wybrane obszary jego zastosowania*, red. J. Rutkowski, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 243, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Walczak W., *Formy i przejawy dyskryminacji pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, red. Z. Janowska, tom 4, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, CH Beck, Warszawa 2009.

## Akty prawne

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

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz. U. 2008 r. Nr 227 poz. 1505, ze zm.)

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008 r. Nr 223 poz. 1458, ze zm.).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009 r. Nr 31 poz. 206, ze zm.).

## Summary

### Recruitment Conditions and Procedures in State and Local Administration – Comparative Analysis and Evaluation

The purpose of the paper is presenting legal basis and conditions concerning chosen human capital management processes which are applied at the government administration and self-government units. Conducted analyses were not limited exclusively to theoretical deliberations, because the author also concentrated on portraying results and the consequence of these regulations, paying special attention to real processes which have reflected the human capital management paradigms occurring in civil service. Important argument which intensifies the rank and the rightness of research undertaken is the fact that in official government document 'Poland 2030. Development challenges', it has been acknowledged that intellectual capital should be treated as the deepest and most significant development potential of our country. In the final part of the article conclusions and recommendations for the management practice were formulated.

**Key words:** human capital management, government administration, self-government units.

## Резюме

### **Факторы, обуславливающие назначение на должности и его процедуры в правительственной и самоуправленческой администрации – сравнительный анализ и оценка**

Целью статьи является презентация, обсуждение и оценка формально-правовых норм, касающихся управления человеческим капиталом, какие существуют в органах правительственной и самоуправленческой администрации. Проведенные анализы не ограничиваются только теоретическими рассуждениями, так как исследователи сосредоточились на демонстрации последствий действующих юридических актов, особое внимание обращая на реальные процессы, которые имеют отражение в действительности. Важным аргументом, обосновывающим правильность и значение затронутой исследовательской проблематики является правительственный документ „Польша 2030. Вызовы развития” в котором признается, что к интеллектуальному капиталу следует относиться как к глубочайшему и существеннейшему потенциалу развития страны.

**Ключевые слова:** управление человеческим капиталом, правительственная администрация, самоуправленческая администрация.

**Dr Waldemar Walczak**

Doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu, pracownik naukowo-dydaktyczny Uniwersytetu Łódzkiego, członek Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa – Oddział w Łodzi. Zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się wokół szeroko pojętej tematyki dotyczącej funkcjonowania, rozwoju i metod zarządzania we współczesnych organizacjach. Jest autorem kilkudziesięciu artykułów naukowych poświęconych m.in.: zagadnieniom zarządzania wiedzą i kreowania kapitału intelektualnego, determinant konkurencyjności, zarządzania wartością przedsiębiorstw, zarządzania projektami, nadzoru korporacyjnego, zarządzania kapitałem ludzkim w administracji samorządowej. Ważne pozycje w dorobku naukowym stanowią książki: W. Walczak, *Nauka o organizacji. Wybrane zagadnienia*, *Zarządzanie wiedzą we współczesnych przedsiębiorstwach. Ujęcie multidyscyplinarne* (współautor Bogusław Kaczmarek).