



Samorząd terytorialny a związki zawodowe

– uwarunkowania, możliwości i perspektywy
prowadzenia dialogu społecznego

pod redakcją JANA CZARZASTEGO

listopad 2020



FAGFORBUNDET



Projekt otrzymał dofinansowanie z Norwegii poprzez Granty Norweskie 2014-2021,
w ramach Programu Dialog Społeczny - Godna Praca.



FOT:
Marcin Żegliński
Piotr Machnica
Adobe Stock
Fagforbundet
Związek Miast Polskich

Samorząd terytorialny a związki zawodowe

**– uwarunkowania, możliwości i perspektywy
prowadzenia dialogu społecznego**

pod redakcją JANA CZARZASTEGO

listopad 2020

Wydawca:

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”
ul. Wały Piastowskie 24
80-855 Gdańsk

Publikacja wydana w ramach projektu
„Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy
w sektorze publicznym na poziomie samorządów”
Biuro Programów Europejskich KK NSZZ „Solidarność”
ul. Wały Piastowskie 24
tel. (48) 58 308 43 18

Skład i druk:

Wydawnictwo Tekst Sp. z o.o.
85-307 Bydgoszcz, ul. Kossaka 72
tel./fax 52 348 62 50
www.tekst.com.pl, e-mail: info@tekst.com.pl

ISBN 978-83-85610-09-0



Projekt otrzymał dofinansowanie z Norwegii poprzez Granty Norweskie 2014-2021,
w ramach Programu Dialog Społeczny - Godna Praca.



SŁOWO WSTĘPNE

Przedstawiamy Państwu raport z badania przeprowadzonego w ramach projektu „Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów” realizowanego w partnerstwie między NSZZ „Solidarność”, Związkiem Miast Polskich (ZMP) oraz Norweskim Związkiem Pracowników Komunalnych i Powszechnych (Fagforbundet) i Norweskim Stowarzyszeniem Władz Lokalnych i Regionalnych (KS).

Ogólnym celem projektu jest poprawa jakości dialogu społecznego w sektorze publicznym na poziomie lokalnym w Polsce, co ma zostać osiągnięte w drodze identyfikacji i rozwoju metod wspierających dialog społeczny w tym sektorze, a także poprzez rozwój kanałów efektywnej komunikacji i współpracy pomiędzy partnerami społecznymi sektora publicznego i władzami lokalnymi. Projekt zakłada opracowanie modelu prowadzenia dialogu społecznego w sektorze publicznym na poziomie samorządów w Polsce i pilotaż tego modelu w dwóch wybranych samorządach.

W przygotowaniu raportu uczestniczyli (w kolejności alfabetycznej): Sławomir Adamczyk (autor/współautor rozdziałów 4, 6), Jan Czarzasty (redaktor, autor/współautor rozdziałów 2, 5, 7, 8), Paweł Krawczyk (współautor rozdziału 3), Nina Monsen współautorka rozdziału 4), Małgorzata Ornoch-Tabędzka (współautorka rozdziału 3), Barbara Surdykowska (autorka/współautorka rozdziałów 1, 2) oraz Marek Wójcik (współautor rozdziału 3). Współautorem rycin w rozdziale 3 jest Jan Maciej Czajkowski.

Oddając ten raport w ręce Czytelników, zespół autorski chciałby serdecznie podziękować wszystkim osobom, bez udziału i wsparcia których nie udało się doprowadzić tej pracy do końca. Wyrazy uznania należą się naszym Kolegom z Norwegii Bjørnowi Pettersenowi i Christianowi Larsenowi. Gorąco dziękujemy przedstawicielom środowiska akademickiego, którzy partycypowali w ankiecie eksperckiej (w kolejności alfabetycznej): dr. Pawłowi Czarneckiemu, dr. Izabeli Florczak, dr. Andrzejowi Klimczukowi, Iwonie Kozieji-Grabowskiej, dr. Maciejowi Ładze, dr. hab. Łukaszowi Pisarczykowi, dr. Sebastianowi Samolowi, dr. hab. Michałowi Skapskiemu, dr. hab. Katarzynie Skorupińskiej-Cieślak, dr. hab. Dagmarze Skupień, dr. hab. Jackowi Sroce, dr. Rafałowi Towalskiemu, dr. Marcinowi Wujczykowi oraz dr. hab. Andrzejowi Zybale.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	7
1. Samorząd jako pracodawca bezpośredni i pośredni	12
1.1. Wprowadzenie	12
1.2. Koncepcja pracodawcy w polskim prawie pracy – uwagi wstępne	12
1.3. Koncepcja pracodawcy w polskim prawie pracy – uwagi historyczne	14
1.4. Koncepcja pracodawcy w polskim prawie pracy – aktualny stan prawny	16
1.5. Pracodawca w sferze samorządowej (ewentualne przejście do właścicielskiej koncepcji pracodawcy)	17
1.6. Samorząd jako pracodawca pośredni (ekonomiczny) – relacje w trójkącie	18
2. Uwarunkowania prawne i praktyka procesów dialogu społecznego w sektorze samorządowym w Polsce	21
2.1. Wprowadzenie	21
2.2. Dialog społeczny: podstawowe pojęcia	22
2.3. Efekty dialogu społecznego	25
2.3.1. Układy zbiorowe pracy – obowiązujący stan prawny	25
2.3.2. Układy zbiorowe pracy – Propozycje Komisji Kodyfikacyjnej	28
2.3.3. Ponadzakładowe układy zbiorowe pracy w sektorze publicznym – stan faktyczny	28
2.3.4. Spory zbiorowe – obowiązujące regulacje	29
2.3.5. Spory zbiorowe – propozycje Komisji Kodyfikacyjnej	30
2.3.6. Aktorzy dialogu społecznego w sektorze samorządowym	30
2.3.7. Opiniowanie przez związki zawodowe aktów prawa miejscowego	33
2.4. Wnioski	37
2.4.1. Konieczność ożywienia praktyki układowej	37
2.4.2. Konieczność zmian dotyczących sporów zbiorowych	38
2.4.3. Konieczność zmian w zakresie ograniczenia prawa do strajku	38
3. Stan wiedzy o samorządowym rynku pracy	39
3.1. Uwagi wstępne	39
3.2. Źródła informacji i danych o zatrudnieniu w sektorze samorządowym	40
3.3. Zatrudnienie w sektorze samorządowym	41
3.3.1. Zatrudnienie w administracji samorządowej na tle administracji państwowej	41
3.3.2. Zatrudnienie w sektorze samorządowym na tle zatrudnienia ogółem	48

3.4. Rotacja pracowników w sektorze samorządowym	58
3.5. Sytuacja kobiet zatrudnionych w sektorze samorządowym	62
3.6. Wynagrodzenia w instytucjach sektora samorządowego	68
3.7. Podsumowanie	75
4. Dialog społeczny w sektorze samorządowym w kontekście doświadczeń europejskich	78
4.1. Dialog między przedstawicielami pracowników sektora publicznego a reprezentacją pracodawców samorządu terytorialnego na poziomie UE	78
4.2. Dialog społeczny w sektorze samorządowym – doświadczenia norweskie	81
4.2.1. Podstawy dialogu społecznego w Norwegii i trójstronnej współpracy na szczeblu samorządowym	81
4.2.2. Główne zasady trójstronnej współpracy w Norwegii	82
4.2.3. Różnica między dialogiem społecznym a współpracą trójstronną	83
4.2.4. Gminna współpraca trójstronna	83
4.2.5. Ramy formalnej współpracy w sektorze komunalnym	84
4.2.6. Przykłady dobrych praktyk w zakresie dialogu społecznego na poziomie samorządów	85
4.2.7. Studia przypadku	87
5. Badania ankietowe nad dialogiem społecznym w sektorze samorządowym w Polsce	89
6. Kwerenda konfliktów społecznych na linii: pracownicy/związki zawodowe – organ samorządu terytorialnego	97
7. Dialog społeczny w sektorze samorządowym z perspektywy akademickiej, wyniki ankiety eksperckiej	102
8. Spojrzenie w przyszłość – przedstawienie sugerowanych obszarów (praktyk) testowania pilotażowego nowych instrumentów dialogu społecznego	108
9. Podsumowanie i wnioski	115
Spis rycin	119
Spis tabel	119
Spis wykresów	119

WPROWADZENIE

Niniejszy raport jest opracowaniem wielowątkowym. W sensie tematycznym obejmuje problematykę rynku pracy oraz dialogu społecznego i stosunków pracy w sektorze samorządowym. Pod względem międzynarodowym zawiera elementy porównania sytuacji w Polsce i Norwegii. Raport powstał w szczególnym okresie, pandemii koronawirusa COVID-19, która ogarnęła cały świat, w tym Polskę i Norwegię w 2020 roku.

Projekt ma na celu przede wszystkim poznanie praktyki dialogu społecznego w tych podmiotach, na które jednostki samorządu terytorialnego wywierają wpływ pośredni, nie będąc bezpośrednim pracodawcą, ale interesariuszem dysponującym poważnymi narzędziami kontroli, głównie natury finansowej. Jest to realizowane zarówno w drodze badań empirycznych na źródłach pierwotnych i wtórnych, opisanych i przeanalizowanych w niniejszym raporcie, jak również poprzez pilotażowe badania mające na celu testowanie nowych rozwiązań (praktyk) dialogu społecznego. Pilotaż odbędzie się w terminie późniejszym, więc siłą rzeczy nie możemy pokazać tu jego rezultatów, natomiast przedstawione są w raporcie narzędzia, przy pomocy których ta faza badań zostanie zrealizowana. Pilotaż będzie polegał na zainicjowaniu pogłębionych rozmów przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego ze związkowym przedstawicielstwem pracowników. Chodzi o związkowe przedstawicielstwo reprezentujące nie tylko pracowników danego urzędu, ale w sposób pośredni także pracowników zależnych od decyzji/działań samorządu. Działania takie zostaną przeprowadzone w dwóch samorządach. Kolejnym celem projektu jest wymiana doświadczeń ze stroną norweską, której dorobek zarówno z zakresu samorządności lokalnej, jak i dialogu społecznego tworzy mocny i wart głębokiej refleksji, w kontekście polskich realiów, układ odniesienia.

Punktem wyjścia do naszych badań było założenie, że dialog społeczny w sektorze publicznym na poziomie samorządów lokalnych w Polsce charakteryzuje się niską efektywnością i brakiem możliwości rozwiązywania problemów pracowniczych. Sektor samorządowy jako znaczący pracodawca w skali całego rynku pracy, odciskający silne piętno w sferze

dialogu społecznego (a zatem i zbiorowych stosunków pracy), mierzy się z zadaniem skomplikowanym ze względu na dwoistość wykonywanej roli, wynikającej z istniejącego, w dużym stopniu dysfunkcjonalnego otoczenia prawnego. Dwoistość ta jest efektem rozdzielenia odpowiedzialności pracodawcy na gruncie formalnoprawnym i ekonomicznym, za sprawą dominacji w polskim prawie pracy organizacyjnej (zarządczej) koncepcji pracodawcy nad koncepcją właścicielską. Inaczej mówiąc, pracodawca formalny nie jest pod wieloma względami pracodawcą rzeczywistym, a jedynie jego przedstawicielem, o ograniczonym zakresie sprawstwa, szczególnie w sferze gospodarki finansowej. Związki zawodowe mogą negocjować jedynie z bezpośrednim pracodawcą. W sytuacji kiedy rzeczywistym pracodawcą (ale nie bezpośrednim) w sensie ekonomicznym jest samorząd, nie jest to możliwe. W tych przypadkach samorząd nie jest zobowiązany do prowadzenia rokowań zbiorowych ze związkami zawodowymi. Sytuacja mogłaby ulec poprawie poprzez wprowadzenie mechanizmów dobrowolnego dialogu trójstronnego celem omawiania ważnych dla pracowników kwestii. W ten sposób możliwe byłoby osiągnięcie konsensusu w zakresie rozwiązań przyczyniających się do tworzenia godnych warunków pracy.

Z uwagi na to, że w raporcie posługujemy się szeregiem kluczowych pojęć odnoszących się do organizacji sfery instytucjonalnej rządzenia (*governance*), a powiązanych ze zbiorowym prawem pracy, chcielibyśmy je zdefiniować na samym początku, aby zapewnić klarowność wyводу w dalszej części opracowania. Tak więc, rozpoczynając od pojęcia „**sfery publicznej**”, będziemy ją rozumieć jako sferę działalności państwa związaną z realizacją przysługującego mu władztwa. Poza zakresem takiego ujęcia pozostaje działalność o charakterze gospodarczym prowadzona w oparciu o własność państwową. Dla przyjęcia takiej konwencji terminologicznej decydujące znaczenie ma rodzaj działalności, a nie „państwowy” charakter podmiotu tę działalność prowadzącego, zwłaszcza gdy podmiot ten został prawnie wyodrębniony i występuje w obrocie jako inna niż Skarb Państwa państwowa osoba prawna, przedsiębiorstwo państwowe czy spółka kapitałowa z dominującym udziałem własności państwowej. W przypadku „**sektora publicznego**”, ze względu na mnogość definicji oraz ich zróżnicowanie, można to pojęcie opisać za pomocą trzech ujęć badawczych¹.

1. Podmiotowo – podmioty, które istnieją w sektorze publicznym określa charakter ich dochodów i wydatków. Dochody pochodzą z bezzwrotnych świadczeń na rzecz państwa. Wydatki natomiast to najczęściej transfery na rzecz gospodarstw domowych, przedsiębiorstw lub w formie wydatków na dobra i usługi dla organizacji publicznych.

2. Przedmiotowo – sektor publiczny grupuje dochody oraz wydatki na administrację publiczną i samorządową oraz funduszy państwowych.

3. Funkcjonalnie – sektor publiczny obejmuje wszystkie państwowe, samorządowe instytucje oraz jednostki organizacyjne (posiadające lub nieposiadające osobowości

¹ Przygodzka R. (2008) Efektywność sektora publicznego „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4, s. 153–167.

prawnej), które realizują swoje działania wykorzystując w finansowaniu wyłącznie lub w przeważającej większości środki państwowe².

Odmienne jest pojęcie „jednostki sektora finansów publicznych” określone w art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Są to: jednostki organizacyjne Skarbu Państwa (*stationes fisci*) lub samorządowe jednostki organizacyjne, a więc jednostki organizacyjne gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego (*stationes municipi*).

Wreszcie wyjaśniamy pojęcie „sektor samorządowy”, który obejmuje jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz podległe tym organom jednostki organizacyjne. Pojęcie „sektor samorządowy” nie jest jednak pojęciem prawnym, zdefiniowanym w ustawie.

W opracowaniu pokazujemy wyniki analiz danych ze źródeł wtórnych i pierwotnych. Korzystaliśmy z danych statystyki publicznej (nie tylko ogólnodostępnych, ale również zakupionych z GUS), literatury naukowej, opracowań specjalistycznych, informacji publicznej z zasobów internetowych. Obok nich w raporcie posiłkujemy się danymi zgromadzonymi przez nas samodzielnie na potrzeby projektu. Nasze badania objęły ankietę ekspercką zrealizowaną w gronie przedstawicieli świata akademickiego, mających w swoim dorobku naukowym dokonania mieszczące się w dziedzinach, do których należy materia projektu, przede wszystkim chodzi tu o stosunki pracy i dialog społeczny, prawo pracy i nauki o administracji. Ponadto przeprowadziliśmy badania ankietowe na podmiotach reprezentujących sektor samorządowy w jego różnych wymiarach, w szczególności: jednostkach samorządu terytorialnego, samorządowych osobach prawnych (i zakładach samorządowych) oraz przedsiębiorstwach komunalnych.

Raport składa się z ośmiu rozdziałów oraz zakończenia. W **rozdziale 1 Barbara Surdykowska** dokonuje porównania ról samorządu jako pracodawcy bezpośredniego i pośredniego. Samorząd jest pracodawcą bezpośrednim wobec zatrudnionych objętych regulacją ustawy o pracownikach samorządowych, jak również wobec zatrudnionych niepodlegających reżimowi tej ustawy, ale dla których to osób organy samorządu terytorialnego są stroną umowy o pracę (lub innej, tworzącej zatrudnienie niepracownicze). Z kolei pracodawcą pośrednim jest samorząd wobec pracowników, dla których pracodawcą *de iure*, a więc stroną umowy o pracę jest inny podmiot. Podmiot ów wypełnia funkcję pracodawcy w świetle polskiego prawa pracy, stojącego na gruncie tzw. organizacyjnej (zarządczej) koncepcji pracodawcy. Jednak organem założycielskim jest dla niego samorząd, mający istotny wpływ na funkcjonowanie podlegającej mu samorządowej osoby prawnej, zakładu czy przedsiębiorstwa komunalnego, przede wszystkim w aspekcie finansowym. Tego rodzaju zależność istotnie ogranicza samodzielność i sprawstwo formalnego pracodawcy w stosunkach pracy.

W **rozdziale 2 Jan Czarzasty i Barbara Surdykowska** zajmują się problematyką dialogu społecznego w sektorze samorządowym. W rozdziale znajduje się syntetyczna prezentacja

² Wiatrak A.P. (2005) Sektor publiczny – istota, zakres i zarządzanie „Problemy zarządzania”, nr 10, s. 7–21.

instytucjonalnych ram dialogu społecznego w naszym kraju, której jednym z celów jest pokazanie różnic pomiędzy dialogiem społecznym a obywatelskim, często, choć niesłusznie utożsamianych ze sobą. Następnie omówione są dwa najważniejsze efekty dialogu społecznego, tj. układy zbiorowe pracy i spory zbiorowe, w obu przypadkach zarówno w postaci aktualnej, jak i pod kątem rozważanych propozycji zmian w przepisach je regulujących. Przeanalizowano też istniejących w sektorze samorządowym aktorów zbiorowych dialogu społecznego, procesy opiniowania przez związki zawodowe aktów prawa miejscowego, z podaniem poszczególnych kategorii tematycznych i dotyczącego ich orzecznictwa, jak również konsekwencji braku opinii ze strony związków zawodowych.

W **rozdziale 3 Małgorzata Ornoch-Tabędzka, Marek Wójcik i Paweł Krawczyk** opisują stan i dynamikę zatrudnienia w sektorze samorządowym. Unikatowy charakter tego rozdziału bierze się stąd, że po pierwsze nawiązuje on do raportu „Samorząd jako pracodawca” przygotowanego przez Związek Miast Polskich w 2014 roku (dane z 2012 roku) – co nadaje badaniom walor ciągłości, cechy rzadko niestety spotykanej w opracowaniach eksperckich i akademickich w Polsce – po drugie bazuje na danych statystyki publicznej, wyodrębnionych z formularza Z-06, które nie są dostępne w standardowych publikacjach GUS. Autorzy omawiają po kolei generalny stan zatrudnienia w sektorze, odnosząc go następnie do zatrudnienia w administracji państwowej i ogółem, rotację zatrudnienia w sektorze, udział kobiet w zatrudnieniu, a wreszcie wynagrodzenia. Z analizy wynika, że zatrudnienie w sektorze rosło, podobnie jak poziom wynagrodzeń. Jednocześnie sektor wzmacniał się pod względem merytorycznym i kompetencyjnym.

W **rozdziale 4 Sławomir Adamczyk i Nina Monsen** przedstawiają charakterystykę dialogu społecznego w sektorze samorządowym na tle doświadczeń europejskich. Po pierwsze został opisany dialog między przedstawicielami pracowników sektora publicznego a reprezentacją pracodawców samorządu terytorialnego na poziomie UE. Po drugie Czytelnicy mają sposobność zapoznać się ze specyfiką dialogu społecznego w sektorze samorządowym w Norwegii. Na obu poziomach zarysowane zostają ważne układy odniesienia dla rodzimego sektora samorządowego.

W **rozdziale 5 Jan Czarzasty** omawia i analizuje wyniki badań ankietowych nad dialogiem społecznym w Polsce. Materiał, któremu poświęcony jest rozdział powstał w rezultacie sprawnej realizacji badań przez ZMP. Dzięki temu zyskujemy wgląd w sytuację zbiorowych stosunków pracy i dialogu społecznego w jednostkach samorządu terytorialnego, samorządowych osobach prawnych i przedsiębiorstwach komunalnych. Uwzględnienie w badaniach trzech odrębnych kategorii respondentów pozwala uchwycić podobieństwa i różnice w praktyce dialogu, w zależności od tego, czy samorząd jest pracodawcą bezpośrednim czy pośrednim. Jakkolwiek obraz dialogu społecznego wyłaniający się z tych badań należy opisać jako raczej produktywny, mimo że dość zrytualizowany, to zarazem dostrzegalne są w nim problemy związane z dwoistością ról pracodawcy (w przypadku samorządowych osób prawnych oraz przedsiębiorstw komunalnych).

W **rozdziale 6 Sławomir Adamczyk** przedstawia kwerendę konfliktów w stosunkach pracy w sektorze samorządowym. Opracowanie bazuje na danych gromadzonych w ramach

Monitoringu Konfliktów Społecznych realizowanego przez resort pracy w okresie 2016–2020. Rozdział ten stanowi kontrapunkt dla rozdz. 5, w którym na podstawie danych empirycznych nakreślono generalnie pozytywny obraz dialogu społecznego jako procesu funkcjonalnego. Stosunki pracy nie są jednak, bo nie mogą być, polem wolnym całkowicie od napięć i konfrontacji.

Rozdział 7 Jana Czarzastego zawiera syntetyczny przegląd wypowiedzi zaproszonych do udziału w badaniu przedstawicieli świata akademickiego. Należy zaznaczyć, że ankieta ekspercka, za pośrednictwem której środowisko naukowe mogło się wypowiedzieć, została wdrożona jako narzędzie badawcze w reakcji na wybuch pandemii COVID-19. Pierwotnie planowaliśmy zorganizowanie seminarium, na którym eksperci uniwersyteccy mogliby wziąć udział w dyskusji, a więc nie tylko ograniczyć się do wypowiedzi *ex cathedra*, ale zaangażować w wymianę poglądów. Gwałtowna zmiana okoliczności wymusiła zaimprovizowanie sposobu komunikacji, który pozwoliłby na pozyskanie danych, a jednocześnie zapewnił przestrzeganie zasad bezpieczeństwa sanitarnego.

Rozdział 8 Jana Czarzastego, Barbary Surdykowskiej i Sławomira Adamczyka ma szczególny charakter na tle pozostałych, albowiem nie jest opracowaniem analitycznym, ale propozycją działań z zakresu testowania nowych instrumentów dialogu społecznego. W rozdziale przedstawione są cztery koncepcje praktyk pilotażowych do przeprowadzenia na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Opracowanie zamykają wnioski.

1. SAMORZĄD JAKO PRACODAWCA BEZPOŚREDNI I POŚREDNI

1.1. Wprowadzenie

Rozdział 1 ma na celu nakreślenie tła dla dalszych analiz prowadzonych w oparciu o badania źródeł wtórnych (kwerenda literaturowa, raporty eksperckie, dane statystyczne) oraz pierwotnych (badania ankietowe w samorządach i studia przypadków wybranych jednostkach samorządu terytorialnego, powiatach miejskich). Na tło składają się wyjaśnienia podstawowych pojęć prawnych i przedstawienie szczególnych regulacji z różnych gałęzi prawa obowiązującego w Polsce. Przede wszystkim chodzi tu o prawo pracy, jak również przepisy prawa samorządowego, ale i prawa cywilnego, na których zbiegu powstają specyficzne uwarunkowania działania przedstawicielstwa pracowniczego (z naczelnym miejscem zajmowanym przez związki zawodowe), które niekoniecznie można uznać za funkcjonalne, ze względu na występujące między nimi sprzeczności, a także luki. Zagadnieniem najważniejszym jest koncepcja pracodawcy występująca w polskim prawie pracy, a zwłaszcza to, że ma ona specyficzny charakter, mianowicie zarządczy (organizacyjny), a nie właścicielski. Po przedstawieniu historycznej genezy oraz obecnego stanu prawnego przejdziemy do analizy samorządu jako pracodawcy, a także samorządu jako organu założycielskiego (pracodawcy w ujęciu ekonomicznym, ale nie zarządczym) oraz miejsca w tym specyficznym, trójkątnym układzie podmiotów publicznych i przedsiębiorstw prywatnych (*de iure* pracodawców) usytuowanych pomiędzy samorządem (*de facto* pracodawcą) a pracownikami.

1.2. Koncepcja pracodawcy w polskim prawie pracy – uwagi wstępne

W polskiej doktrynie prawa pracy najczęściej wyróżnia się dwie koncepcje pracodawcy: tzw. koncepcja zarządcza oraz koncepcja właścicielska. Kwestią kluczową w tym podziale jest posiadanie lub nieposiadanie przymiotu osobowości prawnej przez pracodawcę.

Innymi słowy kwestia znaczenia zdolności cywilnoprawnej dla zdolności zatrudniania pracowników doprowadziła do wyróżnienia wskazanych dwóch koncepcji.

Polskie prawo pracy przyjęło zarządczą koncepcję pracodawcy (poniżej znajdują się uwagi dotyczące pojęcia pracodawcy w polskim prawie w ujęciu historycznym). Zgodnie z koncepcją zarządczą, pracodawca może być także częścią wyodrębnionej jednostki organizacyjnej – osoby prawnej lub innej jednostki będącej pracodawcą (ułamnej osoby prawnej). Byt takiego pracodawcy jest pochodną istnienia tej osoby prawnej / ułamnej osoby prawnej. W modelu zarządczym rozróżnienie praw i obowiązków pracodawcy i kierownika zakładu pracy (rozumianego przedmiotowo) nie jest doniosłe, skoro sam pracodawca jest z definicji zarządcą.

Według koncepcji właścicielskiej pracodawcą może być tylko osoba mająca podmiotowość cywilnoprawną, z czym wiąże się możliwość dokonywania we własnym imieniu i z własnego majątku rozporządzeń i uzyskiwania przysporzeń związanych z zatrudnianiem pracowników. Oczywiście w tej koncepcji wyraźnie widać różnicę pomiędzy pracodawcą a zarządcą zakładu pracy (rozumianego przedmiotowo). Są to wówczas różne podmioty o równych potencjalnych prawach i obowiązkach wobec pracownika/ przedstawicielstwa pracowniczego.

Fakt, że polskie prawo posługuje się zarządczą a nie właścicielską koncepcją pracodawcy ma różne znaczenie w sferze publicznej i w sferze prywatnej własności.

W sferze publicznej, wśród jednostek sektora finansów publicznych model zarządczy obowiązuje zarówno w płaszczyźnie normatywnej, jak też jest najczęstszy ze statystycznego punktu widzenia. Oznacza to, że pracodawcą nie jest Skarb Państwa, lecz poszczególne urzędy i inne jednostki organizacyjne Skarbu Państwa, w których zatrudnieni są pracownicy. Dalej, w samorządowej sferze budżetowej pracodawcami nie są jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) lecz samorządowe jednostki organizacyjne. W tej sferze dominują więc jak widać pracodawcy – zarządcy.

Oдноśnie sfery prywatnej można przyjąć, że statystycznie patrząc większość pracodawców działa wobec modelu właścicielskiego. W szczególności w małych i średnich przedsiębiorstwach pracodawcami są z reguły bezpośrednio osoby fizyczne lub spółki, które je prowadzą. Pracodawcy zarządcy funkcjonują natomiast w strukturach dużych przedsiębiorstw³.

Podsumowując podział na zarządczą i właścicielską koncepcję pracodawcy można podkreślić, że zarządcza koncepcja pracodawcy poddawana jest krytyce w doktrynie⁴ i orzecznictwie sądowym ostatnich lat⁵.

³ Hajn Z., Koncepcja pracodawcy w powszechnym prawie pracy i szczególnym prawie pracy sfery budżetowej (w) Powszechne a szczególne prawo pracy red. L. Florek, Warszawa 2016, s. 98–103.

⁴ Wąż P., Koncepcja pracodawcy rzeczywistego Monitor Prawa Pracy, s. 120.
Stelina J., Pracodawca jako podmiot zakładowego dialogu społecznego (w) Zakładowy dialog społeczny red. J. Stelina Warszawa 2014, s. 141.
Maniewska E., Majątkowa koncepcja pracodawcy także w indywidualnym prawie pracy PiZS 2015, nr 5, s. 41–43.

⁵ Przykładowo wyroki SN: z dnia 20 września 2005, II PK 413/04, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 211
Wyrok SN z dnia 18 września 2014, III PK 136/13 LEX nr 1554335.
Wyrok SN z dnia 24 lutego 2015, II PK 88/14, OSNP 2016, nr 11, poz. 138.
Z obszaru zbiorowego prawa pracy: uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 23 maja 2006, III PZP 2/06, OSNP 2007, nr 3–4, poz. 38 oraz wyrok SN z dnia 29 stycznia 2008, II PK 146/07 OSNP 2009, nr 7–8, poz. 87.

Tak jak zostało to skrótowo opisane powyżej w literaturze prawa pracy najczęściej przedstawia się rozróżnienie na zarządczą i właścicielską koncepcję pracodawcy.

Często jednak autorzy, mówiąc / pisząc o właścicielskiej koncepcji pracodawcy mają na myśli *de facto* coś innego niż postulat, aby pracodawcą mogła być wyłącznie jednostka posiadająca osobowość prawną. Postulat wprowadzenia właścicielskiej koncepcji pracodawcy rozumiany jest jako postulat wprowadzenia „prawdziwego pracodawcy” czyli tego podmiotu, który *de facto* sprawuje „ekonomiczny” nadzór nad warunkami pracy i płacy oraz, co kluczowe, czerpie „ekonomiczne” korzyści z pracy pracowników. Niezależnie, czy podmioty wchodzące w skład takiej struktury mają, czy mają osobowość prawną. Tak rozumianego pracodawcę (co będzie doprecyzowane w dalszej części) na potrzeby tego opracowania będziemy określać jako pracodawcę pośredniego („pracodawcę ekonomicznego”). Najczęściej o tej problematyce pisze się i debatuje w kontekście dużych korporacji, holdingów i innych rozbudowanych zazwyczaj ponadnarodowych struktur. Problematyka ta poruszana jest przeważnie w kontekście zbiorowego prawa pracy. Bardzo skrótowo przybliżona zostanie w punkcie 1.5.

Tym co w istocie interesuje nas w tym Raporcie jest sytuacja pośredniego oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na podmioty posiadające lub nie osobowość prawną a będące pracodawcą. Chodzi o podmioty wykonujące usługi w takich obszarach, gdzie samorząd pośrednio wpływa na warunki ekonomiczne ich wykonywania. Stopień tego oddziaływania może mieć mniejszą i większą intensywność, i może zachodzić zarówno, gdy jednostka samorządu terytorialnego jest organem tworzącym taki podmiot, jak i w sytuacji, gdy nie ma to miejsca. Kwestie te zostaną naświetlone w pkt 1. 6.

Aby jednak dojść do interesującego nas „trójkąta zależności”, gdzie w jednym rogu mamy jednostkę samorządu terytorialnego, w drugim pracodawcę a w trzecim przedstawicielstwo pracownicze / związek zawodowy reprezentujący pracowników danego pracodawcy, warto bliżej przyjrzeć się obowiązującej konstrukcji pracodawcy i czynnikom historycznym, które ją ukształtowały.

1.3. Koncepcja pracodawcy w polskim prawie pracy – uwagi historyczne

W przedwojennym prawie pracy za pracodawcę uważano osobę fizyczną lub prawną zatrudniającą pracowników. Do tej kategorii włączano niektóre samodzielne jednostki niemające osobowości prawnej (np. spółki jawne). Od pracodawcy odróżniano pojęcie zakładu pracy, które było używane w znaczeniu przedmiotowym, a więc jeden pracodawca mógł mieć kilka zakładów pracy.

Po II wojnie światowej pracodawca był nadal formalnie obowiązującym terminem prawnym, wciąż bowiem obowiązywały niektóre akty prawne uchwalone w II Rzeczypospolitej. Jednak termin „pracodawca” wypierany był przez pojęcie zakładu pracy – rozumianego przez doktrynę jako zakład pracy w znaczeniu podmiotowym (lub podmiot zatrudniający). Za zakład pracy w znaczeniu podmiotowym rozumiano każdy twór społeczny dopuszczony do obrotu prawnego, mający strukturę organizacyjną i wyodrębnienie mająt-

kowe, ponoszący bezpośrednią odpowiedzialność za zobowiązania i występujący we własnym imieniu⁶. Tak rozumiany zakład pracy znajdował oparcie w definicjach ustawowych zawartych w ustawie z 30 marca 1965 roku o bezpieczeństwie i higienie pracy czy ustawie z 23 stycznia 1968 roku o powszechnym zabezpieczeniu emerytalnym pracowników.

Od zakładu pracy w znaczeniu podmiotowym (pracodawcy) nadal formalnie odróżniano zakład pracy w znaczeniu przedmiotowym. Oczywiście, jednak wskutek powojennego upaństwowienia gospodarki i podporządkowania stosunków własności teorii jednolitej własności państwowej (dawny artykuł 128 kodeksu cywilnego) oraz ograniczeniu podmiotów, wynikającego z centralnego planowania, nastąpiła faktyczna „dewaluacja” znaczenia koncepcji osobowości prawnej. Tym samym zakłady pracy – pracodawcy stały się zarządcami mienia państwowego⁷.

Jednocześnie zakładom przedsiębiorstwom czy zakładom i jednostkom budżetowym zaczęto przypisywać rozmaite prawa i obowiązki, zdolność sądową i arbitrażową tworząc nową kategorię określoną w doktrynie jako „ułamna osoba prawna”.

Jak wskazuje Z. Hajn, w prawie cywilnym nie udało się utrzymać zdolności prawnej w ramach osobowości prawnej i trudno było oczekiwać, by udało się to w odniesieniu do zdolności zatrudniania pracowników⁸. W rezultacie, w doktrynie prawa pracy pojawiły się postulaty przyznania tego rodzaju jednostkom pomocniczej zdolności prawnej w stosunkach pracy. Proces ten widoczny był także w orzecznictwie sądowym – SN wskazywał, że zakładem pracy jest konkretny zakład, w którym pracownik zgodnie z umową o pracę jest bądź był zatrudniony albo miał wykonywać pracę, a nie jednostka organizacyjna w siedzibie przedsiębiorstwa wielozakładowego (SN z 21 kwietnia 1970, PiZS 1972, nr 2, s. 55).

Ugruntowaniem wskazanych powyżej procesów było uchwalenie kodeksu pracy, który zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1975 roku. Artykuł 3 k.p. określił zakład pracy (czyli pracodawcę) jako jednostkę organizacyjną zatrudniającą pracowników, choćby nie miała osobowości prawnej dodając, że w szczególności zakładem pracy jest przedsiębiorstwo państwowe, urząd lub inna państwowa jednostka organizacyjna, spółdzielnia czy organizacja społeczna. Art. 299 § 1 k.p. wskazywał, że przepisy dotyczące zakładu pracy należy stosować odpowiednio do osób fizycznych zatrudniających pracowników. Status prawny pracodawców będących zakładem pracy i tych będących osobą fizyczną został zasadniczo zróżnicowany, co rzutowało na zróżnicowaną sytuację prawną pracowników zatrudnionych w tych dwóch kategoriach pracodawców. Innymi słowy kodeks nie posługiwał się terminem pracodawca. Występował termin: zakład pracy oraz termin „osoba fizyczna zatrudniająca pracowników”.

Praktyka i doktryna poszły w takim kierunku, że do kategorii podmiotów zatrudniających (zakładów pracy) włączano także jednostki będące częściami osób prawnych, wykazujące

⁶ Przykładowo Świącicki M., Prawo pracy, Warszawa 1968, s. 126.

⁷ O ewolucji pojęcia pracodawcy w polskim prawie Hajn Z., Definicje pracodawcy, PiP 1994, z. 12, s. 44–54.

⁸ Hajn Z., Podmioty stosunku pracy, (w) System prawa pracy, red. K. W. Baran, Tom II Indywidualne prawo pracy. Cześć ogólna, Warszawa 2017.

cechy „jednostki organizacyjnej zatrudniającej pracowników”, w tym w szczególności niezbędny stopień wyodrębnienia finansowego i organizacyjnego. Prowadziło to do znacznego marginesu niepewności w zakresie identyfikacji pracodawcy w złożonych strukturach organizacyjnych.

1.4. Koncepcja pracodawcy w polskim prawie pracy – aktualny stan prawny

Zmiana legislacyjna została wprowadzona 2 lutego 1996 roku w postaci nowelizacji kodeksu pracy. Art. 3 k.p. w brzmieniu obowiązującym do chwili obecnej stanowi: „Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”. Definicja ta przywróciła termin „pracodawca” do k.p. Ustawa nowelizująca zrównała pozycję prawną pracowników zatrudnionych przez osoby fizyczne i jednostki organizacyjne⁹.

Podstawowe znaczenie ma pojęcie pracodawcy jako strony stosunku pracy. Tak więc kluczowy jest art. 22 § 1 k.p., z którego wynika, że pracodawca jest stroną stosunku pracy, która zobowiązuje się do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem, i na rzecz której pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju i pod jej kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę.

W tym miejscu potrzebnych jest kilka uwag dotyczących zdolności prawnej jednostek organizacyjnych do zatrudniania pracowników.

Na początku dwie uwagi porządkujące. Zgodnie z powszechną opinią, wyjątkiem od zasady traktowania osobowości prawnej jako wystarczającej podstawy do zdolności zatrudniania jest Skarb Państwa. Uznaje się, że podmiot ten nie może być pracodawcą, ponieważ nie jest jednostką organizacyjną, lecz bytem czysto normatywnym, stanowiącym punkt odniesienia dla praw i obowiązków majątkowych związanych z działalnością jednostek państwowych nieposiadających podmiotowości cywilnoprawnej. Zdolność cywilnoprawną mają także (art. 33 (1) § 1 kodeksu cywilnego) jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawodawca przyznaje zdolność prawną (zdolność do bycia podmiotami stosunków cywilnoprawnych)¹⁰. Są to: wspólnoty mieszkaniowe, spółki handlowe osobowe, spółki kapitałowe w organizacji, główny oddział zagranicznego zakładu ubezpieczeń i stowarzyszenia zwykłe. Posiadanie przez te podmioty zdolności do zatrudniania pracowników nigdy nie budziło i nie budzi żadnych wątpliwości.

Osoby prawne, ułomne osoby prawne i osoby fizyczne często określane są zbiorczym terminem „osoby”. W tym obszarze nie ma żadnych wątpliwości, że podmioty te mają zdolność bycia pracodawcą¹¹. Sprawa jest o wiele bardziej skomplikowana w odniesieniu do

⁹ Nastąpiło to poprzez uchylenie rozporządzenia z 1974 roku, które wprowadzało daleko idące zróżnicowania w tym zakresie.

¹⁰ W doktrynie takie podmioty określa się jako: osoby ustawowe, niepełne osoby prawne, ułomne osoby prawne.

¹¹ Pomijając Skarb Państwa.

kategorii: jednostek wewnętrznych osób prawnych (lub ułamnych osób prawnych) a także jednostek stanowiących wyodrębnione części takich jednostek.

W literaturze uznaje się, że tego typu pracodawcami mogą być (po spełnieniu określonych warunków, o czym poniżej): jednostki organizacyjne Skarbu Państwa (*stationes fisci*) lub samorządowych jednostek organizacyjnych, a więc gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego (*stationes municipii*) oraz wyodrębnione jednostki tych jednostek a także oddziały spółek handlowych, zakłady przedsiębiorstw komunalnych, państwowych i innych.

Podsumowując: z art. 3 k.p. można wyprowadzić przekonanie, że przepis ten nie zmierza do zerwania związku zdolności zatrudniania ze zdolnością cywilnoprawną. Odwrotnie – w jego świetle z samego faktu osobowości prawnej wynika bowiem posiadanie zdolności zatrudniania pracowników. Celem tego uregulowania nie jest więc zerwanie związku zdolności zatrudnienia z osobowością prawną, lecz przyznanie tej zdolności także niektórym innym jednostkom organizacyjnym¹².

1.5. Pracodawca w sferze samorządowej (ewentualne przejście do właścicielskiej koncepcji pracodawcy)

W obecnym stanie prawnym zgodnie z art. 3 k.p. pracodawcą są samorządowe jednostki organizacyjne, czyli podmioty nieposiadające w sferze obrotu cywilnoprawnego ani osobowości prawnej, ani zdolności prawnej. Jak wskazuje się w literaturze na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych aktualne są wszystkie problemy związane z modelem zarządczym¹³.

Niektórzy autorzy wskazują na problemy praktyczne wynikające z zarządczej koncepcji pracodawcy. Przykładowo P. Czarnecki wskazuje, że konsekwencje praktyczne widać w procesie sądowym w kontekście ewentualnego postępowania egzekucyjnego – wyda się, że w pozwie przeciwko jednostce zatrudniającej, która nie ma zdolności prawnej w sferze prawa cywilnego, należy wskazać jako pozwanego obok pracodawcy, także osobę prawną, która za nim stoi (tj. właściwą jednostkę samorządu terytorialnego, ewentualnie związek jednostek samorządu)¹⁴.

Po pierwsze należy wskazać, że już w obecnym stanie prawnym wiele unormowań wskazuje na związanie pracowników służb publicznych z państwem lub jednostką samorządu terytorialnego jako pracodawcą. W szczególności w sferze budżetowej mają miejsce sytuacje, w których działań prawnych wobec pracownika dokonuje wprost organ niebędący pracodawcą, jak np.:

¹² Odmienne Stelina J., Strony i nawiązanie stosunków służbowych, (w) System prawa administracyjnego, t. 11, Stosunek służbowy, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 170.

¹³ Hajn Z., Pracodawca jako strona stosunków cywilnoprawnych, AUW No 3844, Przegląd Prawa i Administracji, 2018/CXIII, s. 57 i kolejne.

¹⁴ Czarnecki P., Pracownik i pracodawca samorządowy, (w) Zatrudnienie pracowników samorządowych, red. P. Czarnecki, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, Warszawa 2020, s. 33.

- zgodnie z art. 22 ust. 1 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę (np. wójt) może nałożyć na nauczyciela obowiązek podjęcia pracy w innej szkole lub szkołach na tym samym lub – za jego zgodą – na innym stanowisku, w celu uzupełnienia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych w wymiarze nie większym niż ½ obowiązkowego wymiaru zajęć;
- Szef Służby Cywilnej może przenieść urzędnika Służby Cywilnej do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości (art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej). Ustawa o służbie cywilnej reguluje także inne sytuacje wskazujące na bezpośrednią podległość urzędnika państwu i wskazuje, że jego pracowniczy status wiąże się ze służbą (państwem) a nie tylko z jednostką uznawaną zgodnie z art. 3 k.p. za jego pracodawcę (zobacz art. 65, 66, 67, 73, 75, 76 ustawy o służbie cywilnej).

Jak wskazuje Z. Hajn, przywrócenie w sferze budżetowej koncepcji państwa i gminy (innej jednostki samorządu terytorialnego) jako pracodawcy odfałszowałoby obecny obraz stosunków pracy w tej dziedzinie, wzmocniło prawa pracowników i ich przedstawicieli, a także zwiększyło spoistość działania służb publicznych¹⁵.

1.6. Samorząd jako pracodawca pośredni (ekonomiczny) – relacje w trójkącie

18

Z naszego punktu widzenia, a także celów projektu, kluczowe jest wyjście poza formalno-legalistyczny schemat pojęcia pracodawcy i uchwycenie znaczenia zależności ekonomiczno – finansowych jako źródła władzy, kontroli, podporządkowania wertykalnego, a także związanej z tym odpowiedzialności. Pomimo obowiązywania w polskim systemie prawnym zarządczej koncepcji pracodawcy, nieodzowne jest przyjęcie koncepcji właścicielskiej jako punktu odniesienia.

W krajowej literaturze poświęconej prawu pracy widoczny jest wpływ katolickiej nauki społecznej, zwłaszcza encyklik papieskich poświęconych pracy, jej godności i podkreślających wagę jej dekomodyfikacji (stanowisko, zgodnie z którym praca ludzka nie jest towarem). Dużą uwagą cieszy się encyklika *Laborem exercens* (1983)¹⁶, w której występuje pojęcie „pracodawcy pośredniego”, dotyczące „wielu zróżnicowanych czynników stojących poza pracodawcą bezpośrednim, i wywierających określony wpływ na to, w jaki sposób kształtuje się umowa o pracę”¹⁷. Jak wyjaśnia Czarnecki, pod pojęciem tym kryją się „osoby, instytucje, układy zbiorowe pracy i inne porozumienia zbiorowe oraz zasady postępowania określające ustrój ekonomiczno-społeczny”¹⁸. Szczególną pozycję pośród nich zajmuje

¹⁵ Hajn Z., Koncepcja pracodawcy w powszechnym prawie pracy i szczególnym prawie pracy sfery budżetowej, (w) Powszechne a szczególne prawo pracy, red. L. Florek, Warszawa 2016, s. 113.

¹⁶ Szerzej na ten temat: Włodarczyk M., Reda-Ciszewska A. (red.), Wartości i interesy a prawo pracy. Wokół encykliki „Laborem exercens” Jana Pawła II, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

¹⁷ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, Wrocław 1983, s. 48.

¹⁸ Czarnecki P., Korporacje transnarodowe jako pracodawca pośredni, (w) Wartości i interesy a prawo pracy. Wokół encykliki „Laborem exercens” Jana Pawła II, red. M. Włodarczyk, A. Reda-Ciszewska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 64.

państwo, które można dla naszych potrzeb ująć w szerokiej kategorii władzy publicznej, a co za tym idzie włączyć do niej samorząd.

W kontekście naszego raportu fundamentalne znaczenie ma także kwestia finansowania realizacji przez samorząd zadań publicznych własnych lub zleconych przez administrację centralną. Wiąże się to z przepływami finansowymi z budżetu centralnego do jednostek samorządu terytorialnego, w formie subwencji ogólnych (np. oświatowej) na wykonanie zadań własnych oraz dotacji celowych na wypełnianie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ponadto samorząd wykonuje tzw. zadania powierzone.

Do zadań własnych samorządu terytorialnego na wszystkich trzech szczeblach należą m.in.: dbanie o ład przestrzenny, ochronę środowiska oraz gospodarowanie nieruchomościami; zarządzanie drogami, ulicami, mostami, organizacja ruchu; zaopatrzenie ludności w energię cieplną, elektryczną i gazową, zarządzanie wodociągami i kanalizacją; działania w zakresie telekomunikacji; nadzór nad transportem zbiorowym i jego rozwój; ochrona zdrowia; pomoc społeczna; edukacja publiczna; działania w zakresie kultury i ochrony zabytków; dbałość o porządek publiczny, bezpieczeństwo, ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową; utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; przygotowywanie wyborów powszechnych i referendum; rejestracja pojazdów; polityka prorodzinna; przeciwdziałanie bezrobociu; ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Do zadań zleconych samorządu terytorialnego na wszystkich trzech szczeblach należą m.in.: wypłaty zasiłków z pomocy społecznej; prowadzenie urzędów stanu cywilnego oraz wydawanie dowodów osobistych; oświetlenie dróg krajowych w miastach; prowadzenie ewidencji nieruchomości; prowadzenie spisów wyborców; prowadzenie powiatowej inspekcji weterynaryjnej i sanitarnej; prowadzenie powiatowych urzędów pracy; nadzór nad lasami prywatnymi; utrzymanie urządzeń melioracji wodnej.

Syntetyzując, samorząd jest na wielu polach uzależniony od państwa ekonomicznie, zarówno w zakresie wywiązywania się z zadań własnych, jak i dochowania zobowiązań, jakich podejmuje się w ramach zadań zleconych. Podobna co do charakteru zależność ekonomiczna istnieje także na odcinku samorząd terytorialny a przedsiębiorstwa komunalne oraz samorządowe osoby prawne.

Co do zasady, gmina może prowadzić działalność gospodarczą obejmującą realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej. Od tej zasady dopuszczalne są wyjątki, w których gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyjątki te wymienia ustawa o gospodarce komunalnej, do której odsyła art. 9 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹.

¹⁹ Art. 9 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym odwołuje się do art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, który wskazuje dwie sytuacje działania gminy poza sferą użyteczności publicznej. Po pierwsze jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Działalność gospodarcza gminy wykazuje szczególne właściwości. Oznacza to m.in., że:

- nie jest realizowana w warunkach wolności gospodarczej;
- zakres przedmiotowy działalności gospodarczej gminy wyznaczają jej zadania publiczne;
- nie jest to działalność ukierunkowana na osiągnięcie zysku;
- działalność ta nakierowana jest na zaspokajanie gospodarczych potrzeb wspólnoty lokalnej;
- przedmiotem tej działalności w zasadniczej części jest świadczenie usług publicznych, nie można jednak wykluczyć działalności wytwórczej, budowlanej czy nawet handlowej, o ile mieści się ona w zadaniach gminy;
- nie zawsze będzie prowadzona na rachunek gminy (czasami na rachunek samodzielnych gminnych osób prawnych).²⁰

Do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę; kanalizacji; usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych; utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych; wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Istotą zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym.

Działalność mieszczącą się w zakresie zadań publicznych danej gminy mogą wykonywać również podmioty prywatne na zlecenie samorządu gminy.

Zgodnie z drugą sytuacją poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

²⁰ Porównaj komentarz do art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018.

2. UWARUNKOWANIA PRAWNE I PRAKTYKA PROCESÓW DIALOGU SPOŁECZNEGO W SEKTORZE SAMORZĄDOWYM W POLSCE

2.1. Wprowadzenie

Rozdział jest poświęcony dialogowi społecznemu oraz zbiorowym aspektom prawa pracy w sferze samorządu terytorialnego. Zgodnie z tematyką Raportu interesuje nas nie tylko sytuacja, w której stroną tych relacji są pracownicy samorządowi (lub ich reprezentacja) oraz pracodawca samorządowy²¹, ale przede wszystkim samorząd pełniący funkcje pracodawcy pośredniego.

Przedstawiając uwagi dotyczące aspektów prawnych procesu dialogu społecznego w sektorze samorządowym rozpoczniemy od wyjaśnienia kluczowych pojęć związanych z tematyką dialogu społecznego, sfery publicznej oraz sektora samorządowego. Dla analizy prawnych uwarunkowań procesów dialogu społecznego w sektorze samorządowym fundamentalne znaczenie ma konstrukcja pojęcia pracodawcy w polskim prawie, omówiona w rozdziale 1.

²¹ Samorządowe prawo pracy ma zastosowanie do pracowników samorządowych. Jest to kategoria wyodrębniona według kryterium formalnego, jakim jest wykonywanie zatrudnienia na rzecz określonej jednostki. Pracownicy samorządowi są grupą, którą łączy fakt zatrudnienia na rzecz określonych jednostek organizacyjnych. Koncepcję tę wyraża art. 2 Ustawy o pracownikach samorządowych, który wskazuje, że przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

1. Urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
2. Starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
3. Urzędach gminy, jednostkach pomocniczych gminy, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;
4. Biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
5. Biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

2.2. Dialog społeczny: podstawowe pojęcia

Dialog społeczny jest pojęciem wieloznacznym, co stanowi pewne wyzwanie poznawcze w kontekście niniejszego projektu. Aby określić pole, po którym będziemy się poruszać, należy rozstrzygnąć wątpliwości definicyjne. Przede wszystkim, co rzuca się w oczy nawet po bardzo pobieżnej i wrywkowej lekturze zasobów internetowych polskiego samorządu terytorialnego, dialog społeczny rozumiany jest w sposób bardzo szeroki, jako konsultacje i partycypacja obywatelska²². Tym samym, termin „dialog społeczny” z reguły traktowany jest w praktyce jak ogół procesów, które zasadniczo składają się na dialog obywatelski. Jak pisze Marek Rymśa, „[...] istotą dialogu obywatelskiego jako rozwiązania instytucjonalnego jest uspołecznienie procesów podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom (a zwłaszcza sformalizowanym strukturom reprezentującym obywateli, w tym organizacjom pozarządowym) systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa i przygotowywania dokumentów państwowych dotyczących bezpośrednio tychże obywateli”²³. W dialogu obywatelskim uczestniczyć mogą przedstawiciele rządu, samorządów terytorialnych i zawodowych, wszelkiego rodzaju organizacje pozarządowe, zorganizowane grupy interesów, a nawet nieformalne grupy obywateli.

Jakkolwiek dialog obywatelski jest niezbędnym komponentem samorządności lokalnej, nie stanowi on przedmiotu naszego zainteresowania: jest nim dialog społeczny. Dialog społeczny, wbrew stereotypowym wyobrażeniom, jest pojęciem precyzyjnie zdefiniowanym i szeroko opisanym. Nie oznacza to, że występuje jedna, uniwersalna jego definicja, wszystkie jednak mają wspólny rdzeń. Dla przykładu, za dialog społeczny uważa się więc:

Wszelkiego rodzaju negocjacje, konsultacje lub wymiana informacji pomiędzy przedstawicielami państwa, pracodawców oraz pracowników dotyczące kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania uczestników z dziedziny polityki gospodarczej i społecznej. (Międzynarodowa Organizacja Pracy, MOP)

Dyskusje, konsultacje, negocjacje i wspólne działania, w których udział biorą organizacje reprezentujące dwie strony stosunków pracy (pracodawcy i pracownicy). W ujęciu podmiotowym przybiera dwie główne formy: dialog trójstronny obejmujący także władzę publiczną oraz dialog dwustronny (autonomiczny) organizacji pracodawców i pracowników. (Unia Europejska)

Pod względem formalnoprawnym należy mówić o dialogu społecznym jako dialogu między pracownikami a pracodawcami, **dwustronnym**, zwanym także autonomicznym (między przedstawicielstwem pracowników i pracodawcami, z reguły w formie rokowań zbiorowych mających prowadzić do zawierania układów zbiorowych pracy, zob. dalsza część

²² Np. w Warszawie funkcjonują tzw. branżowe komisje dialogu społecznego (aktualnie jest ich 29) przy 14 biurach Urzędu m.st. Warszawy (zob. <https://ngo.um.warszawa.pl/komisje-dialogu-spoiecznego>), czy dzielnicowe komisje dialogu społecznego. Więcej: <https://api.ngo.pl/media/get/101659>. We Wrocławiu istnieją tzw. Grupy Dialogu Społecznego (zob. <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/grupy-dialogu-spoiecznego>).

²³ Rymśa M. (red.), Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 8.

rozdziału), **trójstronnym** (dodatkowo z udziałem państwa) lub **wielostronnym** (prowadzonym przez rząd, związki zawodowe i pracodawców z dodatkowym udziałem przedstawicieli samorządu terytorialnego lub organizacji korporacyjnych, takich jak np. izby zawodowe i gospodarcze, zob. niżej: wojewódzkie rady dialogu społecznego oraz rady rynku pracy).

Dialog społeczny klasyfikujemy na kilku różnych płaszczyznach. Oprócz wskazanej wyżej **podmiotowej** (*kto*), można wyróżnić także płaszczyznę **sektorową** (*dla kogo*), na której wydzielamy poziom ogólny (międzysektorowy/międzyzawodowy), branżowy oraz mieszanym (kombinacja obu ww.). Wreszcie dialog społeczny można analizować na płaszczyźnie **przestrzennej** (*gdzie*) i podzielić na centralny (krajowy), regionalny oraz zakładowy. Samorząd lokalny może angażować się w dialog na poziomie regionalnym, który wówczas przybiera formę wielostronną (zob. niżej: wojewódzkie rady dialogu społecznego).

Dialog społeczny można analizować również pod względem intensywności kontaktów (zob. rys. 1). Najśłabszą jej formą jest **wymiana informacji** (informowanie), ograniczająca się do przekazywania informacji stronie pracowniczej przez pracodawcę. Silniejszą postacią są **konsultacje**, polegające na wyrażaniu przez zaangażowane strony opinii, niemających jednak mocy sprawczej. Najbardziej intensywną formą dialogu społecznego są **negocjacje**. W ich toku strony nie tylko przedstawiają opinie, ale formułują stanowiska, które pozostałe strony powinny uznać za wyraz interesu grupy reprezentowanej przez mandatariusza. Nie oznacza to oczywiście akceptacji tego stanowiska *in extenso*, ale potraktowanie go jako pozycji wyjściowej partnera w rokowaniach, które powinny zmierzać do znalezienia rozwiązania konsensualnego poprzez ustalenie „części wspólnej zbioru” interesów wszystkich zaangażowanych w negocjacje stron, względnie rozwiązania kompromisowego, w drodze wzajemnych ustępstw i redukcji roszczeń do poziomu akceptowalnego dla negocjujących podmiotów.

Głównymi warunkami, które należy spełnić, by dialog społeczny mógł być prowadzony są:

- istnienie silnych, niezależnych organizacji reprezentujących interesy pracowników i pracodawców, mających zdolności techniczne i dostęp do informacji umożliwiających im udział w negocjacjach składających się na dialog społeczny;
- istnienie woli politycznej na rzecz zaangażowania się w dialog u wszystkich jego stron;
- przestrzeganie podstawowych praw: do wolności zrzeszania się oraz do przetargu zbiorowego;
- istnienie odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego dialogu²⁴.

Prawne podstawy dialogu społecznego w Polsce zawarte są w kilkunastu aktach normatywnych, regulujących tę problematykę bezpośrednio i pośrednio. Do pierwszych zalicza się przede wszystkim ustawę z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, znowelizowaną ustawą z dnia 15 czerwca 2018 roku

²⁴ Carls K., Bridgford J., *Dialog społeczny – Podręcznik edukacyjny dla związków zawodowych*, International Training Centre of the International Labour Organization, Geneva 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/instructionalmaterial/wcms_205066.pdf.

o zmianie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, a także ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Istotny pośredni wpływ na dialog społeczny mają takie akty prawne, jak: Kodeks pracy (1974); ustawa o związkach zawodowych (1991); ustawa o organizacjach pracodawców (1991); ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (1991) czy ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (2006). Na mocy tej ostatniej istnieje prawna możliwość powoływania w zakładach pracy rad pracowników, niezwiązkowej formy przedstawicielstwa pracowniczego.

Do kluczowych instytucji dialogu społecznego w Polsce należą:

Rada Dialogu Społecznego (RDS) – centralne forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Zgodnie z art. 1 przywołanej wyżej ustawy, Rada „prowadzi dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej”, jak również działa „na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia”.

Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego (WRDS) – regionalne fora dialogu społecznego tworzone w województwach. Istnieje 16 WRDS. Zgodnie z ustawą, WRDS są uprawnione do wyrażania opinii:

- w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa;
- w sprawach przyczyniających się do powstawania konfliktów pomiędzy pracownikami i pracodawcami;
- w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz sprawach o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, przekazanych przez RDS.

WRDS (podobnie jak ich poprzedniczki, Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego) są ciałami zasadniczo „czterostronnymi”, ponieważ władza publiczna jest w nich reprezentowana zarówno przez rząd (wojewoda), jak i samorząd (marszałek).

Ponadto wskazać trzeba na rady rynku pracy. Rady są organem opiniodawczo-doradczym w sprawach polityki rynku pracy dla organów administracji rządowej szczebla centralnego i samorządowej. Ich głównym celem jest włączanie partnerów rynku pracy w procesy zarządzania środkami Funduszu Pracy tudzież programowania i monitorowania polityki rynku pracy odpowiednio na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Co za tym idzie, rady funkcjonują na trzech poziomach: rządu (Rada Rynku Pracy przy ministrze właściwym do spraw pracy), województwa (wojewódzkie rady rynku pracy przy marszałku województwa) oraz powiatu (powiatowe rady rynku pracy przy staroście). W ogólnopolskiej Radzie Rynku Pracy z mocy ustawy zasiada jeden przedstawiciel Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, reprezentujący stronę samorządową. Minister, marszałek województwa i starosta mogą powoływać do rady odpowiedniego szczebla trzech przed-

stawiciele spośród organów samorządu terytorialnego lub reprezentantów nauki posiadających szczególną wiedzę lub autorytet w obszarze działania rad.

Powyższa syntetyczna charakterystyka instytucjonalnej architektury dialogu społecznego w Polsce pokazuje, że punktów, w których przecinają się płaszczyzny działania i kompetencje ciał dialogu różnego rodzaju oraz organów samorządu terytorialnego jest stosunkowo dużo. Jednocześnie, analizując tu (rzecz jasna, bardzo naskórkowo) język, jakiego używają organy samorządu do komunikowania otoczeniu działań angażujących interesariuszy, można odnieść wrażenie, że istniejące uwarunkowania prawne, wiążące przecież samorzady, pozostają na marginesie zainteresowania władzy samorządowej, ponieważ posługuje się ona pojęciem dialogu społecznego z dużą dezynwolturą, używając tego terminu do opisywania działań, które i nominalnie, i praktycznie mieszczą się w obrębie dialogu obywatelskiego.

Pamiętając, że dialog społeczny jest pojęciem i procesem ściśle powiązany i wyrastającym ze zbiorowych stosunków pracy, powyższe uwagi można uznać za mocny punkt zaczepienia do analizy zaangażowania organów samorządu terytorialnego w dialog społeczny w roli nie władzy publicznej, a pracodawcy. Niski poziom świadomości tego, czym jest dialog społeczny w środowisku władzy samorządowej można w kontekście relacji samorządu jako pracodawcy z własnymi pracownikami i ich reprezentacją interpretować dwojako: 1) jako wskaźnik niskiej jakości dialogu, 2) jako wyraz luki poznawczej, w rodzaju tej, jaka była udziałem molierowskiego Pana Jourdain, który nie zdawał sobie sprawy z tego, że mówi prozą: działania i procesy szczegółowe składające się na dialog społeczny (wymiana informacji, konsultacje, negocjacje) nie są utożsamiane z dialogiem, pozostającym raczej abstrakcyjnym pojęciem.

Sytuacja staje się jeszcze bardziej skomplikowana, kiedy samorząd jest podmiotem dialogu społecznego nie jako bezpośredni pracodawca, a organ założycielski lub zlecający realizację usług publicznych przez wykonawców zewnętrznych (*outsourcing*). Nie ma więc bezpośredniej relacji ze stroną pracowniczą, ale pozostaje odpowiedzialność obciążająca go jako tzw. pracodawcę pośredniego, w znaczeniu sformułowanym w rozdz. 1.

2.3. Efekty dialogu społecznego

2.3.1. Układy zbiorowe pracy – obowiązujący stan prawny

Teoretycznie podstawowym instrumentem prawnym kształtującym warunki zatrudnienia winny być układy zbiorowe pracy²⁵. W praktyce przeżywają one wieloletnią zapaść²⁶. Kwestią bezdyskusyjną jest leżący na państwie (wynikający z ratyfikacji Konwencji 98 MOP)

²⁵ Porównaj przykładowo: Florek L., Znaczenie układów zbiorowych pracy, PiZS 2013/ 2; Goździewicz G., Układy zbiorowe pracy jako źródło prawa pracy, (w) Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta, red. Z. Góral, Warszawa 2013.

²⁶ Czarnecki P., Bariery prawne w zakresie rokowań zbiorowych w sektorze prywatnym w Polsce, (w) Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji, red. J. Czarzasty, Warszawa 2014.
Gładoch M., Kilka uwag o przyczynach kryzysu układów zbiorowych pracy, (w) Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.

obowiązek popierania rokowań zbiorowych²⁷. Obowiązek ten wynika także z Europejskiej Karty Społecznej²⁸. Niewątpliwie nikła skala objęcia pracowników układami zbiorowymi pozwala stwierdzić, że przesłanki wskazane w przytoczonych umowach międzynarodowych zachodzą. Nie można jednak wskazać na żadne działania ustawodawcy, które miałyby na celu zrealizowanie obowiązków promowania metody układowej, które spoczywają na Polsce.

Można wręcz wskazać na działania odwrotne, z których najwyraźniejszym przykładem było dokonanie zmian w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym tak, aby zniknęła z jego zapisów regulacja wskazująca na Ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego jako potencjalną stronę ponadzakładowego układu zbiorowego pracy obejmującego pracowników wyższych uczelni. W odpowiedzi skierowanej do Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „Solidarność” (pismo z 30 marca 2018 roku DLP. ZK. 172.11.2018) Ministerstwo wskazuje, że przyznanie Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego uprawnienia do zawierania układów zbiorowych pracy mogłoby być uznane za ograniczenie prawa do rokowań zbiorowych pracodawcom i ich organizacjom. Ponadto rozwiązanie wskazujące Ministra jako stronę do zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy pozostaje sprzeczne z zasadą ograniczonej roli państwa w zbiorowych stosunkach pracy.

W odniesieniu do układów zbiorowych pracy kodeks pracy nie przewiduje wielu odrębności dla sfery publicznej. Jedynie w art. 240 § 4 ustawodawca wskazuje, że zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych oraz samorządowych zakładach budżetowych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, w tym wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów. W § 5 ustawodawca precyzuje, że wniosek o zarejestrowanie układu zawartego dla pracowników zatrudnionych we wskazanych powyżej podmiotach powinien zawierać oświadczenie organu, o spełnieniu tego wymogu.

Oczywiście podstawowym problemem jest zarządcza koncepcja pracodawcy obowiązująca w polskim prawie powodująca, że potencjalne negocjacje układowe mogą toczyć się z podmiotem pozbawionym przynajmniej częściowo osobowości prawnej.

W odniesieniu do układów ponadzakładowych – oczywistym problemem występującym w sferze publicznej jest kwestia strony układu po stronie pracodawców. Regulacja powszechna wskazuje na organizację pracodawców (art. 241 (11) k.p.). Jak łatwo się domyślić spontaniczny proces zrzeszania się w organizacje pracodawców państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych przyniósł efekt bardzo mizerny. Dopiero w 2000 roku

²⁷ Art. 4 Konwencji 98 MOP stanowi – W razie potrzeby należy zastosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcania i popierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy.

²⁸ Art. 6 ust. 2: W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych, umawiające się strony zobowiązują się popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia.

ustawodawca dostrzegł problem i w art. 9 ustawy z 9 listopada 2000 roku o zmianie ustawy Kodeks Pracy i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2000 roku Nr 107, poz. 1127) wprowadził rozwiązanie przejściowe, które miało obowiązywać do dnia 31 grudnia 2003 roku.

Do dnia 31 grudnia 2003 roku ponadzakładowy układ zbiorowy pracy ze strony pracodawców zawierał właściwy minister lub centralny organ administracji rządowej – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników państwowych jednostek sfery budżetowej niezrzeszonych w organizacji pracodawców lub, odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz przewodniczący zarządu związku międzygminnego lub powiatowego – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników samorządowych jednostek sfery budżetowej niezrzeszonych w organizacji pracodawców. Następnie okres ten przedłużono do końca 2008 roku, a później wprowadzono zapis, że regulacja ta obowiązuje „do czasu zrzeszenia się państwowych i samorządowych jednostek sfery budżetowej w organizacje pracodawców”.

W tym miejscu należy wyjaśnić termin „państwowe jednostki sfery budżetowej”. Pojęcie „państwowa sfera budżetowa” zostało zdefiniowane w ustawie z 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i oznacza że przez państwową sferę budżetową – rozumie się państwowe jednostki budżetowe, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 11 *pojęcie jednostki budżetowej* i art. 12 *tworzenie, łączenie i likwidacja jednostek budżetowych* ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach, czyli:

- jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności;
- podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”.

Tak więc jednostką budżetową nie jest przykładowo publiczna wyższa uczelnia co oznacza, że do czasu zrzeszenia się publicznych uczelni w organizację pracodawców nie ma możliwości zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla pracowników wyższych uczelni.

Warto także dla porządku przypomnieć, że zgodnie z obowiązującym prawem układów zbiorowych nie zawiera się dla (art. 239 k.p.):

- członków korpusu służby cywilnej;
- pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania;
- pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorial-

nego, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego;

- sędziów, asesorów sądowych i prokuratorów.

NSZZ „Solidarność” próbowała zakwestionować zgodność art. 239 k.p. z Konstytucją RP w zakresie wyłączenia możliwości zawierania układów zbiorowych pracy dla członków korpusu służby cywilnej. Argumenty wnioskodawcy nie zostały podzielone jednak przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził brak niezgodności z ustawą zasadniczą i wiążącymi RP umowami międzynarodowymi²⁹.

2.3.2. Układy zbiorowe pracy – Propozycje Komisji Kodyfikacyjnej

Komisja Kodyfikacyjna zaproponowała istotne zmiany w kwestii reprezentacji pracodawców na potrzeby zawarcia układu zbiorowego pracy. Jak wskazuje Ł. Pisarczyk twórcy projektu wyszli z założenia, że obecne przepisy wskazujące jako potencjalną stronę układu ponadzakładowego jedynie organizację pracodawców są niedostosowane do skomplikowanych struktur organizacyjnych i utrudniają prowadzenie negocjacji z podmiotami decydującymi o warunkach zatrudnienia. Założono większe zróżnicowanie strony pracodawczej w negocjacjach ponadzakładowych. Mogłaby nią być organizacja pracodawców (reprezentująca swoich członków) lecz również izba gospodarcza lub izba rzemieślnicza dla zrzeszonych w niej pracodawców oraz, co ważne z punktu widzenia tego opracowania, odpowiednie organy administracji rządowej lub samorządowej dla jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych. Chciano także dopuścić zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych pracy przez grupy pracodawców.

2.3.3. Ponadzakładowe układy zbiorowe pracy w sektorze publicznym – stan faktyczny

Mogłoby się wydawać, że ponadzakładowe układy zbiorowe będą stanowić użyteczny instrument do regulowania relacji między samorządem terytorialnym a związkami zawodowymi. Jednakże tak nie jest. Wynika to głównie z tego, że generalnie ocena obecnej kondycji ponadzakładowych układów zbiorowych pracy wypada bardzo pesymistycznie. Są one obecnie instytucją o niewielkim znaczeniu praktycznym. Ich liczba, a także zakres stosowania systematycznie się zmniejszają (wg szacunkowych danych Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej jest to tylko ok. 200 000 pracowników). Dotyczy to także PUZP w sektorze publicznym. Obecnie w rejestrze MRPiPS ze 174 kiedykolwiek zawartych PUZP figuruje jedynie 61 „żywych”. Przyczyn zapaści układowej upatrywać należy nie tylko w niekorzystnych rozwiązaniach prawnych, ale przede wszystkim w niskiej jakości prowadzenia dialogu społecznego przez samych partnerów społecznych.

W odniesieniu do poziomu samorządu terytorialnego, pod koniec lat 90. ubiegłego wieku zaczęła intensywnie rozwijać się praktyka zawierania z samorządami gminnymi PUZP

²⁹ Wyrok omawia Surdykowska B., Kilka uwag dotyczących wolności związkowych w kontekście orzeczenia TK 5/15 z 17.11.2015, Monitor Prawa Pracy 2016, nr 6, s. 290–294.

dla pracowników szkół niebędących nauczycielami. Odbywało się to głównie z inicjatywy związków zawodowych, które chciały w ten sposób zapewnić odpowiednie standardy zatrudnienia dla osób nieobjętych Kartą Nauczyciela. W niektórych gminach zawierane były także PUZP dla pracowników domów pomocy społecznej (Częstochowa) oraz firm komunalnych (Łódź, Jastrzębie Zdrój, Warszawa). Łącznie tego typu PUZP zawarto ponad 70. Obecnie jednak coraz częściej dochodzi do ich wypowiedzenia przez jednostki samorządowe, co spotyka się z protestami pracowniczymi (przykładem tego jest Łódź).

2.3.4. Spory zbiorowe – obowiązujące regulacje

Stroną sporu zbiorowego może być, z jednej strony związek zawodowy, a z drugiej pracodawca lub organizacja pracodawców.

Zgodnie z art. 5 ustawy pracodawcą w rozumieniu ustawy o sporach zbiorowych jest podmiot, o którym mowa w art. 1(1) pkt 2 ustawy o związkach zawodowych, czyli pracodawca w rozumieniu art. 3 k.p. oraz jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one inną niż pracownik osobę wykonującą pracę zarobkową, niezależnie od podstawy tego zatrudnienia.

Dla porządku warto przytoczyć definicję „osoby wykonującej pracę zarobkową” – należy przez to rozumieć pracownika lub osobę świadczącą pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz ma takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i broniące przez związek zawodowy.

Ta ostatnia zmiana w ustawie o sporach zbiorowych (we wcześniejszym stanie prawnym pracodawcą na potrzeby tej ustawy był po prostu pracodawca w rozumieniu art. 3 k.p.) jest pokłosiem zmian w ustawie o związkach zawodowych związanych z rozszerzeniem prawa koalicji (prawa zrzeszania się) na inne podmioty niż pracownik w rozumieniu k.p. wykonujący pracę podporządkowaną. Zmiana ta w żaden sposób nie rozwiązuje problemów w sferze publicznej związanych z problematyką sporów zbiorowych. Problemy te polegają na konieczności wszczynania sporów zbiorowych wobec podmiotów niemających władztwa w zakresie możliwości dokonywania ustaleń co do postulatów w szczególności związanych ze sferą wynagradzania pracowników. Także zazwyczaj postulaty związane ze środowiskiem pracy generują określone koszty i podmiot, do którego skierowane jest żądanie nie jest władny podjąć określonych decyzji. Oczywiście podobny problem występuje w kontekście sporów zbiorowych wszczynanych wobec pracodawcy w sytuacji, gdy większość decyzji podejmowana jest przez zarząd centralny korporacji.

Zgodnie z ustawą spór zbiorowy składa się z następujących etapów: rokowania, mediacja, arbitraż (który to etap ma charakter fakultatywny) oraz strajk.

Na gruncie obecnie obowiązującej regulacji wskazuje się na liczne problemy związane z brakiem możliwości kontroli prawidłowości wszczęcia sporu zbiorowego oraz brakiem możliwości kontroli prawidłowości zorganizowania akcji strajkowej. Stąd też postulaty w doktrynie wprowadzenia sądowej kontroli badania prawidłowości wszczęcia sporu zbiorowego i rozpoczęcia strajku. Kwestie te były kilkakrotnie przedmiotem prac w RDS.

Strona związkowa akceptując kontrolę sądową wskazywała na konieczność wprowadzenia wiążących (a nie instrukcyjnych) terminów dla sądu na wydanie rozstrzygnięcia. Ten element wydaje się blokować możliwość wprowadzenia zmian w ustawie.

Należy także przyrzeć się licznym ograniczeniom prawa do strajku. Zawarte są one w art. 19 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Z punktu widzenia tego opracowania kluczowy jest art. 19 ust. 2 wskazujący, że prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach i prokuraturze.

Kwestia nadmiernych ograniczeń praw do strajku jest przedmiotem wniosku NSZZ „Solidarność” do TK z 2014 roku (wniosek K 23/14, wniosek do dnia dzisiejszego nierozpatrzony)³⁰.

2.3.5. Spory zbiorowe – propozycje Komisji Kodyfikacyjnej

Komisja zaproponowała przebudowę strony pracodawczej jako strony sporu zbiorowego, tak aby była możliwość prowadzenia sporów z podmiotami mającymi realny wpływ na warunki zatrudnienia. W szczególności spór stanowiący kontynuację rokowań układowych mógłby być prowadzony z podmiotami, które mają zdolność układową np. z izbami czy też grupą pracodawców. Projekt stwarzał możliwość prowadzenia sporów z organami państwa oraz organami samorządu terytorialnego³¹.

Projekt zakładał wprowadzenie modyfikacji w zakresie ograniczenia prawa do strajku. Dotyczyło to zwłaszcza uprawnień osób zatrudnionych w administracji publicznej. Ograniczenia stosowane obecnie oceniono jako zbyt rygorystyczne i niezgodne ze standardami międzynarodowymi³².

Prawo do strajku miałyby nie przysługiwać osobom piastującym funkcję organów lub osobom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych w urzędach obsługujących organy władzy państwowej oraz w urzędach administracji rządowej i samorządowej, a także sędziom i prokuratorom.

Komisja próbowała również zabezpieczyć interesy osób, którym nie przysługuje prawo do strajku. Związek zawodowy reprezentujący te osoby mógłby wnioskować o rozwiązanie sporu poprzez poddanie go rozstrzygnięciu Kolegium Arbitrażu Społecznego.

2.3.6. Aktorzy dialogu społecznego w sektorze samorządowym

Wartościowym (naszym zdaniem) uzupełnieniem rozdziału będzie przedstawienie krótkiego przeglądu głównych aktorów zbiorowych dialogu społecznego w sektorze samorządowym. Gwoli precyzji, zamierzamy się skupić na reprezentacjach interesów zbiorowych stron stosunków pracy, a więc organizacjach pracodawców i związkach zawodowych.

³⁰ <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/7174-rozwiazywanie-sporow-zbiorowych-prawo-do-strajku/>

³¹ Stelina J., Szmit J., Zieleniecki M., Osoby pozostające w zatrudnieniu niepracowniczym w projektach Kodeksu zbiorowego prawa pracy, (w) Zbiorowe prawo zatrudnienia, red. J. Stelina, J. Szmit, Warszawa 2018.

³² Szmit J., Spory zbiorowe w projekcie Kodeksu zbiorowego prawa pracy, PiZS 2019/7 s. 12 i powołana tam literatura.

Polskie zbiorowe stosunki pracy cechuje zaawansowany pluralizm. Sytuacja w sektorze samorządowym nie odbiega od „średniej krajowej”. Po stronie pracodawców można zidentyfikować kilkanaście organizacji pracodawców szeroko branżowego, których domeną są usługi publiczne (powszechnego dostępu). Część z nich jest zrzeszona w ogólnokrajowych organizacjach pracodawców mających status reprezentatywnych partnerów społecznych w rozumieniu ustawy o RDS. Do kluczowych organizacji pracodawców, o których wypada wspomnieć należą:

- Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami – ogólnopolska organizacja, założona w 2004 roku, zrzeszająca „pracodawców szeroko pojętej gospodarki odpadami i higieny komunalnej”, należy do Związku Pracodawców i Przedsiębiorców.
<http://www.zpgo.pl/>
- Polski Związek Pracodawców Transportu Publicznego, należy do Pracodawców RP.
<http://www.pzptp.pl/>
- Polska Federacja Szpitali (PFSz) jest ogólnopolską organizacją pracodawców zrzeszającą szpitale, bez względu na ich strukturę własnościową, wielkość czy model działania. PFSz została założona w 2011 roku, należy do Pracodawców RP.
<http://www.pfsz.org/>
- Związek Pracodawców “Unia Polskich Teatrów”, założony w 2003 roku, skupiający 13 placówek publicznych, należy do Konfederacji Lewiatan.
<https://uniapolskichteatrow.pl/>
- Pracodawcy Zdrowia, organizacja pracodawców z Dolnego Śląska, skupia zarówno świadczeniodawców podstawowej, jak i specjalistycznej opieki zdrowotnej, należy do Konfederacji Lewiatan.
<https://pracodawcyzdrowia.pl/o-zwiazku/>

Ogólnopolskie organizacje pracodawców mają wśród swoich członków również indywidualne podmioty (przedsiębiorstwa) reprezentujące usługi powszechnego dostępu. Można tu wymienić np. spółki Suez Bielsko <http://www.suezbielsko.pl/>, Aqua S.A. <https://www.aqua.com.pl/> czy Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Lecznictwa Otwartego Warszawa-Żoliborz należące do BCC.

Wypada także wymienić izby gospodarcze, które reprezentują podmioty działające w obszarze samorządowego sektora publicznego. Są to:

- Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie”;
- Izba Gospodarcza „Ciepłownictwo Polskie”;
- Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej.

Po stronie związkowej należy wymienić ogólnopolskie związki autonomiczne oraz federacje należące do ogólnokrajowych organizacji związkowych (konfederacji i związku jednolitego) mających status reprezentatywnych partnerów społecznych w rozumieniu ustawy o RDS. Organizacje związkowe mieszczące się w orbicie naszego zainteresowania wymienione są niżej. Ze względu na ich znaczną liczbę, podajemy je w rozbiciu na poszczególne centrale związkowe.

W ramach NSZZ „Solidarność” są to:

- Krajowy Sekretariat Kultury i Środków Przekazu, do którego należą następujące krajowe sekcje: Krajowa Sekcja Muzeów i Instytucji Ochrony Zabytków i Krajowa Sekcja Pracowników Bibliotek Publicznych;
- Krajowy Sekretariat Służb Publicznych, do którego należą następujące krajowe sekcje: Sekcja Krajowa Komunikacji Miejskiej, Sekcja Krajowa Pracowników Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Sekcja Krajowa Pracowników Wodociągów i Kanalizacji, Sekcja Krajowa Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej;
- Krajowy Sekretariat Nauki i Oświaty, a w szczególności Sekcja Krajowa Oświaty i Wychowania;
- Krajowy Sekretariat Ochrony Zdrowia, a w szczególności należąca do niego Krajowa Sekcja Pracowników Pomocy Społecznej.

W Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych:

- Związek Nauczycielstwa Polskiego;
- Związek Pielęgniarek Operacyjnych i Anestezjologicznych;
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Psychologów;
- Związek Zawodowy Pracowników Samorządowych i Instytucji Użyteczności Publicznej 'Porozumienie 2014';
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Pracowników Fizjoterapii;
- Krajowy Związek Zawodowy Ciepłowników;
- Federacja Związków Zawodowych Pracowników Gospodarki Komunalnej i Terenowej w Polsce;
- Federacja Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia i Pomocy Społecznej;
- Związek Zawodowy Anestezjologów;
- Federacja Związków Zawodowych Pracowników Transportu Publicznego w RP;
- Federacja Związków Zawodowych Pracowników Kultury i Sztuki.

W Forum Związków Zawodowych (FZZ):

- Krajowy Wolny Związek Zawodowy Pracowników Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska;
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Położnych;
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych;
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Pracowników Bloku Operacyjnego Anestezjologii i Intensywnej Terapii;
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Pracowników Diagnostyki Medycznej i Fizjoterapii;
- Wolny Związek Zawodowy „Solidarność-Oświata”;
- Związek Zawodowy Pracowników Komunikacji Miejskiej w RP;
- Związek Zawodowy Twórców Kultury;
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Kierowców i Motorniczych;

- NSZZ Ciepłowników w Polsce;
- Krajowy Związek Zawodowy Pracowników Medycznych Laboratoriów Diagnostycznych;
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Techników Medycznych Radioterapii;
- Związek Zawodowy Aktorów Polskich;
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Techników Medycznych Elektryki;
- Federacja Związków Zawodowych Pracowników Instytucji Publicznych.

2.3.7. Opiniowanie przez związki zawodowe aktów prawa miejscowego

Związki zawodowe opiniują akty prawa miejscowego na podstawie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Jak powszechnie wskazuje się w literaturze pewne wątpliwości powstają w odniesieniu do aktów prawa miejscowego³³. Taki rodzaj aktów prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym podlega opiniowaniu w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Trudności interpretacyjne wywołuje szczególnie kategoria aktów prawnych prawa miejscowego prowadząca do pewnych rozbieżności w orzecznictwie. W jednym z wyroków przyjęto, że z regulacji zawartej w art. 19 ust. 1 i 2 nie wynika, aby użyte w tym przepisie pojęcie aktów prawnych mogło być sprowadzone jedynie do pojęcia aktów generalnych o charakterze powszechnie obowiązującym. W przepisie tym mowa jest bowiem także o założeniach, jak i projektach aktów prawnych, które z natury rzeczy mają charakter jedynie informacyjny. Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły publicznej z pewnością nie jest aktem zawierającym normy abstrakcyjne i generalnie obowiązujące, gdyż jest to akt stanowiący swego rodzaju informację o zamiarze podjęcia określonych działań o charakterze zewnętrznym. Tym samym, uchwała taka nie może być uznana jedynie za akt o charakterze wewnętrznym, a skoro stanowi ona podstawę do podjęcia obowiązkowych czynności skierowanych do nieoznaczonego kręgu podmiotów spoza administracji samorządowej, to nie może być uznana jedynie za akt o charakterze wewnętrznym, który nie podlega opiniowaniu. Zarówno uchwały o zamiarze likwidacji szkoły, jak i o likwidacji placówki, mają charakter aktów prawnych *sensu largo* i nie istnieje żadna przyczyna przemawiająca za nadawaniem im węższego znaczenia. Skoro bowiem przedmiotem obu typów uchwał jest kwestia likwidacji konkretnej szkoły, to taka likwidacja musi być uznana za sprawę objętą wymogiem zasięgnięcia opinii właściwych związków zawodowych (wyr. NSA z 23.2.2011 roku, I OSK 2027/10, Legalis). Z kolei w innym wyroku zaprezentowano stanowisko, że uchwała o zamiarze likwidacji szkoły jest typem aktu prawnego stanowiącym szczególnego rodzaju informację o zamiarze podjęcia działań, które mają charakter zewnętrzny, gdyż stanowi podstawę do dalszych działań, skierowanych do podmiotów „na zewnątrz” aparatu administracji samorządowej zmierzających do likwidacji szkoły i dokonania powiadomień oraz uzyskania wymaganej prawem

³³ Szlachetko J.H., *Udział podmiotów spoza sytemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sopot 2016; Książek D., (w) *Zbiorowe prawo*, red. K.W. Baran, 2016, kom. do art. 19.

opinii. Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły nie może być zatem uznana za akt o charakterze jedynie wewnętrznym (organizacyjnym). Jej podjęcie stanowi bowiem niezbędną w procesie likwidacji szkoły publicznej formalnoprawną przesłankę takiej likwidacji. W doktrynie tego rodzaju akty określa się mianem „intencyjnych” (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13.7.2011 roku, II SA/Go 309/11, Legalis). Odmiennie WSA w Kielcach stanął na stanowisku, że konsultacji w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych podlegają jedynie akty zawierające normy generalne i abstrakcyjne. Procedurze określonej w art. 19 ust. 2 nie podlegają te akty, które mają charakter indywidualny, wewnętrzny i organizacyjny. Uchwała rady gminy o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu zakładu budżetowego jest indywidualnym aktem organizacyjnym (wyr. WSA w Kielcach z 4.10.2012 roku, II SA/Ke 551/12, Legalis).

Kolejne wątpliwości dotyczą faktu do jakiej struktury (terytorialnej czy branżowej) danego związku reprezentowanego w rozumieniu ustawy o RDS należy kierować dany projekt/założenie aktu prawnego do opiniowania.

Kwestią kluczową są konsekwencje braku prawidłowego opiniowania. Jak widać linia orzecznicza NSA oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów wskazują na sankcję w postaci nieważności danej przykładowo uchwały rady gminy. Wskazuje się także na fakt, że brak prawidłowego skierowania do opiniowania stanowi poważne naruszenie prawa.

W tym miejscu można tylko zwrócić uwagę, że jest to fundamentalnie odmienne podejście od repetowanego przez TK w licznych orzeczeniach poglądu, że brak prawidłowej procedury opiniowania projektów aktów prawnych (w oparciu o art. 19 ustawy o związkach zawodowych nie wpływa na ważność i prawidłowość procesu legislacyjnego, porównaj orzeczenia TK: K 10/ 94; K 15/ 03; Kp 1/ 18).

Jakkolwiek uwagi powyższe mają charakter bardzo skrótowy wydaje się, że pokazują one pilną potrzebę uporządkowania *de lege ferenda* problematyki opiniowania przez związki zawodowe projektów i aktów prawnych tworzonych przez samorząd terytorialny.

De lege ferenda można rozważyć wprowadzenie do tej procedury Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego, które pełniłyby rolę „skrzynek kontaktowych”, do których samorządy mogłyby kierować projekty i założenia aktów prawnych. Należy podkreślić, że art. 19 ustawy o związkach zawodowych powstał w 1991 roku, gdy nie funkcjonowały żadne terytorialne struktury dialogu społecznego, które mogłyby być wykorzystane w tym procesie. W chwili obecnej one istnieją i wydaje się, że warto by było je wykorzystać.

Obecna praktyka jest bardzo niezadawalająca, gdyż sposób stosowania prawa jest bardzo zależny od lokalnych uwarunkowań, a także sama świadomość istnienia określonych praw i obowiązków wynikających z art. 19 jest nikła.

Poniżej zaprezentowane są przykładowe wyroki naczelnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące opiniowania aktów prawa miejscowego. Wskazane są także przykładowe rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów. Odniesienia te pokazują następujące kwestie:

- problem braku jasności do jakiej struktury związku zawodowego winno nastąpić skierowanie projektu (przykładów: do struktury branżowej czy terytorialnej federacji);
- zagadnienie sankcji w razie nieprawidłowego procesu.

Można także podkreślić, że orzeczenia zamieszczone w bazie LEX pozwalają postawić roboczą tezę, iż w okresie ostatnich 5 lat liczba orzeczeń i rozstrzygnięć nadzorczych wyraźnie spadła, co może (nie musi) wskazywać na realnie coraz rzadziej występujące opiniowanie.

Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły i uchwała o likwidacji szkoły

Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły i uchwała o likwidacji szkoły, podjęte na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, są aktami prawnymi podejmowanymi w sprawie objętej opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, z tym, że przedstawienie do zaopiniowania projektu jednej z nich oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2.

(wyr. WSA w Warszawie z 23.6.2017 roku, II SA/Wa 2143/16, Legalis)

Udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym

1. Związki zawodowe nie odpowiadające ustawowym kryteriom mogą być proszone o opinie w sprawach zamierzeń legislacyjnych organów samorządu terytorialnego, lecz nie będzie to wykonywanie ustawowego obowiązku, lecz jedynie przejaw polityki prowadzonej przez organy samorządu ze względu na lokalne znaczenie związku zawodowego jako reprezentacji ludzi pracy.
2. Z uwagi na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to przypadek, w którym pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

(wyr. WSA we Wrocławiu z 30.5.2017 roku, IV SA/Wr 2/17, Legalis)

Pozbawienie reprezentatywnej organizacji związkowej prawa opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych jako istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym

1. Pozbawienie organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy z 6.7.2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, prawa opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, bez względu na charakter aktu prawnego, którego projektu lub założeń nie przedstawiono właściwej organizacji związkowej do zaopiniowania.

2. Prawidłowe wykonanie obowiązku z art. 19 ust. 2 ustawy z 23.5.1991 roku o związkach zawodowych polega na kierowaniu ich do terytorialnych, a nie branżowych struktur OPZZ.

(wyr. NSA w Warszawie z 8.2.2017 roku, I OSK 1329/16, Legalis)

Nieprzedłożenie związkowi zawodowemu projektu uchwały w sprawie likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej celem konsultacji jako istotne naruszenie prawa

Organ samorządu terytorialnego uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu uchwały – w zakresie jego uprawnień opiniodawczych – narusza ciężący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym. Niewykonanie tego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa.

(rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 6.11.2013 roku, NPII.4131.1.516.13)

Uprawnienie związku zawodowego do przedstawienia opinii dotyczącej projektu aktu prawa miejscowego

Funkcjonujący w zakładzie związek zawodowy ma – stosownie do treści art. 19 ust. 2 ustawy z 1991 roku o związkach zawodowych – prawo do nieprzedstawienia opinii w wyznaczonym przez organ samorządowy terminie, co stanowi o rezygnacji z prawa jej wyrażenia, jednakże organ samorządowy nie może naruszać tego prawa, poprzez nieskierowanie projektu aktu prawa miejscowego do zaopiniowania.

(rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 5.4.2013 roku, LEX-S. 4131.9.2013.TN)

Podmioty upoważnione do opiniowania

Nie można utożsamiać zaopiniowania projektu uchwały przez związki zawodowe zrzeszające określoną grupę zawodową (np. nauczycieli), z zaopiniowaniem projektu uchwały przez związki zawodowe w trybie art. 19 ust. 2 ustawy z 1991 roku o związkach zawodowych.

(rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 5.7.2012 roku, NK-N6.4131.437.2012.JK8)

Konsekwencje braku opiniowania - 1

Wobec tego, iż udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, sytuacja, w której nie wyczerpano procedury przewidzianej w ustawie z 1991 roku o związkach zawodowych, stanowi istotne naruszenie prawa.

(rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 13.6.2012 roku, PN.4131.164.12)

Konsekwencje braku opiniowania - 2

Uprawnienie związków zawodowych, wynikające ze wskazanego przepisu jest niezależne od faktu przynależności do związku zawodowego osób, na które rozciągają się skutki projektowanego aktu prawnego. Wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ww. ustawy, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków, niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze. Podjęcie uchwały z pominięciem przedłożenia jej projektu do zaopiniowania związkom zawodowym istotnie narusza art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności uchwały.

(Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25.07.2019 roku
Lubus. 2019/2153)

Konsekwencje braku opiniowania - 3

Organ samorządu terytorialnego uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu uchwały – w zakresie jego uprawnień opiniodawczych – narusza ciężący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym. Niewykonanie tego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa.

(Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 6.11.2013 roku
Śląsk. 2013/6521)

2.4. Wnioski

2.4.1. Konieczność ożywienia praktyki układowej

W tym kontekście można wskazać na dwa rozwiązania proponowane przez Komisję Kodyfikacyjną. Pierwsze z nich to nowy mechanizm generalizacji postanowień układowych. Założono, że nowy mechanizm generalizacji stałby się ważnym elementem przebudowy systemu stosunków przemysłowych, pozwalającym na ujednoczenie warunków pracy i płacy dla licznych grup zatrudnionych. Warunkiem generalizacji byłoby wystąpienie ze wspólnym wnioskiem do ministra właściwego do spraw pracy przez wszystkie organizacje związkowe oraz organizacje pracodawców wschodzące w skład Rady Dialogu Społecznego. Generalizacja mogłaby dotyczyć układu ponadzakładowego. Drugi element to propozycja obligatoryjnych negocjacji układowych. Obowiązek ten miałby dotyczyć pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników, u których działa zakładowe przedstawicielstwo związkowe nieobjętych żadnym układem zbiorowym. Negocjacje byłyby inicjowane przez pracodawcę do 31 października danego roku, a punktem wyjścia byłaby propozycja pracodawcy dotycząca co najmniej: warunków wynagrodzenia za pracę, równego traktowania w zatrudnieniu oraz rozwoju zawodowego pracowników. Konieczność ożywienia praktyki układowej należy widzieć w kontekście „narzędzi” które mogą być elementem procesu negocjacji jakim jest spór zbiorowy i strajk.

2.4.2. Konieczność zmian dotyczących sporów zbiorowych

W doktrynie polskiego prawa pracy często wskazuje się, że polski model formalnie rozdzielający proces rokowań układowych od procedury sporu zbiorowego jest nietypowy na tle innych państw. Zmiany w tym zakresie proponowała Komisja Kodyfikacyjna. Także wskazuje się, że strony sporu zbiorowego nie są określone w sposób zapewniający efektywne rozwiązywanie w sytuacji pojawienia się postulatów dotyczących warunków płacy i pracy w sferze publicznej. O ile oczywiście nie można postrzegać niskiej liczby sporów zbiorowych jako zjawiska niepokojącego, to bardzo niskie objęcie pracowników układami zbiorowymi pracy pokazuje, że całość ram prawnych (dotyczących zawierania układów zbiorowych pracy oraz sporów zbiorowych i ich wzajemnych powiązań) nie tworzy efektywnego mechanizmu.

2.4.3. Konieczność zmian w zakresie ograniczenia prawa do strajku

Istniejące w polskim porządku prawnym ograniczenia prawa do strajku są postrzegane przez licznych przedstawicieli doktryny jako naruszające standardy MOP. Sam ten fakt powinien skłaniać ustawodawcę do podjęcia działań mających na celu dokonanie zmian w polskim porządku prawnym. Możliwe, że impulsem będzie długo oczekiwane orzeczenie TK. Tak jak powyżej należy podkreślić, że sama niska liczba strajków nie jest niczym niepokojącym, ale brak zdecentralizowanego i autonomicznego kształtowania warunków pracy i płacy (niskie pokrycie układami zbiorowymi pracy) jest niepokojące. Polskie ograniczenia prawa do strajku budzą także poważne wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości. Wywołują także liczne wątpliwości w zakresie tych kategorii pracowników, co do których ustawodawca stosuje „piętrowe” odesłania ustawowe, na przykład pracownicy sądów i prokuratury³⁴. Zakaz strajku dla pracowników administracji rządowej, powinien dotyczyć tylko pracowników zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach administracji, a nie jak obecnie, wszystkich zatrudnionych pracowników. Stało się to przedmiotem skargi Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” do Komitetu Wolności Związkowej MOP na zawężenie przez polskie prawo wolności związkowych w kontekście prawa do strajku³⁵. W odpowiedzi na skargę Komitet zachęcił rząd do ustalenia procedury, którzy urzędnicy uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej i ograniczenia prawa do strajku wyłącznie do tej kategorii osób. Do chwili obecnej wykonanie zalecenia nie nastąpiło.

³⁴ <https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/190709645-Strajk-pracownikow-sadow-i-prokuratur-jest-porozumienie-ws-plac.html>

³⁵ <http://www.solidarnosc.org.pl/biura-eksperckie2/kontrola-prawa/miedzynarodowa-organizacja-pracy/item/9947-skarga-dot-sporow-zbiorowych-i-strajku>

3. STAN WIEDZY O SAMORZĄDOWYM RYNKU PRACY

3.1. Uwagi wstępne

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w samorządach terytorialnych wzrosło zapotrzebowanie na rzetelną informację statystyczną, która pozwalała lepiej określać potrzeby rozwojowe gmin oraz lepiej przygotowywać budżety i aplikacje o środki unijne. Okazało się wówczas, że system statystyki publicznej nie spełnia wszystkich oczekiwań samorządów gminnych, gdyż z reguły generuje dane jedynie na poziomie regionalnym. Dostrzegając luki statystyki publicznej, Związek Miast Polskich od wielu już lat prowadzi własny System Analiz Samorządowych (SAS)³⁶ zawierający dane, dzięki którym miasta mogą porównywać swoje osiągnięcia w różnych dziedzinach zarządzania. SAS nie zbiera jednak danych dotyczących samorządowego rynku pracy. Obecnie Związek Miast Polskich w projekcie „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju”³⁷ przygotowuje narzędzie do analiz pogłębionych, obejmujących również lokalny rynek pracy.

W 2014 roku, w raporcie „Samorząd jako pracodawca”³⁸ Związek Miast Polskich po raz pierwszy podjął się kompleksowej odpowiedzi na pytanie – kim jest pracodawca samorządowy i jak wygląda samorządowy rynek pracy. Inspiracją była norweska publikacja „Employment monitor”. Raport powstał w ramach projektu „Dialog społeczny w przedsiębiorstwach i sektorze samorządowym”, który został zrealizowany przez Związek Miast Polskich we współpracy z Norweskim Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych. Projekt uzyskał dofinansowanie ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014, pochodzących z „Funduszu na rzecz godnej pracy i dialogu trójstronnego.”

³⁶ <https://www.miasta.pl/strony/baza-danych-o-miastach-system-analiz-samorzadowych-sas>

³⁷ <https://www.miasta.pl/strony/rozwoj-srednich-i-malych-miast-projekt-predefiniowany>

³⁸ Samorząd_jako_pracodawca_Raport_o_zatrudnieniu_w_sektorze_samorzadowym_Poznań__2014.pdf

Wzorem badania sprzed sześciu lat Związek Miast Polskich zwrócił się do Głównego Urzędu Statystycznego o przesłanie specyficznych danych wyodrębnionych z formularza Z-06³⁹ na podstawie „kryterium własności jednostki samorządu terytorialnego” albo „jako podmiotu z udziałem JST wynoszącym powyżej 50%”. Obecna publikacja, podobnie jak raport z 2014 roku, opiera się na danych statystycznych dostępnych w portalu Głównego Urzędu Statystycznego oraz danych pozyskanych dla potrzeb tylko tej analizy. Dysponując zatem identycznym katalogiem danych statystycznych, charakteryzujących samorządowy rynek pracy z lat 2012 i 2018⁴⁰, zestawimy wartości z obu okresów i określimy, jak zmieniły się one w sześcioletnim horyzoncie czasowym.

Wszystkie obliczenia i wykresy wykonano we własnym zakresie na podstawie danych GUS i innych dostępnych źródeł informacji⁴¹. Przygotowany przez pracowników Związku Miast Polskich raport nie ma charakteru naukowego. Jego celem jest zwiększenie wiedzy dwóch stron dialogu społecznego – pracodawców i pracowników samorządów terytorialnych – na temat dostępnych danych o rynku pracy oraz możliwość wykorzystania przez nich tej wiedzy do podniesienia jakości realizowanych usług publicznych.

3.2. Źródła informacji i danych o zatrudnieniu w sektorze samorządowym

Dla potrzeb niniejszej publikacji koncentrujemy się głównie na sprawozdawczości statystycznej, rocznikach statystycznych, publikacjach GUS dotyczących rynku pracy oraz wynikach prowadzonego przez GUS kwartalnego badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL).

W Polsce każdy podmiot zatrudniający powyżej 9 pracowników ma obowiązek przesłać do GUS druk sprawozdawczy Z-06. Sprawozdanie dotyczy: liczby osób zatrudnionych w zakładzie, pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych, form zatrudnienia, wysokości wynagrodzeń, czasu przepracowanego, rotacji kadr i ich przyczyn zarówno w odniesieniu do kobiet jak i mężczyzn. Tak, jak napisano we wstępie, w celu wyodrębnienia powyższych informacji odnoszących się tylko do sektora samorządowego, ZMP zakupił w GUS dane o zatrudnieniu w podmiotach zaklasyfikowanych ze względu na charakter własnościowy – jako własność samorządowa. Sektor samorządowy przyjął dwie formy własności:⁴²

- 113 – własność samorządowa;
- 123 – własność mieszana w sektorze publicznym z przewagą własności samorządowej.

³⁹ Zakres danych gromadzonych przez GUS znajduje się w formularzu Z-06, standardowo wypełnianym przez wszystkie podmioty w Polsce, które zatrudniają 9 i więcej pracowników.

⁴⁰ W momencie pracy nad opracowaniem, dane za rok 2019 nie były jeszcze dostępne.

⁴¹ Większość wykresów i kartogramów jest autorstwa Pawła Krawczyka. Kartogramy z podziałem na powiaty zostały wykonane przez J.M. Czajkowskiego.

⁴² Kody zgodne z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie statystycznej karty wypadku przy pracy.

W celu porównania zatrudnienia w sektorze samorządowym, jak i zatrudnienia w Polsce ogółem z podziałem na sekcje rynku pracy, wydzielono następujące sekcje według PKD 2007:

- Sekcja D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych;
- Sekcja E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją;
- Sekcja F – Budownictwo;
- Sekcja H – Transport i gospodarka magazynowa;
- Sekcja O – Administracja publiczna i obrona narodowa;
- Sekcja P – Edukacja;
- Sekcja Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna;
- Sekcja R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją⁴³.

Zebrane w taki sposób informacje pozwalają na uzyskanie ogólnego obrazu dotyczącego liczby osób zatrudnionych i zarobków w sektorze samorządowym w poszczególnych województwach⁴⁴.

3.3. Zatrudnienie w sektorze samorządowym

3.3.1. Zatrudnienie w administracji samorządowej na tle administracji państwowej

Zgodnie z terminologią przyjętą przez Główny Urząd Statystyczny do pracowników administracji publicznej zaliczamy:

- pracowników administracji państwowej (administracja rządowa poziomu centralnego i wojewódzkiego), którzy podlegają zasadom zatrudnienia służby cywilnej⁴⁵;
- pracowników administracji samorządowej, którzy są zatrudniani w oparciu o przepisy ustawy o pracownikach samorządowych.

⁴³ Pozostałe sekcje PKD 2007 – niezaliczone do sektora samorządowego ze względu na formę własności to: Sekcja A + Sekcja B + Sekcja C + Sekcja G + Sekcja I + Sekcja J + Sekcja K + Sekcja L + Sekcja M + Sekcja N + Sekcja S + Sekcja T + Sekcja U.

⁴⁴ Szersze omówienie źródeł informacji statystycznej dla sektora samorządowego odnaleźć można we wspomnianym raporcie „Samorząd jako pracodawca” z 2014 roku, s. 21–25.

⁴⁵ Do **administracji państwowej** – wg GUS – zalicza się:

- 1) naczelne i centralne organy administracji łącznie z pracownikami zatrudnionymi w ich placówkach zagranicznych:
 - a) instytucje naczelne i centralne (np. kancelarie: Sejmu, Senatu i Prezydenta, ministerstwa, urzędy centralne);
 - b) terenowe organy administracji rządowej niezespołonej (np. izby i urzędy skarbowe i celne, okręgowe inspektoraty pracy, urzędy statystyczne, regionalne izby obrachunkowe oraz do 2010 roku gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych);
- 2) terenowe organy administracji rządowej zespołonej: urzędy wojewódzkie, jednostki pomocnicze działalności usługowej (np. inspektoraty: inspekcji handlowej, nadzoru budowlanego, weterynarii, farmaceutyczne, ochrony środowiska, ochrony roślin i nasiennictwa oraz urzędy ochrony zabytków i kuratoria oświaty);
- 3) niektóre agencje państwowe (np. Agencję Rezerw Materiałowych, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz od 2009 roku Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) oraz jednostki pomocnicze administracji państwowej wraz z oddziałami regionalnymi).

Z uwagi na fakt, że w statystyce publicznej nie wydziela się kategorii pracowników sektora samorządowego, dla potrzeb badań z roku 2014 i obecnej analizy, Główny Urząd Statystyczny przygotował je na specjalne zamówienie Związku Miast Polskich. Są to dane zbiorcze ze sprawozdań o zatrudnieniu i wynagrodzeniu (druk Z-06), obligatoryjnie składanych przez każdego pracodawcę zatrudniającego powyżej 9 pracowników w Polsce. Podobnie jak w raporcie z 2014 roku, skupiamy się w naszym opracowaniu na pokazaniu zatrudnienia w roku 2018 w całym sektorze samorządowym, porównując je z danymi statystycznymi dotyczącymi zatrudnienia w Polsce ogółem. Zestawiamy je dodatkowo z danymi z roku 2012, co umożliwi pokazanie zmian w ujęciu dynamicznym. Częściowo utrzymaliśmy historyczny układ prezentacji danych o zatrudnieniu w podziale regionalnym wraz z trzema miastami: dużym miastem wojewódzkim – Poznań (537 682), średnim miastem – centrum subregionu – Słupsk (329 170) i małym miastem powiatowym – Dzierżoniów (33 137).

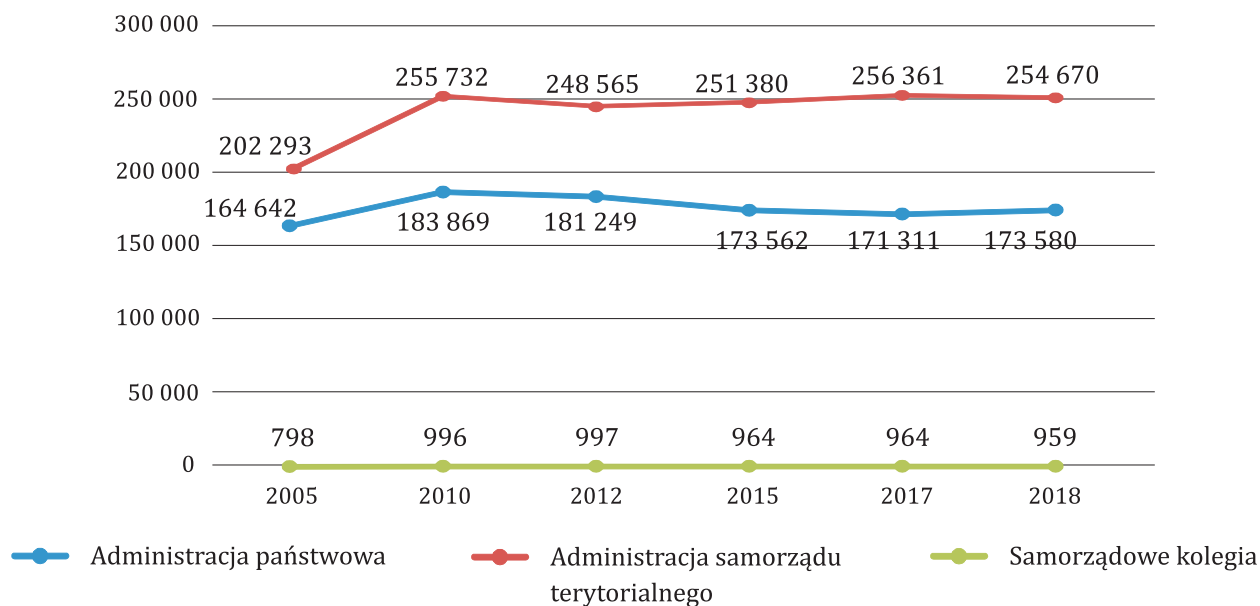
Według danych GUS liczba pracujących w Polsce ogółem, według stanu na 31 grudnia 2018 roku, wynosiła 9 892 268 osób⁴⁶. Z reguły najwięcej emocji i dyskusji medialnych budzi temat przerostów zatrudnienia w administracji publicznej, zarówno rządowej jak i samorządowej. Jeśli przeanalizujemy te liczby, to okazuje się, że pracujący w administracji publicznej w roku 2012 stanowili tylko 5% ogółu zatrudnionych, a w roku 2018, jeszcze mniej, bo tylko 4,3%. Do administracji samorządowej zaliczamy pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi wszystkich urzędów, na wszystkich szczeblach samorządów w: 2477 gminach, 380 powiatach i 16 województwach oraz ich jednostkach budżetowych i organizacyjnych⁴⁷.

⁴⁶ **Kategoria „pracujący” zawsze odnosi się do wszystkich zatrudnionych w jednostkach liczących 9 i więcej pracowników** bez względu na to, czy osoby te pracują w innych jednostkach sprawozdawczych (nie uwzględnia się osób, z którymi zawarto umowę zlecenia i umowy o dzieło oraz osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego) według stanu **w dniu 31 XII**.

⁴⁷ Do administracji samorządu terytorialnego zalicza się:

1. Gminy i miasta na prawach powiatu:
 - a) Urzędy gmin i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. jednostki usług komunalnych oraz od 2009 roku zarządy dróg);
 - b) Urzędy miast na prawach powiatu i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. ośrodki dokumentacji geodezyjno-kartograficznej oraz od 2009 roku zarządy dróg);
2. Powiaty, tj. starostwa powiatowe i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. urzędy pracy, zarządy dróg);
3. Województwa, tj. urzędy marszałkowskie i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne (np. urzędy pracy, zarządy melioracji i urządzeń wodnych oraz od 2009 roku zarządy dróg).
4. Samorządowe Kolegia Odwoławcze są organami właściwymi do rozpatrywania m.in. odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia jednostek samorządu terytorialnego.

W Y K R E S 1.

Przeciętne zatrudnienie w administracji publicznej w latach 2005–2018⁴⁸

Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS.*

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej, w pierwszej pełnej, 7-letniej perspektywie finansowej (2007–2013), Polska miała do dyspozycji 101,5 mld euro, w tym 68 mld euro na politykę spójności. W sposób naturalny potrzeba dobrego wykorzystania pieniędzy unijnych wymusiła wzrost zatrudnienia i rozwijanie kompetencji administracji publicznej. Szczególnie dynamicznie wzrosła liczba regionalnych programów operacyjnych, które były przygotowywane i wdrażane przez urzędy marszałkowskie. Zarówno więc w administracji państwowej, jak i w administracji samorządu terytorialnego w okresie 2005–2010 można zaobserwować duży wzrost liczby pracowników. W administracji samorządu terytorialnego wzrost ten utrzymywał się do roku 2017, by obniżyć się rok później. Samorządowy rynek pracy jest bacznie obserwowany przez społeczeństwo, głównie za sprawą jawnych budżetów gmin, powiatów i województw, do których ma dostęp każdy mieszkaniec. W tym kontekście pieniądze wydawane na uposażenia dla pracowników administracji są limitowane przez rady gmin, a warunki wynagradzania są przewidywalne, gdyż reguluje je w większości ustawa o pracownikach samorządowych.

Przeciwną tendencję zauważamy w administracji państwowej. Po okresie pewnej stabilizacji, a nawet obniżenia liczby pracowników administracji rządowej w latach 2014–2017, w ostatnim z analizowanych lat zauważamy w sektorze rządowym wzrost zatrudnienia. Jest to między innymi efekt zwiększenia w latach 2017–2019 liczby ministerstw⁴⁹, rozbudowania urzędów centralnych i powołania wielu nowych stanowisk urzędniczych.

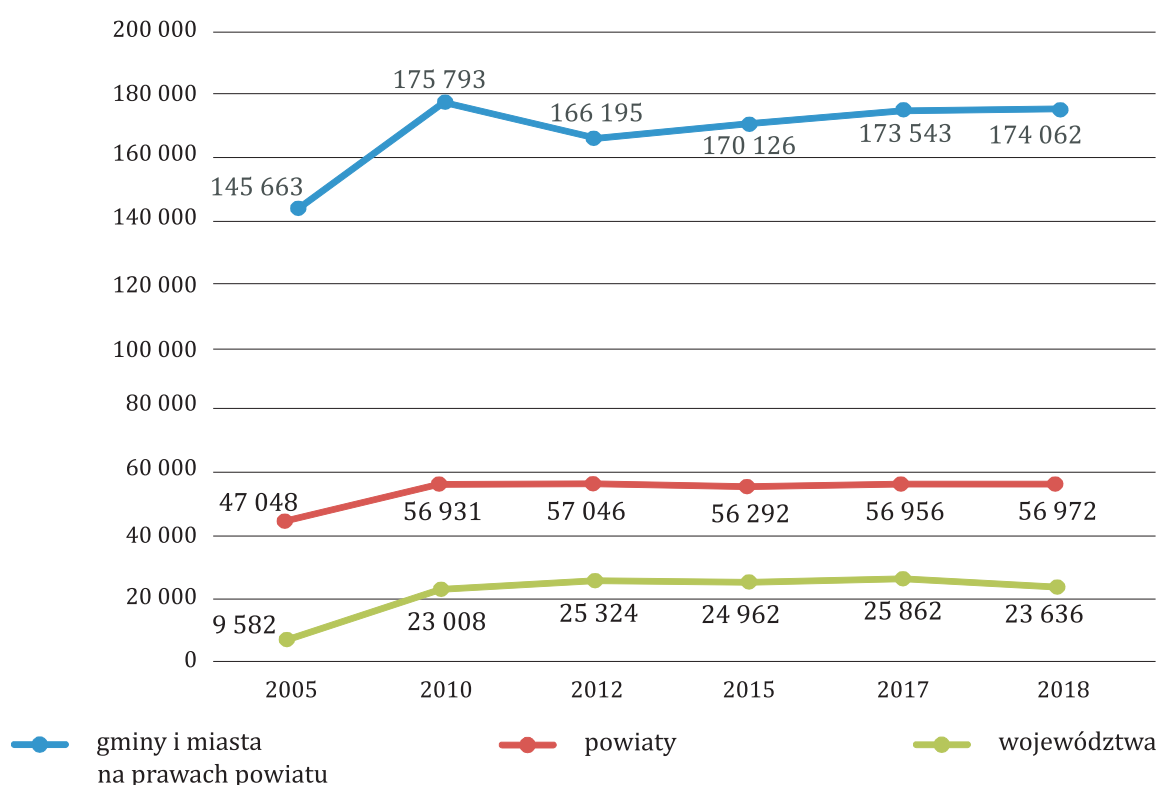
⁴⁸ **Przeciętne zatrudnienie** to średnia wielkość zatrudnienia obliczona dla badanego okresu (np. w przypadku danych z GUS – roku) na podstawie ewidencyjnego stanu zatrudnienia. Przeciętne zatrudnienie w badanym okresie uwzględnia pracowników pełnozatrudnionych oraz niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty.

⁴⁹ <https://innpoland.pl/146341,liczba-ministrow-i-wiceministrow-w-polsce-bije-dzis-rekordy>

W latach 2017–2018 w administracji samorządu terytorialnego odnotowano spadek zatrudnienia o prawie 1700 osób, natomiast w tym samym czasie liczba pracujących w urzędach państwowych wzrosła o niemal 2300 osób.

Dla samorządów lata 2005–2018 to czas intensywnego inwestowania. Tylko w okresie 2006–2016 do budżetów gmin wpłynęło łącznie 70,4 mld zł dotacji unijnych, tj. prawie $\frac{3}{4}$ środków pomocowych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁵⁰. Zagospodarowanie tych dotacji wymagało dodatkowych kadr na wszystkich szczeblach samorządów. W roku 2016 najwyższy wzrost zatrudnienia wystąpił w Urzędach Marszałkowskich – o 2,87%. W powiatach odsetek ten wyniósł 0,91%, a w gminach i miastach na prawach powiatu – 0,82%. Z informacji przekazanych przez Serwis Samorządowy PAP z 11.05.2017 roku wynika, że najwięcej nowych urzędników zatrudnił Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego (108). Przedstawiciele Urzędu tłumaczyli, że zwiększenie zatrudnienia było w znacznej mierze spowodowane koniecznością absorpcji funduszy unijnych i wdrożenia programów operacyjnych. Z kolei na zwiększenie zatrudnienia w gminach miała wpływ konieczność obsługi programu 500 plus, która wygenerowała znaczące potrzeby kadrowe.

W Y K R E S 2.
Przeciętne zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego w latach 2005–2018 w podziale na typy JST

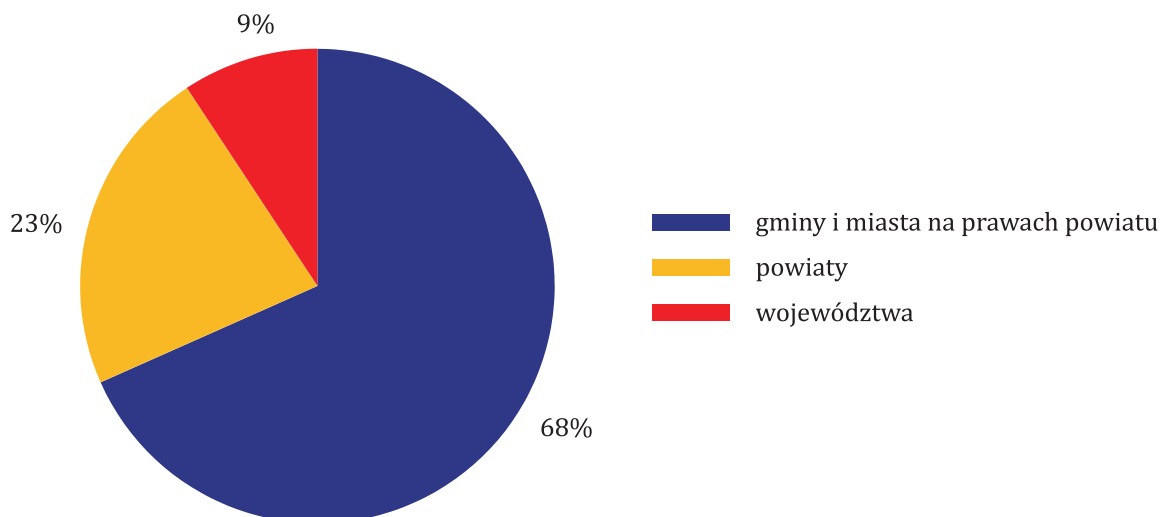


Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS.*

⁵⁰ https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7372/1/Optimum_3_2018_J_Sierak_Alokacja_funduszy_unijnych.pdf

Porównanie poziomu przeciętnego zatrudnienia w roku 2018 w trzech rodzajach jednostek samorządu terytorialnego pozostaje w relacji do liczby jednostek samorządowych: 2477 gmin, 380 powiatów i 16 województw. Przedstawia to wykres poniżej.

W Y K R E S 3.
Rozkład zatrudnienia w administracji samorządu terytorialnego w 2018 roku (%)

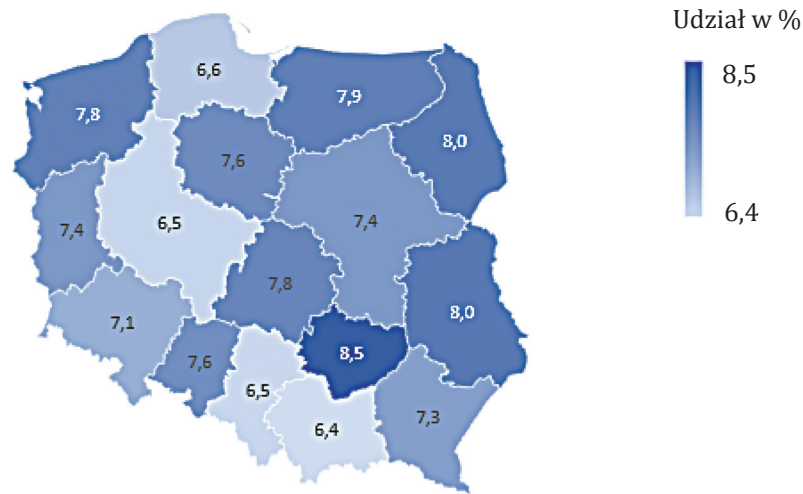


Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS.*

W samorządach wojewódzkich w latach 2015–2017 nastąpił przyrost miejsc pracy o 900, co średnio dawało ok. 56 nowych etatów na województwo. Tendencja wzrostowa w zatrudnieniu w samorządowych urzędach województw, gmin i miast na prawach powiatu utrzymywała się do roku 2017. Rok później w samorządach wojewódzkich odnotowano spadek zatrudnienia o 2226 osób, podczas gdy w administracji państwowej liczba pracowników wzrosła o podobną wartość. Było to zapewne związane z przekazaniem kompetencji dotyczących zarządzania zadaniami ochrony środowiska i gospodarki wodnej do resortu środowiska.

Gdy spojrzymy, jak wygląda rozkład zatrudnienia w administracji w poszczególnych regionach Polski, dostrzeżemy pewną tendencję. Najwyższe wskaźniki pracujących w administracji samorządu terytorialnego na 1000 osób występują w województwach o relatywnie niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Możemy przypuszczać, że ludzie pracujący w urzędach nie mają specjalnie alternatywy i wielu możliwości znalezienia innych, intratnych zajęć na dość ubogim rynku pracy. Urzędy są pożądanym pracodawcą, gwarantującym stabilność zatrudnienia i zarobki na przewidywalnym poziomie.

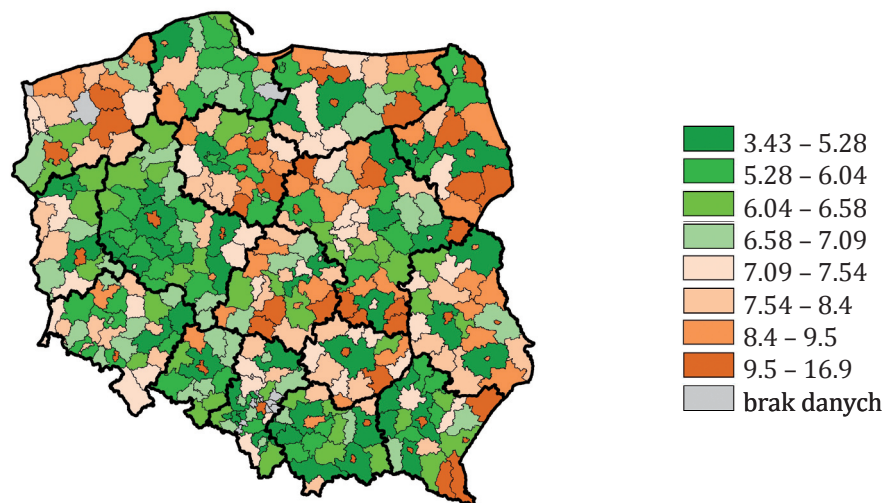
R Y C I N A 1.
Liczba pracujących ogółem w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja”
na 1000 ludności w 2018 roku, w podziale na województwa



Źródło: *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS.*

Sytuacja nie jest już tak bardzo jednoznaczna, gdy przyjrzymy się, jak wygląda rozkład zatrudnienia w administracji samorządowej w podziale na powiaty.

R Y C I N A 2.
Liczba pracujących w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja”
na 1000 ludności w 2018 roku, w podziale na powiaty



Źródło: *Obliczenia własne na podstawie danych GUS.*

Najwyższą wartość wskaźnika pracujących na 1000 ludności widzimy w miastach na prawach powiatu, które są głównymi centrami administracyjnymi dla okolicznych gmin (bez względu na stopień rozwoju gospodarczego regionu). Taka sytuacja jest np. w Poznaniu,

który skupia wszystkie najważniejsze urzędy na trzech poziomach administracji samorządowej, obsługując jednocześnie mieszkańców powiatu. Podobnie jest w innych województwach zdominowanych przez duże aglomeracje. Nie we wszystkich jednak miastach wspomniany wskaźnik jest równie wysoki. W miastach na prawach powiatu: Opole i Rzeszów niemal 17 osób na 1000 mieszkańców pracuje w administracji samorządowej, podczas gdy w Warszawie wskaźnik ten jest prawie o 9 punktów mniejszy – wynosi tylko 8,2. Jeszcze niższe niż w Warszawie zatrudnienie w administracji samorządów odnotowano w Gdańsku (7,23) i w Gdyni (6,51). Można założyć, że na niższe zatrudnienie w administracji miast leżących w rozwiniętych strefach metropolitalnych może mieć między innymi wpływ dojrzałość e-usług w urzędach oraz gotowość mieszkańców do korzystania z nich.

Znacząco niski wskaźnik pracujących w administracji na 1000 ludności dostrzegamy w powiatach o dużej liczebności mieszkańców z administracyjnymi lub samorządowymi stolicami województw. Dotyczy to Gorzowa (Urząd Marszałkowski w Zielonej Górze) i Bydgoszczy (Urząd Marszałkowski w Toruniu). Z drugiej strony wskaźnik ten jest wysoki w powiatach dużych obszarowo z niewielką liczbą mieszkańców. Zlokalizowane tam urzędy samorządowe muszą spełniać te same zadania administracyjne, do których realizacji potrzebna jest stała, minimalna liczba pracowników. Takim przykładem są np. powiaty bieszczadzki i leski, które charakteryzują się najniższą liczbą ludności na km kwadratowy (19 i 30 os/km²) w województwie podkarpackim⁵¹ i jednocześnie relatywnie wysokim wskaźnikiem pracujących na 1000 ludności (kolejno 21,50 i 14,49).

W województwie podlaskim⁵² odnotowujemy oba zjawiska, czyli wysokie wskaźniki pracujących w administracji samorządowej na 1000 mieszkańców dla całego województwa (8,0) oraz bardzo słabe zaludnienie powiatów sejneńskiego czy hajnowskiego.

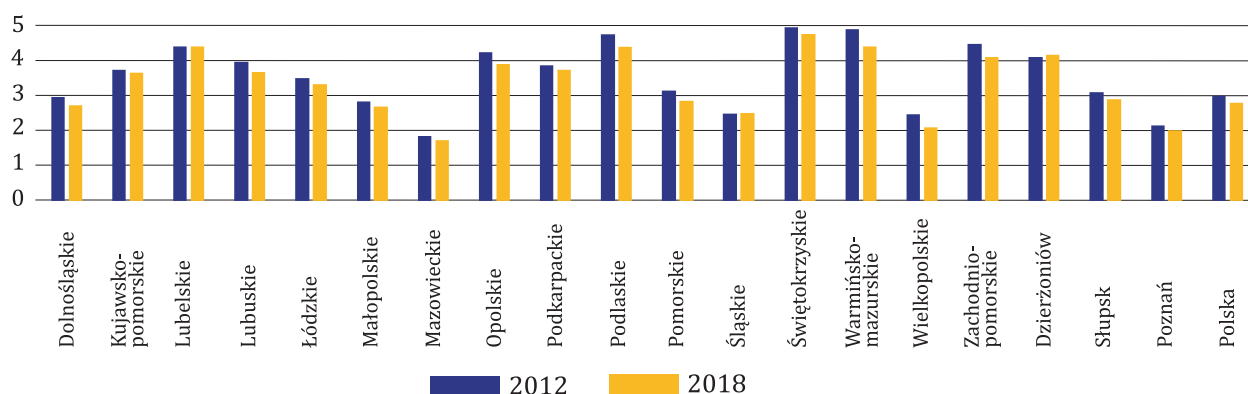
Odsetek osób pracujących w administracji samorządowej w stosunku do pracujących ogółem nigdy nie przekraczał 5%, przy czym średnia dla kraju w roku 2018 wynosiła 2,8%. Na przestrzeni lat 2012–2018 udział pracujących w administracji samorządowej w stosunku do pracujących ogółem we wszystkich województwach obniżył się. Najniższy pozostał w województwie mazowieckim (1,7%), a najwyższy – w województwie świętokrzyskim (4,7%). Ilustruje to wykres nr 4.

⁵¹ https://rzeszow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_podkarpackie/portrety_powiatow/powiat_bieszczadzki.pdf

⁵² W województwie podlaskim poziom rozwoju gospodarczego mierzony wskaźnikiem PKB na 1 mieszkańca wyniósł w roku 2018 30,1 tys. zł (71,7% średniej krajowej), co plasowało je na 14 miejscu w Polsce.

W Y K R E S 4.

Udział pracujących w samorządowej administracji publicznej (sektor samorządowy w sekcji 0 PKD 2007) w stosunku do pracujących ogółem 31 XII 2012 i 2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

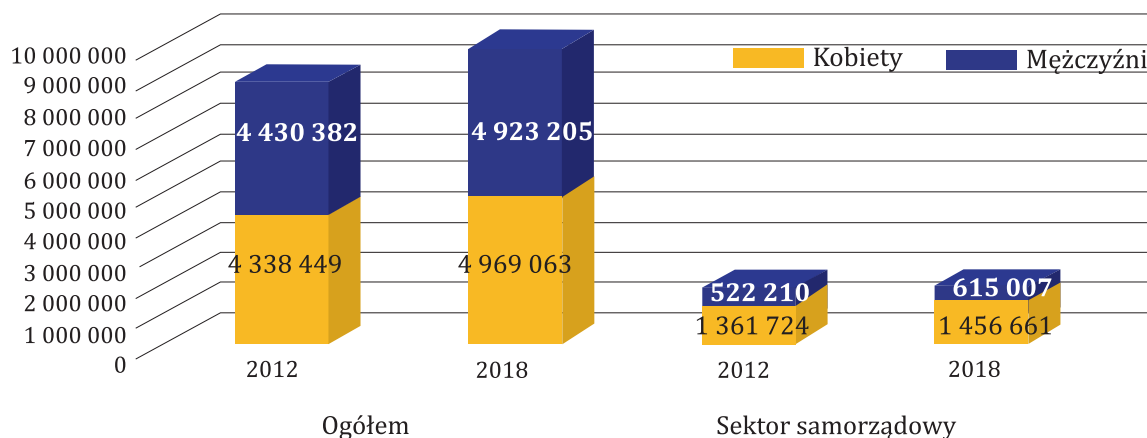
3.3.2. Zatrudnienie w sektorze samorządowym na tle zatrudnienia ogółem

Dużym zaskoczeniem w raporcie o stanie zatrudnienia w samorządach z roku 2014 okazała się informacja, iż szeroko rozumiany sektor samorządowy obejmuje więcej niż 20% rynku pracy w Polsce. W instytucjach publicznych (będących częścią administracji samorządowej, lub dla których organami właścicielskimi są jednostki samorządu, lub które wykonują funkcje będące ustawową kompetencją samorządów terytorialnych) – **pracowało blisko 1,9 mln osób, co stanowiło aż 21,5% pracujących ogółem w kraju**⁵³.

Porównując rynek pracy w latach 2012 i 2018, mamy do czynienia z dużym wzrostem zatrudnienia w skali kraju nie tylko w sektorze samorządowym, ale we wszystkich sektorach gospodarki, na co zdecydowany wpływ miała realizacja projektów finansowanych z Unii Europejskiej.

W Y K R E S 5.

Pracujący w Polsce w 2012 i 2018 roku⁵⁴



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

⁵³ Bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.

⁵⁴ Bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.

W perspektywie sześciu lat przyrost zatrudnienia ogółem wyniósł 12,8%, co wyraźnie koreluje ze wzrostem PKB i wzrostem poziomu konsumpcji w Polsce. W roku 2012 wzrost PKB był niewielki i wynosił 1,9%, podczas gdy w roku 2018 PKB wzrósł o 5,3%. Podobnie kształtował się wzrost indywidualnego spożycia, który w roku 2012 wyniósł 0,5%, a w 2018 roku już 5,3%.⁵⁵

Tymczasem w sektorze samorządowym wzrost zatrudnienia był zdecydowanie niższy i wynosił 4,7%. W efekcie lepszej koniunktury gospodarczej i zwiększonego popytu na pracowników w sektorze przedsiębiorstw spadło zainteresowanie mniej atrakcyjną finansowo ofertą sektora samorządowego. Na mniejszą dynamikę zatrudnienia w sektorze samorządowym mogła mieć również wpływ możliwość rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej dotowanej z programów sektorowych. W rezultacie udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących obniżył się o 1,6% i w roku 2018 wynosił 19,9%. Pomimo odpływu części pracowników z instytucji samorządu terytorialnego, można stwierdzić, że **w roku 2018 samorzady były pracodawcą dla prawie 20% ogółem zatrudnionych w Polsce pracowników**⁵⁶.

T A B E L A 1.
Pracujący ogółem i w sektorze samorządowym w 2012 i 2018 roku

	Pracujący ogółem		Pracujący w sektorze samorządowym		Udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących (%)		Zmiana liczby pracujących w latach 2012–2018 (%)	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	ogółem	sektor samorządowy
Polska	8 768 831	9 892 268	1 883 934	1 971 668	21,5	19,9	12,8	4,7
Dzierżoniów	8 581	8 545	1 757	1 812	20,5	21,2	-0,4	3,1
Poznań	236 234	265 646	32 880	33 729	13,9	12,7	12,5	2,6
Słupsk	24 928	27 641	6 929	6 739	27,8	24,4	10,9	-2,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zakupionych w GUS.

Nie posiadamy podobnej analizy statystycznej dla pojedynczych miast. Można jednak przyjąć, że większą tendencję do szukania pracy poza sektorem samorządowym mają pracownicy z dużych miast. Widać to wyraźnie na przykładzie Poznania i Słupska, podczas gdy w mniejszym mieście takim jak Dzierżoniów, gdzie rynek pracy jest zdecydowanie ograniczony, wspomniany trend będzie raczej odwrotny.

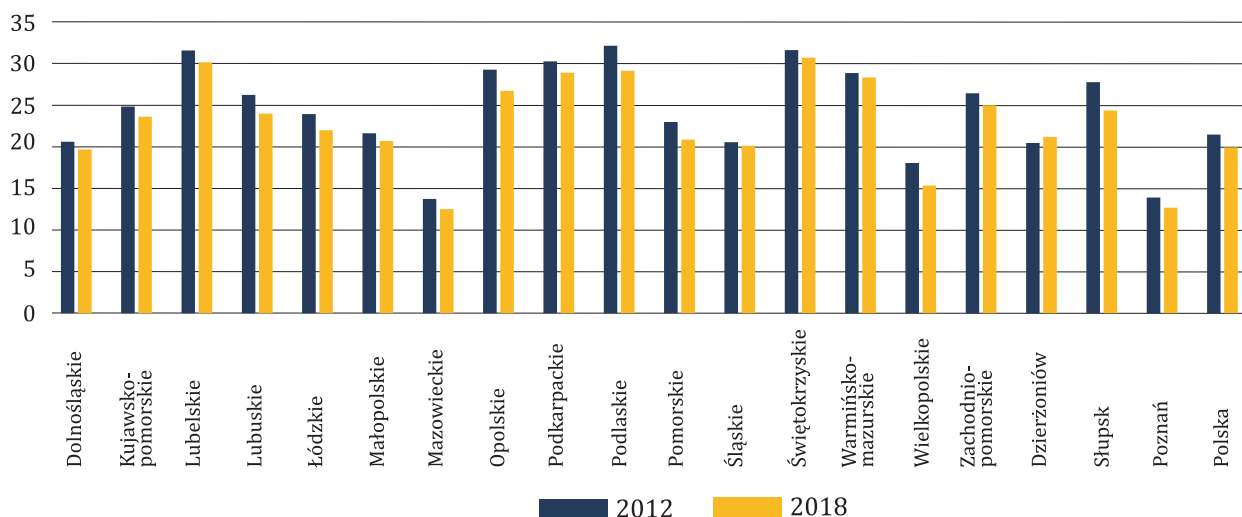
W latach 2012–2018 obserwujemy w skali kraju przyrost liczby pracujących ogółem, który był o 8,1% wyższy niż przyrost liczby pracowników w sektorze samorządowym.

⁵⁵ Sytuacja makroekonomiczna w Polsce na tle procesów zachodzących w gospodarce światowej w 2018 roku. Publikacja w formacie PDF.

⁵⁶ Bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.

To większe zainteresowanie pracą w innych sektorach niż samorządowy spowodowane było głównie dużą chłonnością rynku pracy w okresie zwiększonej koniunktury gospodarczej. Pamięamy, że płace w sektorze samorządowym, przede wszystkim w oświacie, ochronie zdrowia czy pomocy społecznej, były relatywnie niskie w stosunku do ofert zatrudnienia dostępnych na całym rynku pracy.

W Y K R E S 6.
 Udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących,
 31 XII 2012 i 2018 roku (w %)

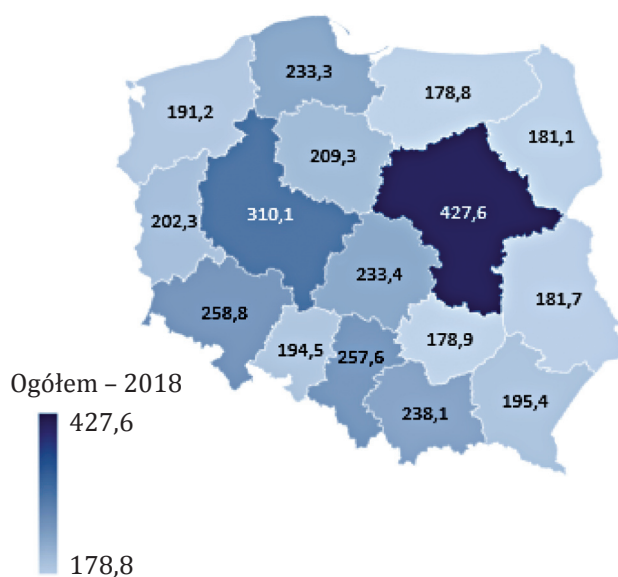


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zakupionych w GUS.

Dostrzegamy powyżej, że w porównaniu do roku 2012 procentowy udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących jest w roku 2018 we wszystkich województwach niższy. Najbardziej, bo o 3 pkt. procentowe, udział ten zmniejszył się w województwie podlaskim, pozostającym jednak na czele województw, w których zatrudnienie w sektorze samorządowym jest najwyższe. Wyprzedza je tylko województwo świętokrzyskie, w którym pracujący w sektorze samorządowym stanowią 31% ogółu pracujących. Na drugim biegunie znajdują się województwa mazowieckie i wielkopolskie z miastem Poznań, gdzie wprawdzie w latach 2012–2018 obniżenie wskaźnika procentowego osób zatrudnionych w sektorze samorządowym nie przekroczyło odpowiednio 1,5% i 2,8%, ale ich obecny poziom jest zdecydowanie niższy niż w wymienianych wyżej województwach podlaskim i świętokrzyskim oraz pozostaje odpowiednio na poziomie 12 i 15 procent.

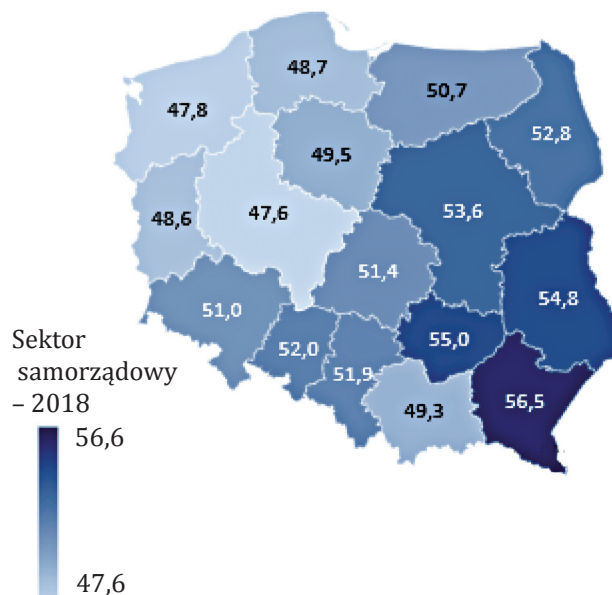
Poniżej dla porównania pokazujemy wskaźniki pracujących ogółem i w sektorze samorządowym na 1000 ludności w roku 2018 i w układzie geograficznym.

RYCINA 3.
Pracujący ogółem na 1000 ludności
w 2018 roku, w podziale na województwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zakupionych w GUS.

RYCINA 4.
Pracujący ogółem w sektorze samorządowym
na 1000 ludności w 2018,
w podziale na województwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zestawienie wykresu nr 6 i dwóch map daje obraz zmian społeczno-gospodarczych, jakie nastąpiły w Polsce po roku 2012. Spróbujemy to odnieść do jednego z najczęściej stosowanych na świecie wskaźników służących do pomiaru dobrobytu społeczeństwa. Wyrażona w cenach bieżących wartość produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest obiektywnym miernikiem wzrostu. W roku 2012 wartość PKB *per capita* w Polsce wynosiła 41,9 tys. zł⁵⁷, przy czym w województwie lubelskim było to niecałe 30 tys. zł, a w województwie mazowieckim – niewiele ponad 67 tys. zł. Sześć lat później, w roku 2018 wartość PKB wzrosła znacząco we wszystkich województwach. Ogółem dla Polski kształtowała się na poziomie 55 tys. zł, od 37,1 tys. zł w regionie lubelskim (67,4% średniej krajowej) do 121,2 tys. zł w regionie warszawskim stołecznym (220,2% średniej krajowej).

W przekroju województw, tam gdzie w latach 2012–2018 wartość wskaźnika PKB brutto na 1 mieszkańca utrzymywała się na niższym poziomie, dostrzegamy, że procentowy udział osób zatrudnionych na rynku samorządowym jest wyższy. Domniemany związek wyższego zatrudnienia w sektorze samorządowym z większymi problemami na rynku pracy i ogólnie z niższą jakością życia obrazują dwie przedstawione mapy. W województwach, w których wskaźniki pracujących na 1000 ludności są najniższe, procentowo więcej osób znajduje zatrudnienie w samorządach, które są dużym i stabilnym pracodawcą. W województwach o wysokim wskaźniku rozwoju gospodarczego, niskim bezrobociu i szerokiej ofercie zatrudnienia, praca w sektorze samorządowym nie jest już tak bardzo atrakcyjna.

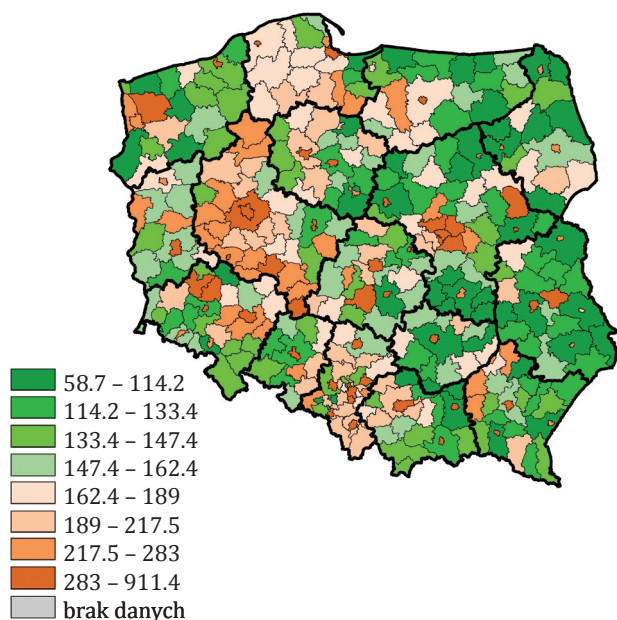
⁵⁷ GUS. Sytuacja_makroekonomiczna_w_polsce_w_2012_r_na_tle_procesow_w_gospodarce_swiatowej.pdf, BDL, pkb_rachunki_regionalne_2012.pdf

Pokazują to wskaźniki pracujących na 1000 ludności w Wielkopolsce oraz województwach pomorskim i zachodniopomorskim w przeciwieństwie do województw: podkarpackiego, świętokrzyskiego i lubelskiego.

W roku 2012 dysponowaliśmy jedynie danymi o zatrudnieniu w samorządach na poziomie województw. Natomiast w roku 2018 możemy prześledzić trendy w zatrudnieniu w poszczególnych powiatach. Okazuje się, że obszary mniej rozwinięte gospodarczo dostrzegamy nie tylko w Polsce południowo-wschodniej. Porównajmy dwie mapy ze wskaźnikami dla pracujących ogółem i w sektorze samorządowym.

R Y C I N A 5.

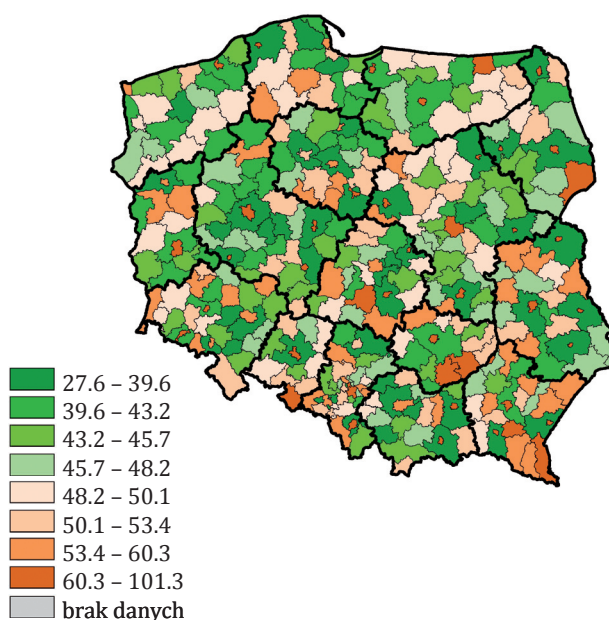
Liczba pracujących ogółem na 1000 ludności w 2018 roku, w podziale na powiaty (zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

R Y C I N A 6.

Liczba pracujących w sektorze samorządowym na 1000 ludności w 2018 roku, w podziale na powiaty (zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Nie ma prostej i jednoznacznej zależności pomiędzy sytuacją gospodarczą województw, mierzoną wskaźnikiem PKB a liczbą pracujących w sektorze samorządowym w województwach na 1000 ludności, czy liczbą pracujących w sektorze samorządowym w powiatach na 1000 ludności.

Analizując rycinę nr 6 zauważamy, że relatywnie najwyższe wskaźniki osób pracujących w sektorze samorządowym na 1000 ludności, czyli mieszczące się w przedziale od 60,3 do 101,3 (najbardziej wysycony brązowy), dotyczą miast na prawach powiatu. Jest to o tyle zrozumiałe, że mieszczą się w tym zbiorze co najmniej osoby zatrudnione w samorządach gminnych i powiatowych. W stolicach regionów, tak jak w Rzeszowie, dochodzą jeszcze pracownicy wojewódzkich instytucji samorządowych. Pięć miast na prawach powiatu z najwyższymi wskaźnikami to: Rzeszów (92,4), Krosno (94,73), Tarnów (94,41), Przemyśl

(93, 24) i Zamość (92,94.) Po drugiej stronie skali w przedziale 27,6–39,6 znajdują się powiaty: siedlecki (27,65), łomżyński (29,20), ostrołęcki (29,76), suwalski (30,09) i leszczyński (30,72).

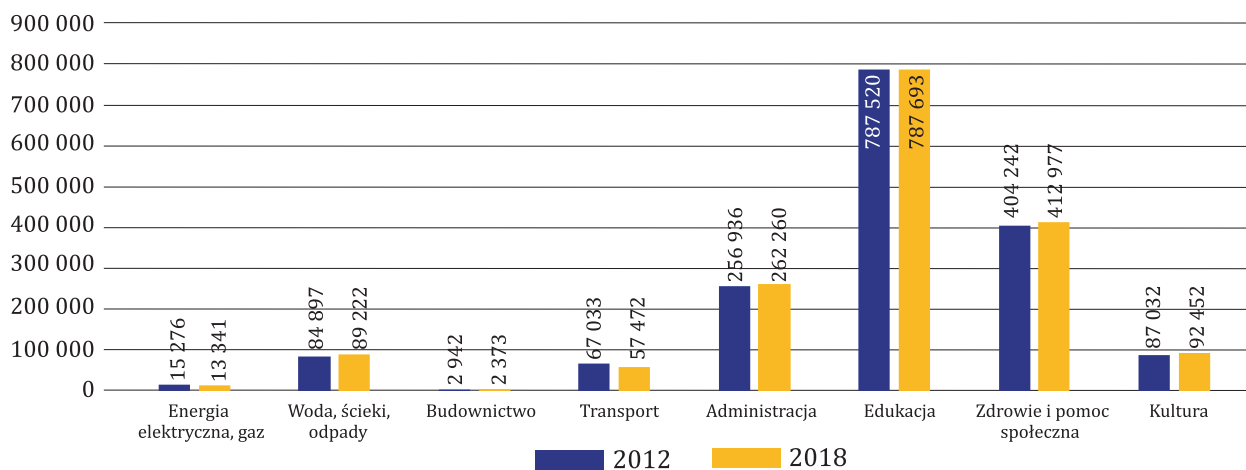
Teza o odwróconej zależności pomiędzy zasobnością samorządu a liczebnością mieszkańców na danym obszarze znajduje swoje potwierdzenie w odniesieniu do województwa podkarpackiego, w którym aż 9 powiatów oznaczonych jest w przedziale 101,3-53,4 (bieszczadzki, leski, sanocki, brzozowski, lubaczowski, jarosławski, ropczycko-sędziszowski, stalowowolski, leżajski + miasto na prawach powiatu- Rzeszów).

Nie można przyjmować, że tylko ten jeden wskaźnik delimituje obszary społecznie wrażliwe i gospodarczo zaniedbane. Wydaje się, że potrzebna jest tutaj analiza wieloczynnikowa, która będzie go rozpatrywać w połączeniu ze wskaźnikami dochodów na mieszkańca, bezrobocia, wykształcenia czy stopnia urbanizacji. Przy pomocy wskaźnika pracujących na 1000 ludności można jednak pokazać, jak interwencyjną rolę na rynku pracy odgrywają samorządy w przypadku braku rozwoju innych sektorów gospodarki. Tak się zapewne dzieje w województwach i poszczególnych powiatach, w których jednostki samorządu terytorialnego są najbardziej znaczącym pracodawcą dla pracowników oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury i innych usług komunalnych.

W analizowanym okresie (2012–2018) zaobserwowano duże zmiany na rynku pracy. Były one związane między innymi z polepszającą się koniunkturą gospodarczą na świecie, ale stanowiły również odpowiedź na zwiększającą się konsumpcję na rynku wewnętrznym, spowodowaną między innymi wypłatą dodatków rodzinnych 500+. Rynek pracodawcy, o którym pisaliśmy w raporcie z 2014, zaczął przekształcać się w rynek pracownika.

Warto przyjrzeć się, jakie zmiany w zatrudnieniu w latach 2012–2018 wystąpiły w skali całego kraju w wybranych obszarach usług, które są zadaniami samorządów terytorialnych. W statystyce określa się je jako sekcje.

W Y K R E S 7.
Przeciętna liczba zatrudnionych w sektorze samorządowym w wybranych sekcjach PKD 2007 w latach 2012 i 2018 roku



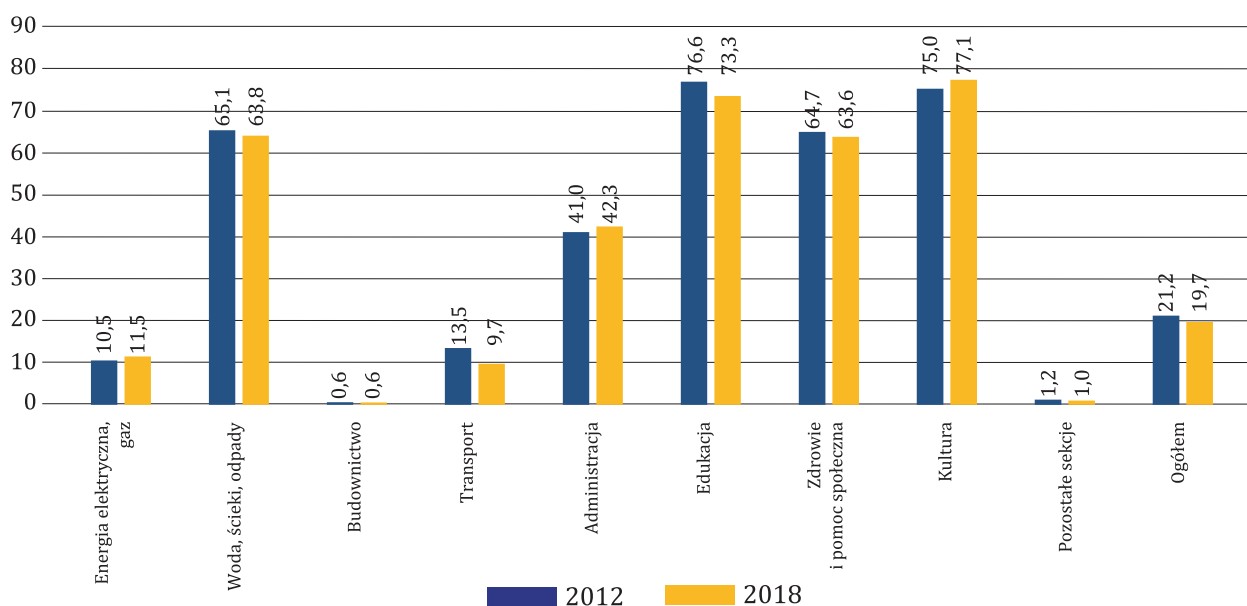
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Od roku 2012 do 2018 zatrudnienie wzrosło prawie we wszystkich sekcjach. Nie jest zaskoczeniem fakt, że największy odsetek pracowników samorządowych stanowili w roku 2012 i stanowią nadal pracownicy zatrudnieni w sekcji edukacja. Potwierdzony w ciągu 6 lat wzrost zatrudnienia w obszarze edukacji wynosi 4,3%, co w rzeczywistości przekłada się na miliony złotych, które samorzady dokładają do niskich pensji nauczycieli⁵⁸. Edukacja publiczna jest jednym z ustawowych zadań samorządów gminnych⁵⁹ i powiatowych. Prowadzenie zadań oświatowych jest subwencjonowane przez państwo, ale samorzady od lat sygnalizują, że nie otrzymują wystarczającej kwoty na ich realizację. W latach 2012–2016 gminy wiejskie dokładały przeciętnie 19,6% do otrzymywanej subwencji. Dopłaty w gminach miejskich wahały się od 18% w małych miastach do 40% w dużych miastach⁶⁰. Ta poważna luka w budżetach samorządów terytorialnych przekłada się na sytuację finansową nauczycieli, którzy coraz częściej odchodzą z zawodu.

Z kolei wymuszona przepisami UE w zakresie ochrony środowiska zwiększone zaangażowanie gmin w zagospodarowanie odpadów spowodowało przyrost zatrudnienia w gospodarce komunalnej (6,7%)⁶¹. Jeśli spróbujemy porównać dane o przeciętnym zatrudnieniu w sektorze samorządowym z udziałem tego sektora w zatrudnieniu w Polsce ogółem, to dostrzegamy, że udział ten zmniejszył się od roku 2014 o 1,6%.

W Y K R E S 8.

Udział zatrudnionych w sektorze samorządowym w wybranych sekcjach PKD 2007 w stosunku do zatrudnionych ogółem w latach 2012 i 2018 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

⁵⁸ <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/pensje-nauczycieli-po-raz-pierwszy-od-2012-roku-w-gore-o-ile-wzrosna,20394.html>

⁵⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 roku poz. 506)

⁶⁰ <https://www.miasta.pl/edukacja/aktualnosci/finansowanie-oswiaty-w-polsce>

⁶¹ https://ec.europa.eu/environment/efe/environmental-law_pl

Nie dotyczy to wszystkich sekcji PKD. W stosunku do roku 2012 nieznacznie, bo o 1,3%, podniósł się wskaźnik zatrudnienia w administracji samorządowej oraz o 2,1% wskaźnik zatrudnienia w sekcji kultura. Widoczny jest natomiast wyraźny spadek zatrudnienia w transporcie. Za transport lokalny odpowiadały przede wszystkim powiaty i województwa, które z powodu zmniejszenia liczby przewożonych pasażerów zlikwidowały lub zmniejszyły częstotliwość kursów wielu linii autobusowych i kolejowych. Odpływ pracowników nastąpił również w sekcji zdrowie i pomoc społeczna. W samorządowych placówkach ochrony zdrowia na poziomie powiatów i województw personel medyczny jest zbyt mało opłacany i coraz częściej zamykane są oddziały z powodu deficytu kadr medycznych. Zaczyna również brakować pracowników pomocy społecznej, których trudna praca jest mało opłacana i niedoceniana. Natomiast – jak wspomniano wyżej – zmniejszenie zainteresowania pracą w obszarze edukacji jest obserwowane od kilku lat i jest spowodowane niskimi zarobkami pracowników we wszystkich placówkach, dla których samorządy gminne i powiatowe są organami tworzącymi. Dlatego nauczyciele odchodzą do szkolnictwa prywatnego lub znajdują zatrudnienie w zawodach niezwiązanych z edukacją, gdzie oferta płacowa jest zdecydowanie bardziej atrakcyjna⁶². Dodatkowym czynnikiem przyspieszającym odpływ nauczycieli z zawodu była reforma oświaty, w wyniku której zlikwidowano gimnazja. Praktycznie wszyscy nauczyciele mieli zagwarantowane zatrudnienie, ale wielu z nich nie chciało podjąć pracy w szkołach podstawowych.

Pomimo specyficznych problemów charakterystycznych dla poszczególnych sekcji do niedawna wszystkie instytucje sektora samorządowego postrzegane były w kategorii pożądanym pracodawców, niegwarantujących wprawdzie wysokich zarobków, ale zatrudniających na umowę o pracę i dających poczucie bezpieczeństwa. W sytuacji, gdy z roku na rok samorządom przybywa nowych zadań, zostają zwiększone oczekiwania społeczne dotyczące standardu usług i pojawiają się nowe wymogi prawne, trend przyrostu zatrudnienia utrzymuje się w tym sektorze od lat. Powoduje to stały, nominalny wzrost kosztów utrzymania administracji samorządowej – przede wszystkim wzrost kosztu płac w sektorze samorządowym.

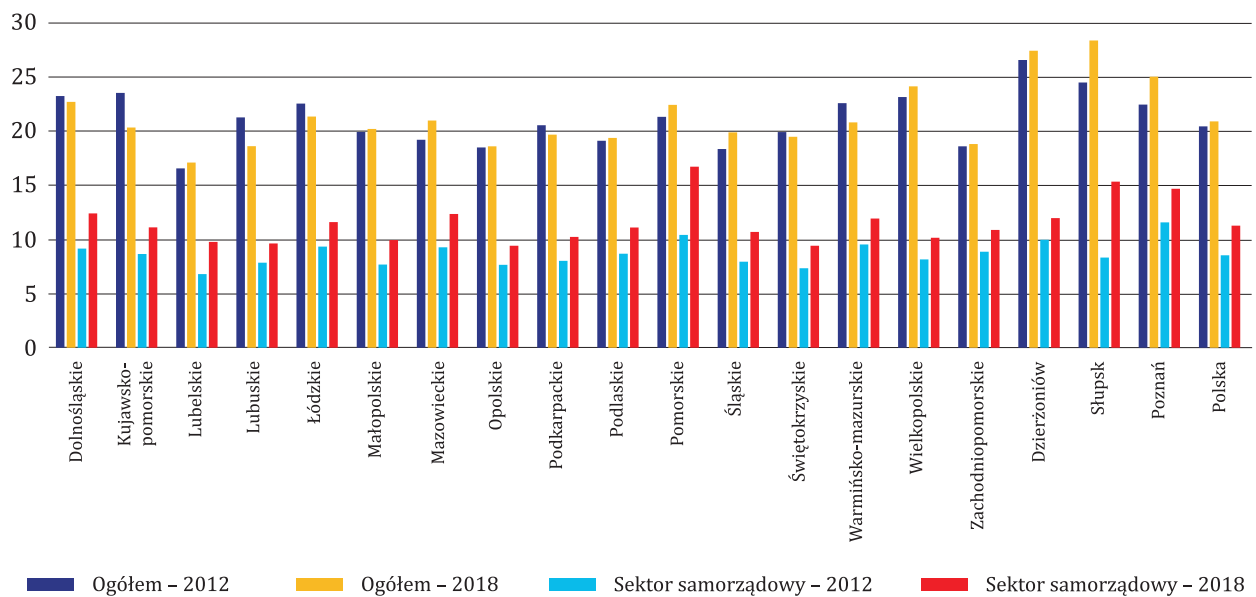
Dlatego samorządy próbują racjonalizować zatrudnienie zarówno w administracji jak i w podległych jednostkach. Często decydują się na zatrudnianie pracowników na umowy okresowe, np. do wykonania krótkoterminowych zadań (np. projektowych) czy w miejsce osób długotrwale chorych.

W porównaniu do ogółu zatrudnionych, w samorządach udział osób zatrudnionych na umowy okresowe jest relatywnie niski i wynosi ok. 10%.

⁶² <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1401490,szkoly-szukaja-nauczycieli-do-pracy.html>

W Y K R E S 9.

Udział zatrudnionych na umowy okresowe w ogólnej liczbie pełnozatrudnionych (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W roku 2018 we wszystkich województwach zarówno w sektorze samorządowym jak i poza nim nastąpił wzrost udziału zatrudnionych na umowy okresowe w relacji do pełnozatrudnionych. W województwie pomorskim udział tego typu umów wzrósł w stosunku do roku 2012 niemal o 40%.

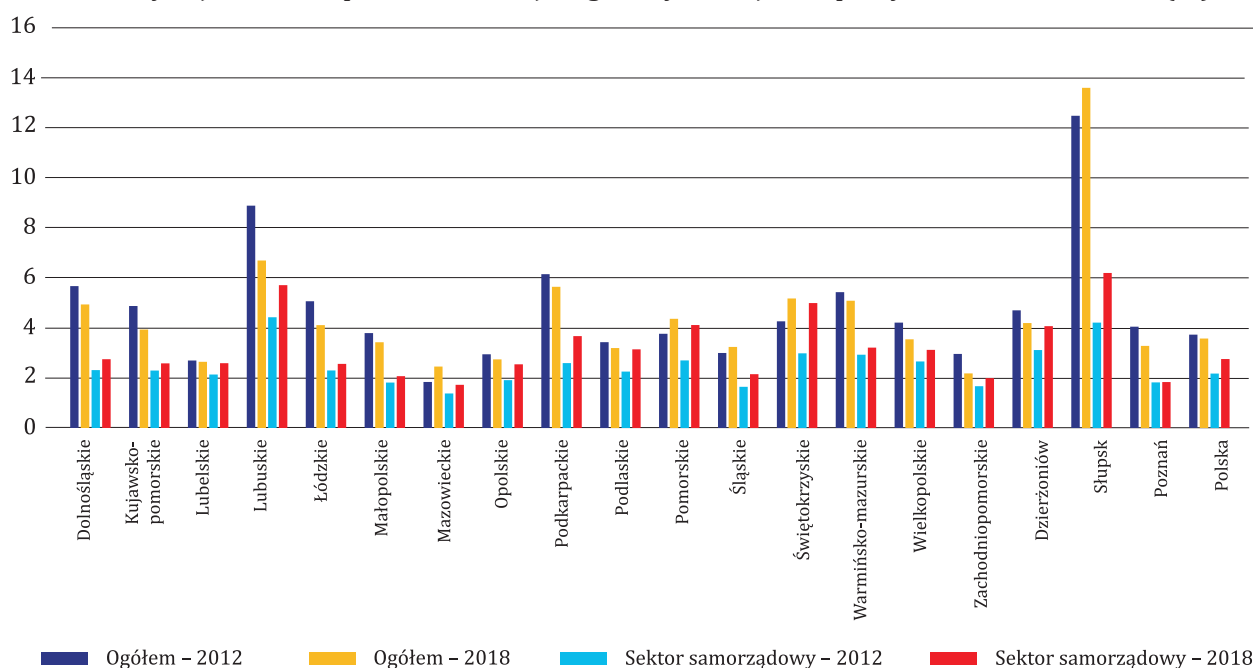
W sektorze samorządowym nawiązuje się umowy przeważnie na czas nieokreślony. Jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności⁶³. Umowy okresowe zyskują na popularności. W sektorze samorządowym stanowią średnio ok. 10% w ogólnej liczbie zatrudnionych, a poza samorządami, gdzie występuje w wielu zawodach zjawisko sezonowości, sięgają prawie 28%.

Na podstawie druku Z-06 można zorientować się, jaki udział w zatrudnieniu stanowią emeryci i renciści, obcokrajowcy, osoby niepełnosprawne i zatrudnieni na umowy o telepracę. Z punktu widzenia szeroko pojętego interesu społecznego prześledzimy jedynie, jak wygląda zatrudnienie osób niepełnosprawnych. W sektorze samorządowym nie jest ono wysokie. W 2018 roku obserwujemy zjawisko malejącej liczby osób niepełnosprawnych zatrudnianych w sektorze samorządowym. Jest to dziwne o tyle, że pracodawcy są zobowiązani do odprowadzania składki na rzecz PEFRON, jeśli wśród zatrudnionych nie wykażą 6% osób z orzeczoną niepełnosprawnością.

⁶³ Art. 16 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych.

W Y K R E S 1 0.

Udział pracujących niepełnosprawnych w stosunku do pracujących ogółem,
dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy w 2012 i 2018 roku (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W roku 2012 sytuacja była nieco lepsza. Wśród miast zdecydowanie wyróżnia się Słupsk. Natomiast w województwach najwyższy odsetek niepełnosprawnych był zatrudniony w województwie lubuskim i wynosił w sektorze samorządowym powyżej 4%, a wśród zatrudnionych ogółem ponad 8%. Okazuje się, że w roku 2018 ponownie, tylko we wspomnianym województwie lubuskim, wskaźnik pracujących niepełnosprawnych w sektorze samorządowym zwiększył się do 6%. W innych województwach, również w województwie lubelskim, nie przekracza 4%. Jeśli wspominamy województwo lubelskie, to dlatego, że miasto Lublin otrzymało we wrześniu 2020 roku I nagrodę w konkursie Związku Miast Polskich „Samorządowy Lider Zarządzania – Samorząd jako pracodawca. Dialog społeczny dla godnej pracy”⁶⁴ za systemowe rozwiązania związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, zarówno w urzędzie miasta jak i w jednostkach organizacyjnych. W 2006 roku w Urzędzie Miasta Lublina zatrudnione były 24 osoby niepełnosprawne, a w roku 2020 zatrudnionych jest łącznie 110 osób o różnym stopniu niepełnosprawności⁶⁵. Z tej liczby 10 osób stanowią pracownicy obsługi, 7 osób – specjaliści, 85 osób – pracownicy administracyjno-biurowi, a 8 osób zatrudnionych jest na stanowiskach kierowniczych. Miasto zyskało wartościowych pracowników i oszczędności budżetowe z tytułu braku konieczności odprowadzania składki do PEFRON. Dobra praktyka miasta Lublina będzie

⁶⁴ Konkurs „Samorządowy Lider Zarządzania – Samorząd jako pracodawca. Dialog społeczny dla godnej pracy” został przeprowadzony w okresie VI–IX 2020. Konkurs jak i niniejszy raport są integralnymi częściami tego samego projektu „Schematy dialogu społecznego dla godnej pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów”, dofinansowanego z Grantów Norweskich 2014–2021, w ramach Programu Dialog Społeczny – Godna Praca.

⁶⁵ Być może w Lublinie odsetek zatrudnionych osób niepełnosprawnych jest równie wysoki bądź wyższy niż w Słupku. Niestety nie posiadamy takich danych.

przez Związek Miast Polskich szeroko promowana jako modelowe rozwiązanie pozwalające na wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na samorządowym rynku pracy, możliwe do zastosowania przez wszystkie samorządy w Polsce.

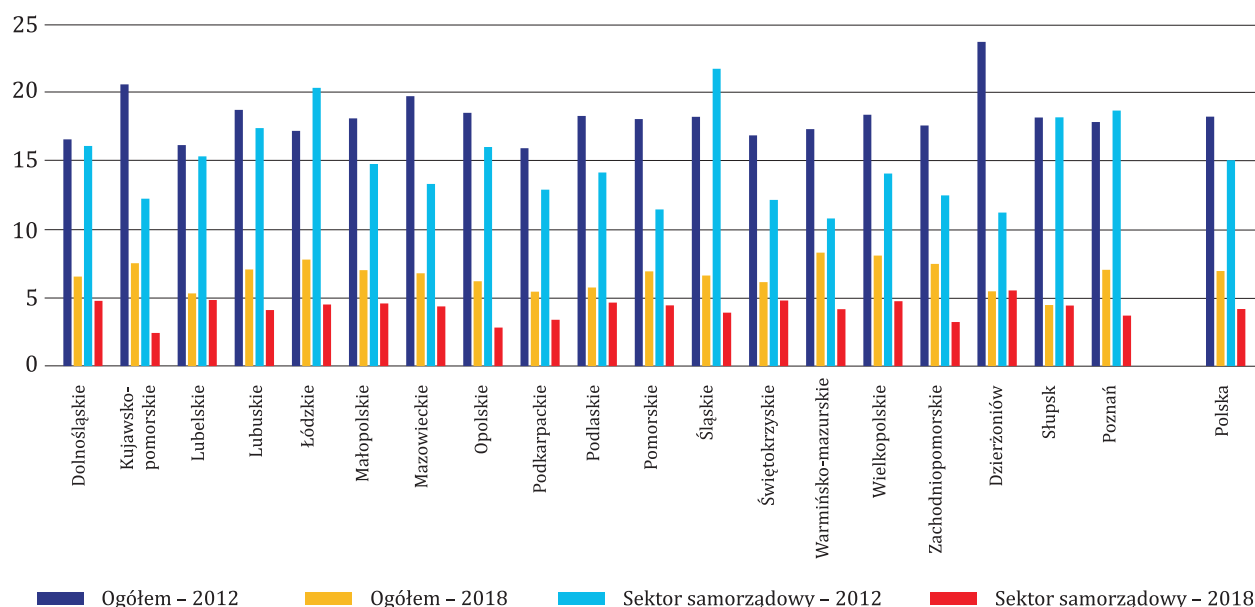
3.4. Rotacja pracowników w sektorze samorządowym

Praktycy zarządzania personelem podkreślają, że koszt utraty jednego pracownika to między 30 a 200% jego rocznego wynagrodzenia (Philips J.J., Edwards L., 2009)⁶⁶. System rekrutacji, polityka kadrowa i tzw. benefity dla pracowników są więc zagadnieniami, które dotyczą nie tylko dużych korporacji, ale również różnych jednostek sektora samorządowego.

Przekonaliśmy się już w czasie realizacji pierwszego projektu „Dialog społeczny w przedsiębiorstwach i sektorze samorządowym”, że w interesie każdego pracodawcy, którego celem jest dostarczanie wysokiej jakości usług, jest utrzymywanie stałego, dobrze wyszkolonego zespołu pracowników i dbałość o ich rozwój. Tę opinię wyrażano w wielu praktykach zgłoszonych w dwóch edycjach realizowanego przez Związek Miast Polskich konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania – Samorząd jako pracodawca” i propagowano w czasie pokonkursowych seminariów. W tym czasie nie były to praktyki powszechne. Nie ceniono pracownika – dostępnych ofert pracy było mniej niż osób, które tej pracy poszukiwały. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w wykresie poniżej.

W Y K R E S 1 1.

Udział zwolnionych w drodze wypowiedzenia przez pracodawcę pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

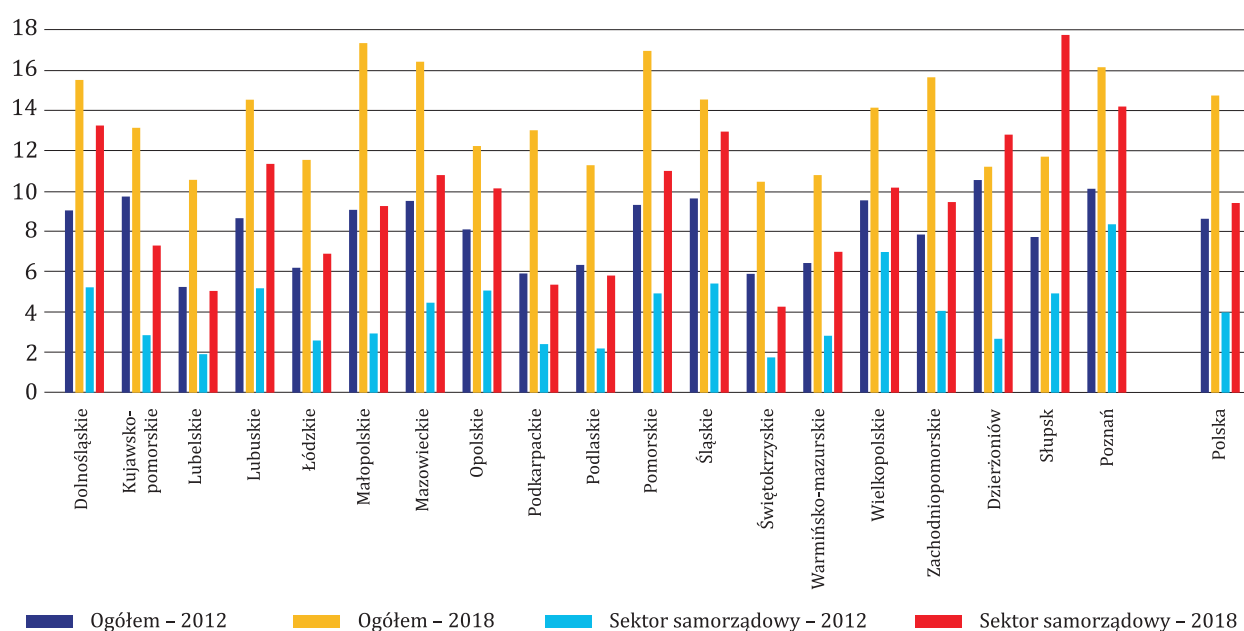
⁶⁶ Przytoczone za Piotrem Sedlakiem, <https://rynekpracy.pl/artykuly/rotacja-pracownikow-koszty-rodzaje-przyczyny>

Jak widać, w roku 2012 udział osób zwolnionych przez pracodawcę wynosił 18,25% i był ogółem większy o 11,3% niż w sektorze samorządowym. Wyjątkiem była sytuacja w dwóch województwach: łódzkim, śląskim oraz w Poznaniu. W roku 2018 mamy sytuację zgoła odmienną. Procentowy udział osób zwolnionych przez pracodawcę samorządowego w żadnym z województw nie był wyższy niż wśród zwolnionych przez pracodawców ogółem i nie przekroczył 5%. Najmniej pracowników zwolniono w województwach kujawsko-pomorskim (2,4%) i opolskim (2,8%), a najwięcej w województwie dolnośląskim (4,77%) i wielkopolskim (4,76%).

Obraz zmiany i procentowego zmniejszenia zwolnień pracowników w drodze wypowiedzenia przez pracodawcę obserwowano w sektorze samorządowym we wszystkich sekcjach PKD.

Jak wspomniano wcześniej, w roku 2012, gdy wskaźnik bezrobocia w Polsce miał jeszcze wartość dwucyfrową sektor samorządowy, a przede wszystkim urzędy, postrzegane były przez pracowników jako miejsca pracy, które nie dają wprawdzie dużych pieniędzy, ale dają poczucie bezpieczeństwa.

W Y K R E S 1 2.
Udział zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy w drodze wypowiedzenia przez pracownika (%)

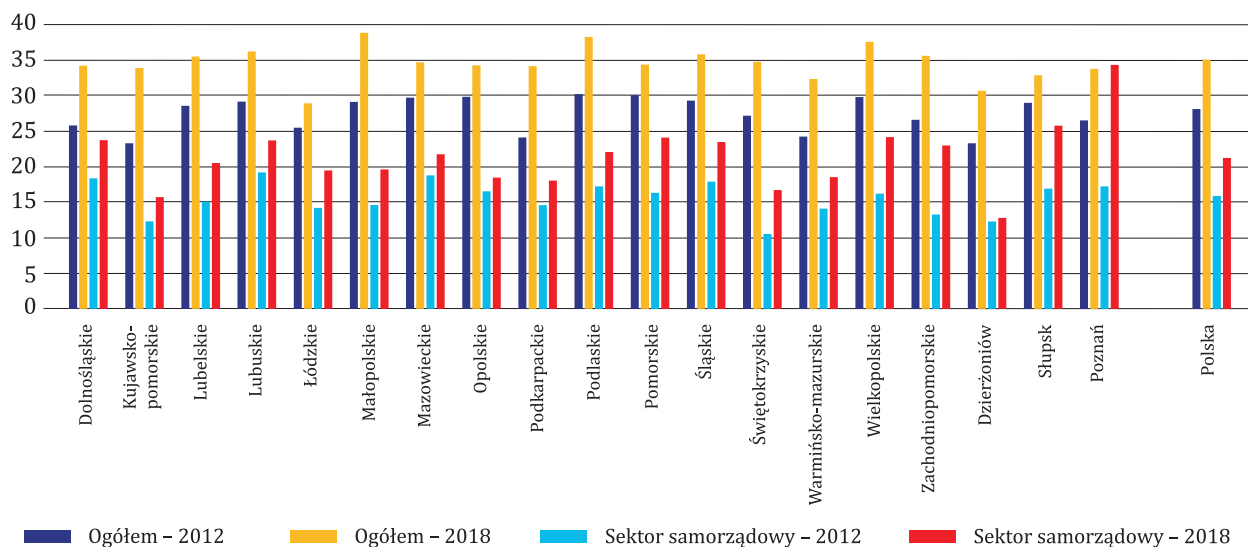


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W 2018 roku obserwujemy, że w stosunku do roku 2012 procent pracowników, którzy z własnej woli odeszli z pracy dotyczył wszystkich województw i był wyższy dla całej Polski średnio o 6%. W sektorze samorządowym widać podobną tendencję. Dla całej Polski odsetek pracowników, którzy sami podjęli decyzję o wypowiedzeniu umowy o pracę, wyniósł średnio 5,4%. Najwyższy był w województwach dolnośląskim (8,03) i śląskim (7,53), a najniższy w województwie mazowieckim (0,9) i warmińsko-mazurskim (1,34).

W Y K R E S 13.

Udział zwolnionych na mocy porozumienia stron pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy (%)



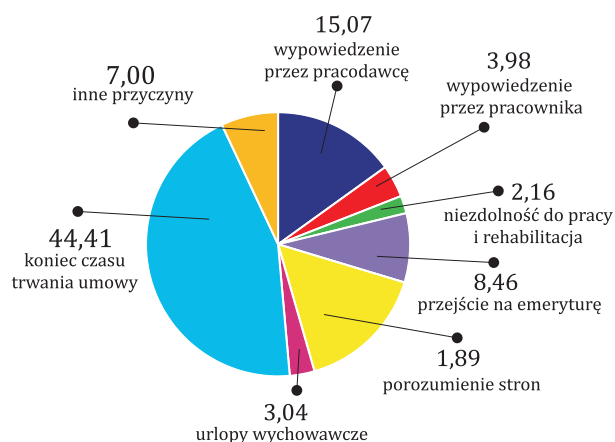
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wypowiedzenie umowy o pracę za porozumieniem stron, to najczęściej wybierana forma rozwiązywania umów o pracę, wygodna zarówno dla pracodawcy jak i dla pracownika⁶⁷. Na podstawie powyższego wykresu możemy stwierdzić, że odsetek pracowników, którzy w 2018 roku odeszli z pracy za porozumieniem stron, również się zwiększył. W sektorze samorządowym było to o 5,5 punktów procentowych więcej niż w roku 2012.

60

W Y K R E S 14.

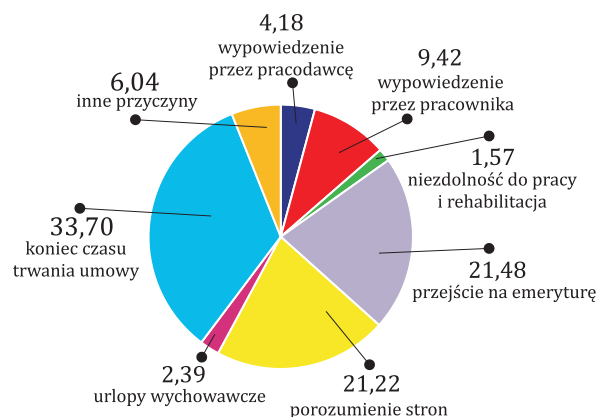
Struktura zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy, w sektorze samorządowym wg przyczyn w Polsce w 2012 roku (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W Y K R E S 15.

Struktura zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy, w sektorze samorządowym wg przyczyn w Polsce w 2018 roku (%)

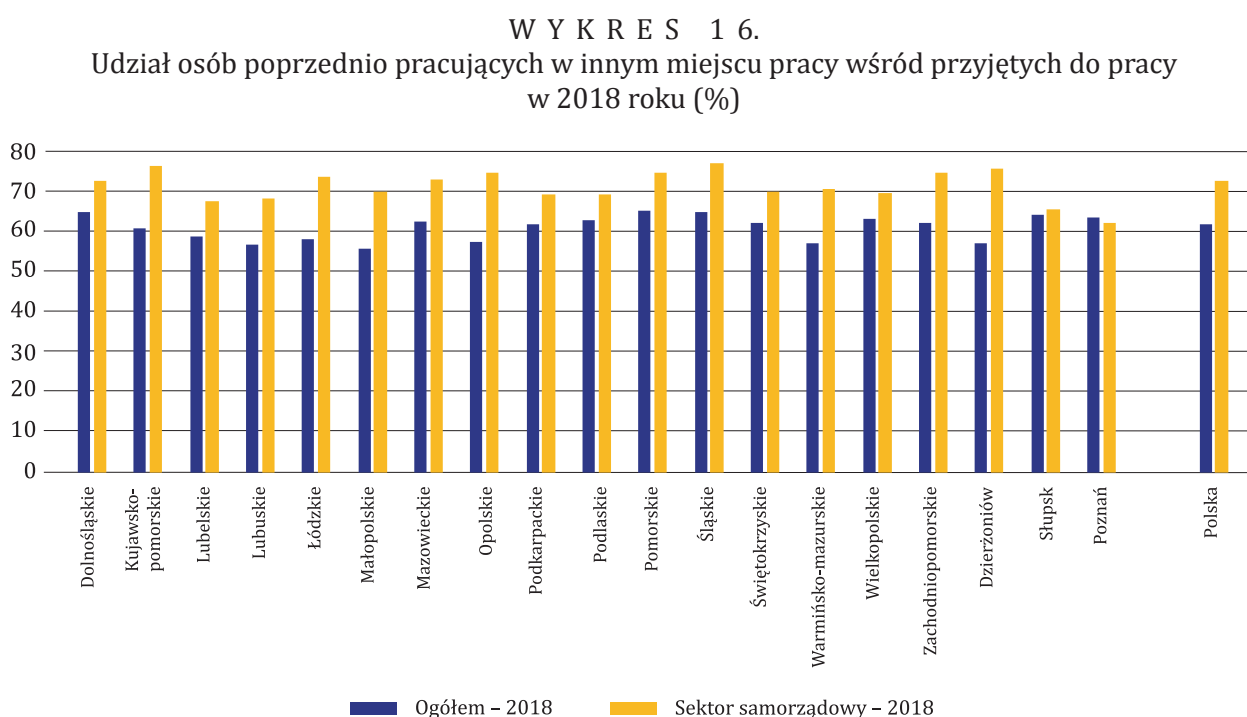


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

⁶⁷ <https://www.pit.pl/aktualnosc/wypowiedzenie-umowy-o-prace-co-warto-wiedziec-993134>

Przyczyn ustania stosunku pracy może być więcej. Pokazujemy, jak zmieniła się ich struktura w roku 2018 w stosunku do roku 2012. W roku 2012 wypowiedzenie od pracodawcy otrzymało 15% osób, podczas gdy w roku 2018 jest to niewiele ponad 4,18%. W roku 2012 wypowiedzenia złożyło niecałe 4% pracowników, a w roku 2018 ten odsetek zwiększył się do 9,5%. Koniec czasu trwania umowy odnosi się do umów na czas określony. Widzimy, że w porównaniu do roku 2012 odsetek osób zatrudnianych czasowo w roku 2018 zmniejszył się o prawie 7%. Jednocześnie, w roku 2018 zaskakuje bardzo wysoki odsetek osób, które zdecydowały się przejść na emeryturę.

Kolejny wykres przedstawia udział wśród osób posiadających wcześniejsze doświadczenie w innym zakładzie pracy, w grupie pracowników samorządowych.



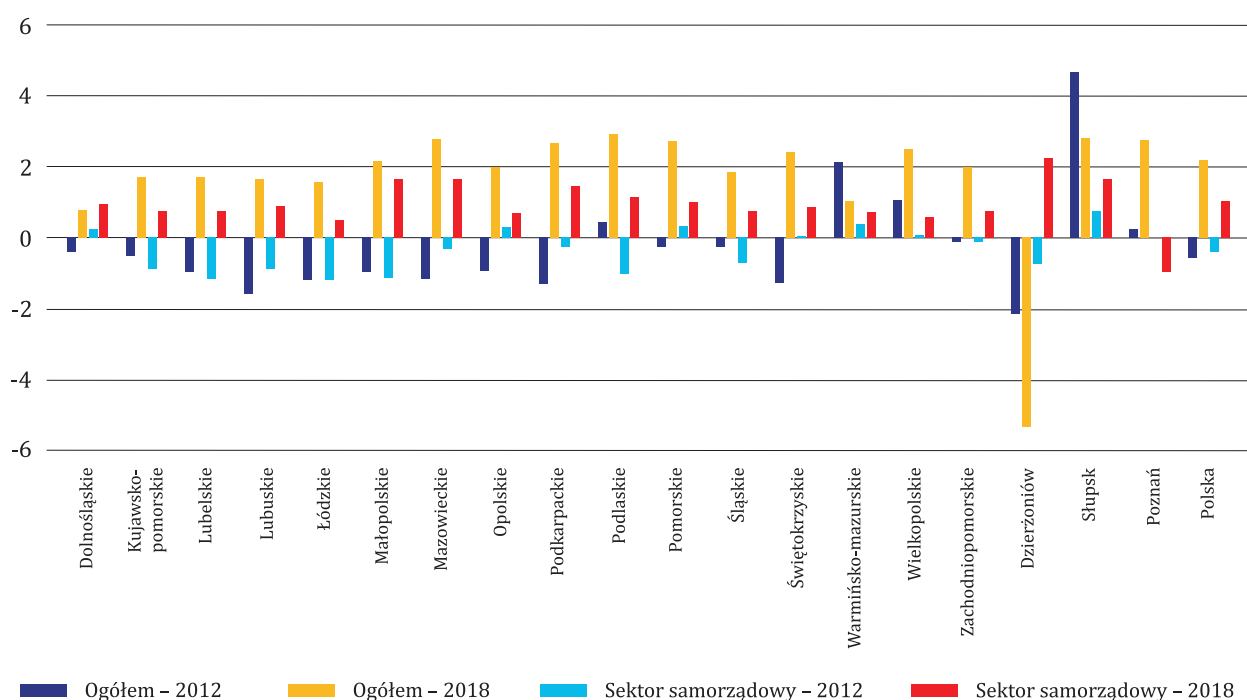
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Widać powyżej, że pracodawcy samorządowi chętniej przyjmowali do pracy osoby z doświadczeniem. Od 60 do 75 procent nowo zatrudnionych już wcześniej pracowało w innych instytucjach. Zgodnie z tym, co podkreślają praktycy zarządzania firmy Kids&Co koszt, jaki ponosi pracodawca w związku z przygotowaniem nowej osoby do pracy, wynosi 92 tys. zł. W tej kwocie zawiera się m.in. rekrutacja, koszty badań lekarskich, koszty administracyjne oraz szkolenia. Cały proces wdrożeniowy nowej osoby na stanowisku może zająć nawet do 9 miesięcy. Dopiero po tym okresie firma jest w stanie miarodajnie wykorzystać potencjał nowego pracownika.⁶⁸

⁶⁸ <https://www.pulshr.pl/zarzadzanie/tyle-kosztuje-zatrudnienie-i-wyszukanie-nowego-pracownika-trwa-9-miesiecy,69144.html>

W Y K R E S 17.

Różnica osób przyjętych do pracy i zwolnionych w badanym roku w stosunku do ogólnej liczby pełnozatrudnionych 31 XII w roku poprzednim (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Obrazujemy, jak w sektorze samorządowym, w porównaniu do zatrudnionych ogółem, wyglądała fluktuacja kadr. W roku 2012 tylko w 6 województwach w sektorze samorządowym bilans osób przyjętych do pracy wobec osób zwolnionych z pracy w ciągu jednego roku był dodatni. W roku 2018 ten bilans jest dodatni we wszystkich województwach i wśród wszystkich pracodawców zarówno w sektorze samorządowym jak i w pozostałych. Widać wyraźnie, jak zmieniła się pozycja pracownika na rynku pracy w sektorze samorządowym. W efekcie dobrej koniunktury gospodarczej i większej konkurencyjności płacowej w innych sektorach, pracodawcy będą zapewne szukali pozafinansowych instrumentów zatrzymania pracowników w sektorze samorządowym.

3.5. Sytuacja kobiet zatrudnionych w sektorze samorządowym

Co dwa lata GUS wydaje specjalny raport „Kobiety i mężczyźni na rynku pracy”. W ostatnim roku ukazały się również dwie inne ciekawe analizy. Jedna dotycząca luki zatrudnienia oraz wynagrodzeń kobiet i mężczyzn⁶⁹. Drugie opracowanie jest interesującą rozprawą o znaczeniu pracy kobiet dla gospodarki⁷⁰.

⁶⁹ https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-Analiza-luki-zatrudnienia-oraz_wynagrodzenia_8_05_2020_2.pdf

⁷⁰ https://zpp.net.pl/upload/oscr8g_02.02.2017RaportPracaiprzedsiębiorczokobiet.pdf

We wszystkich publikacjach są podejmowane próby odpowiedzi na pytanie, dlaczego aktywność kobiet na rynku pracy w Polsce jest niższa niż średnia europejska. Wszyscy ich autorzy są zgodni: istnieje głęboka, kulturowa geneza tego zjawiska. Jak pisze Magdalena Harponiuk: „Sytuację zawodową kobiet warunkuje wiele barier i stereotypów utrudniających równy dostęp do pracy i awansu zawodowego. Bariery dotyczą różnych sfer życia: mentalnej, instytucjonalnej oraz indywidualnej. Odnoszą się one zarówno do samych kobiet, jak i pozostałych uczestników rynku pracy: państwa, pracodawców, współpracowników”⁷¹.

Według danych z Raportu OECD przytoczonych za Skandynawsko-Polską Izbą Gospodarczą⁷² w 2017 roku zatrudnienie kobiet w Szwecji wynosiło 82%, w Danii 74%, a w Norwegii było na poziomie 72,2%. Norweskie związki zawodowe uważają, że kobiety na rynku pracy stanowią niezwykle cenny zasób i porównują wartość ich pracy do dochodów uzyskiwanych z wydobywania ropy naftowej. Dlatego dbają o stworzenie im warunków ułatwiających pozostawanie na rynku pracy w niepełnym wymiarze godzin, zapewniają dobre warunki pracy, dostęp do żłobków i przedszkoli oraz dbają o zapewnienie równowagi między pracą a życiem rodzinnym.

Związek Miast Polskich promuje dobre praktyki samorządowe w zakresie wpierania kobiet na rynku pracy. W konkursie „Samorządowy Lider Zarządzania – Samorząd jako pracodawca” z roku 2014, jednym z wyróżnionych finalistów konkursu była praktyka z małego miasta Sępólno Krajeńskie zatytułowana: „Młode mamy w pracy”. W Urzędzie Miejskim i jego jednostkach stworzono system wsparcia dla kobiet powracających z urlopów macierzyńskich, składający się z wielu ułatwień związanych przede wszystkim z elastycznością czasu pracy i pierwszeństwem zaplanowania urlopów wypoczynkowych⁷³. Również inne gminy wprowadzają elastyczny czas pracy, traktowany jako dobre rozwiązanie dla matek opiekujących się dziećmi. Większość samorządów dużych miast subsydiuje i nadzoruje pracę żłobków na swoim terenie.

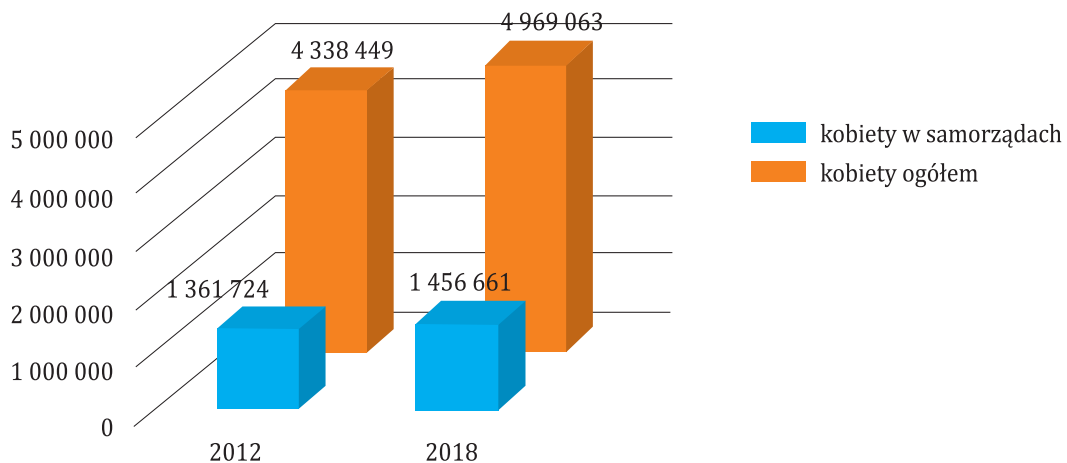
W obu analizowanych okresach liczba zatrudnionych kobiet w sektorze samorządowym była wyższa niż liczba mężczyzn.

⁷¹ Sytuacja Kobiet na rynku pracy w Polsce – Instytut Obywatelski www.institutobywatelski.pl

⁷² <https://www.spcc.pl/node/2059>

⁷³ <http://www.dobrepraktyki.pl>, zakładka dialog społeczny

W Y K R E S 1 8.
Zatrudnienie kobiet ogółem i w sektorze samorządowym w roku 2012 i 2018

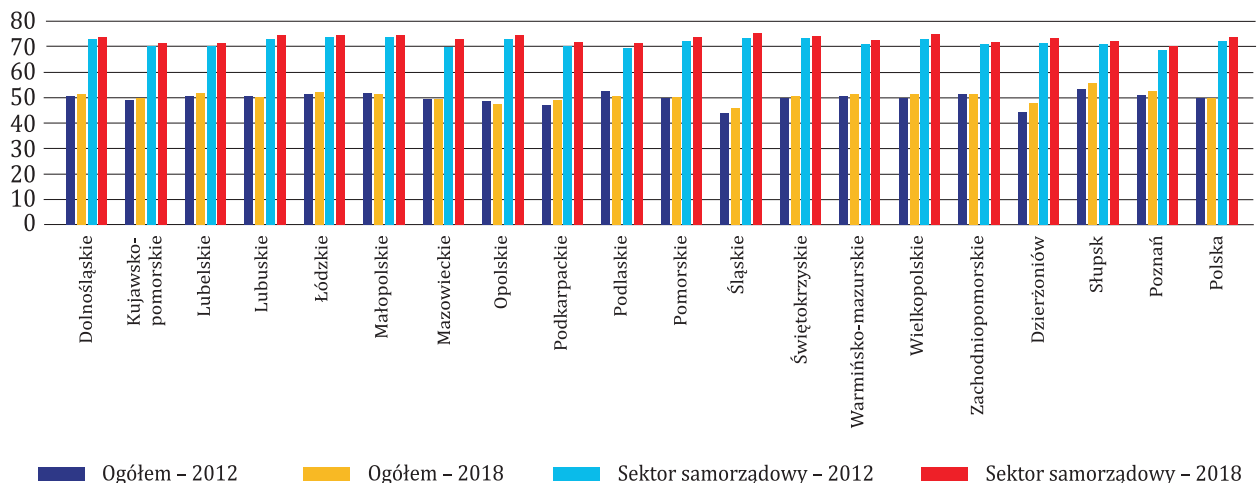


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2012–2018 liczba kobiet w sektorze samorządowym zwiększyła się o 6,9%. Podczas gdy liczba mężczyzn nieznacznie spadła (o 1,4%). W roku 2012 kobiety pracujące w samorządach stanowiły 72,3% ogółu zatrudnionych w samorządach, a w roku 2018 ten odsetek wzrósł do 73,9%. Nasuwa się wniosek, że z sektora samorządowego w poszukiwaniu bardziej atrakcyjnej pracy odeszli głównie mężczyźni.

Dominacja kobiet zatrudnionych w sektorze samorządowym w relacji do ogólnej liczby pracujących została przedstawiona na wykresie poniżej.

W Y K R E S 1 9.
Odsetek kobiet pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących w 2012 i 2018 roku (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

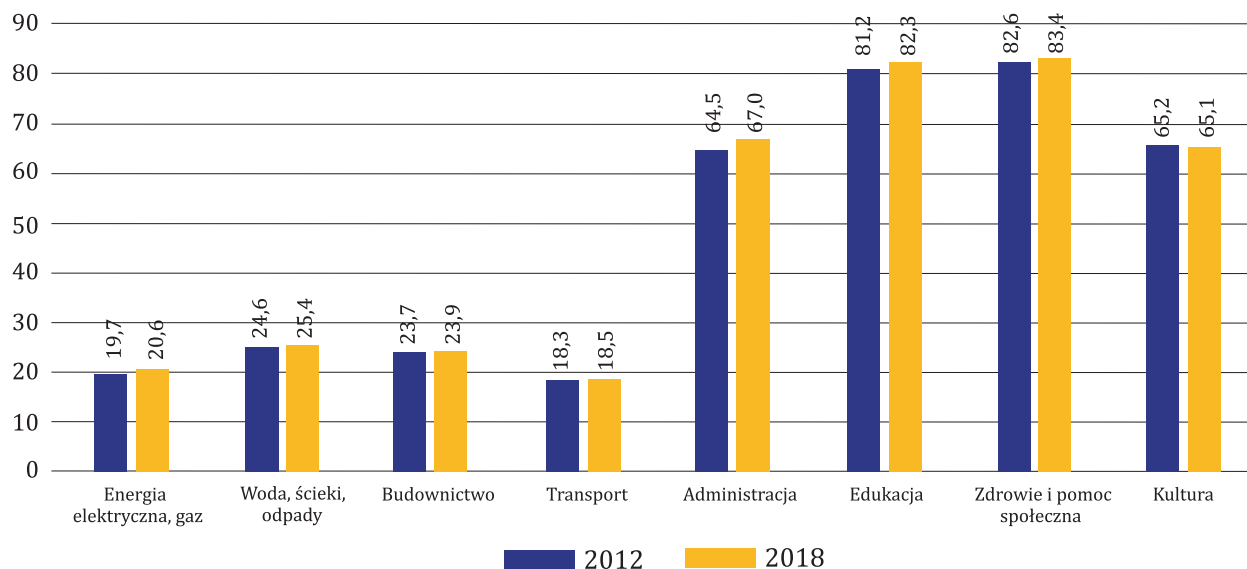
Zwiększenie zatrudnienia kobiet w samorządach dotyczy wszystkich województw i prezentowanych miast. Zgodnie z danymi źródłowymi w 2018 roku najwyższy odsetek pracu-

jących kobiet w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących zaobserwowano w województwach łódzkim (75,39), małopolskim (75,01) i śląskim (75,96). Najniższy odsetek odnotowano kolejno w województwach: zachodniopomorskim (72,5), kujawsko-pomorskim (71,8) i lubelskim (71,9).

Analizując zatrudnienie kobiet na 1000 ludności w samorządach w skali regionalnej, dostrzec można pewną analogię do mapek przedstawiających pracujących ogółem (ryc. 1). Obserwujemy, że wysoki wskaźnik pracujących kobiet dotyczy głównie obszarów mniej rozwiniętych gospodarczo z województw świętokrzyskiego, podkarpackiego, lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Kobiety na tych obszarach mają szansę znaleźć pracę na miejscu, głównie w placówkach edukacyjnych i opiekuńczych oraz instytucjach kultury. Mężczyźni zapewne szukają zatrudnienia w innych, bardziej atrakcyjnych finansowo sektorach gospodarki lub emigrują za pracę do krajów, które zagwarantują im jeszcze wyższe dochody.

We wszystkich sekcjach PKD w latach 2012–2018 wykazano wzrost zatrudnienia kobiet w relacji do pracujących ogółem. Jedynym wyjątkiem jest kultura – wskaźnik kobiet pracujących w tym obszarze zmniejszył się o 0,1%. Zdominowane przez kobiety są przede wszystkim edukacja, zdrowie i pomoc społeczna, co pokazuje przeważająca liczba nauczycielek w szkołach, damskiego personelu diagnostyczno-opiekuńczego w szpitalach powiatowych i opiekunek, pracownic socjalnych w ośrodkach pomocy społecznej.

W Y K R E S 2 0.
Odsetek kobiet w liczbie pracujących ogółem w sektorze samorządowym wg sekcji PKD 2007 w 2012 i 2018 roku (%)

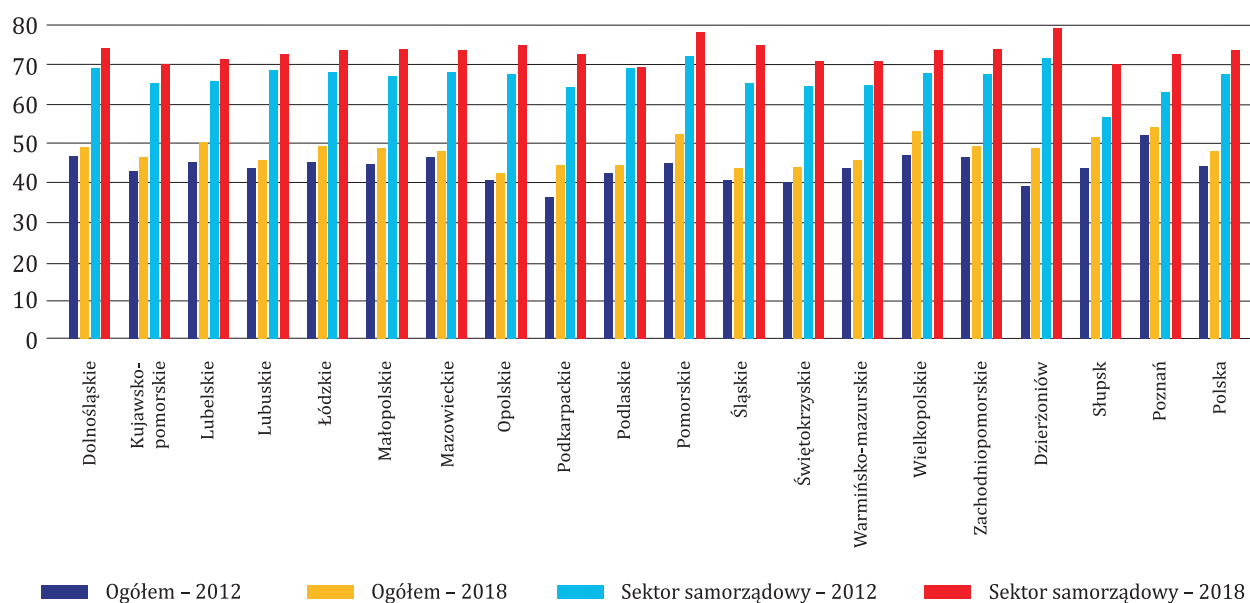


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Sfeminizowanie wymienionych sekcji gospodarki jest do pewnego stopnia związane z prawami, które gwarantuje kobietom w Polsce Kodeks Pracy. Są to: ochrona w ciąży, urlopy macierzyńskie, opieka nad dzieckiem i urlop wychowawczy oraz ochrona przed pracami uciążliwymi, zagrażającymi zdrowiu.

Samorządy w Polsce, przyznając kobietom prawo do godnego macierzyństwa i potem powrotu do pracy, starają się również zabezpieczyć wąsko rozumiany interes pracodawcy. Zaobserwować można w tym sektorze dużą liczbę umów o pracę na czas określony. Takie umowy oferowane są przez pracodawców z reguły na zastępstwa pracownicy odchodzącej na urlop wychowawczy, na urlop dla poratowania zdrowia (w szkole), w sytuacji długotrwałej rehabilitacji lub w innych sytuacjach losowych, w których etatowi pracownicy muszą skorzystać z dłuższego urlopowania. W porównaniu do roku 2012 udział kobiet zatrudnionych na umowy okresowe wzrósł średnio o 7%.

W Y K R E S 2 1.
Udział kobiet zatrudnionych na umowy okresowe w stosunku do zatrudnionych na umowy okresowe ogółem w 2012 i 2018 roku (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Pracodawcy we wszystkich województwach sięgają po ten instrument umożliwiający zastępowanie pracownika zatrudnionego na stałe i mającego dłuższą przerwę w pracy, pracownikiem zatrudnionym na czas określony.

Mówiąc o zatrudnieniu kobiet, nie można pominąć tematu wynagrodzenia za pracę. Istniejąca dysproporcja w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn jest jednym z najbardziej kluczowych zagadnień w pomiarach poziomu równouprawnienia. Z publikacji GUS dowiadujemy się, że w październiku roku 2016 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto kobiety wynosiło 3973,13 zł, a wynagrodzenie mężczyzny – 4705,63 zł, co daje znaczącą różnicę 732,5 zł w miesięcznych dochodach⁷⁴.

Nie jest to tylko nasz problem. Ze statystyk Eurostatu, oficjalnego europejskiego urzędu statystycznego wynika, że różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn istnieje w całej

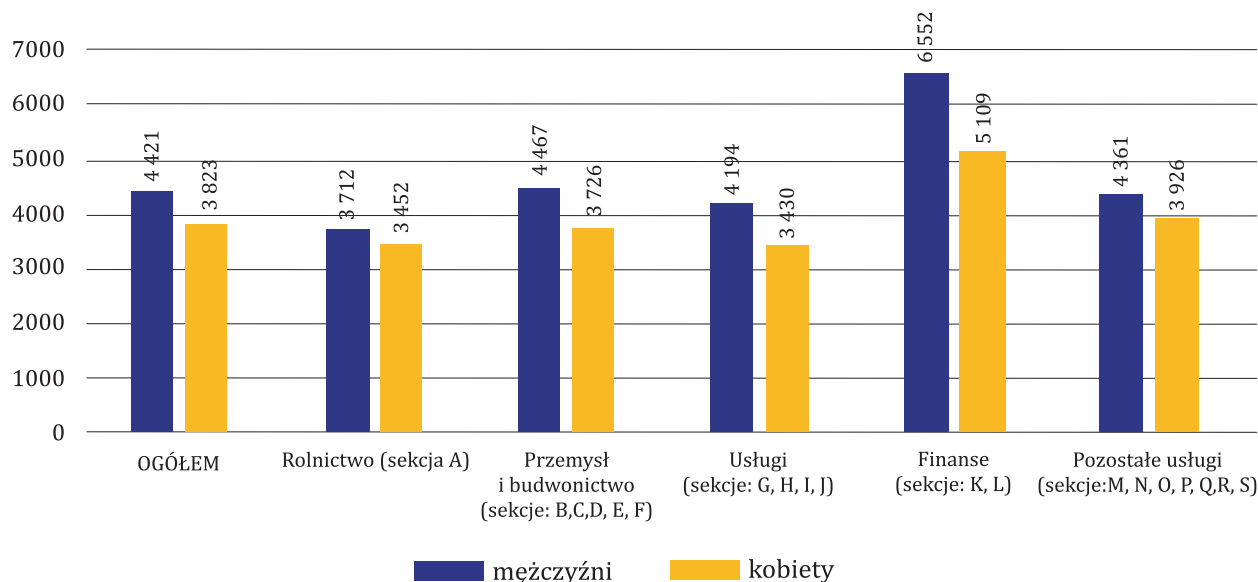
⁷⁴ Różnice w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn w Polsce, w 2016 roku, GUS, Bydgoszcz 2018.

Europie. Zdefiniowana przez Eurostat na podstawie stawki godzinowej luka między zarobkami mężczyzn i kobiet, wyrażona procentem określającym wynagrodzenie mężczyzn, sięga średnio 16% na terenie całej Unii Europejskiej⁷⁵. Polska na tym tle wcale nie wygląda najgorzej. W 2016 roku wskaźnik zróżnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn dla Polski wyniósł 7,2%. Oznacza to, że kobiety zarabiały średnio o 7,2% mniej od mężczyzn. W roku 2015 były za nami takie kraje jak: Dania, Holandia, Francja czy Wielka Brytania⁷⁶.

Nie posiadamy specyficznej wiedzy dotyczącej różnicy wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w sektorze samorządowym. W danych, które pochodzą z analizy druku Z-06, wyodrębnionych dla potrzeb tego opracowania, nie ma niestety informacji na temat różnicy w płacach ze względu na płeć. Przytaczamy w związku z tym niepublikowane nigdzie dane z prac badawczych, których celem było opracowanie metodologii i szacowanie liczby pracujących w gospodarce narodowej⁷⁷.

W Y K R E S 2 2.

Przeciętne wynagrodzenie brutto wypłacone w czerwcu 2017 r. według płci i grup sekcji PKD



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników pracy badawczej „Opracowanie metodologii i oszacowanie liczby pracujących w gospodarce narodowej według miejsca zamieszkania i głównego miejsca pracy na poziomie NTS 4, stopy bezrobocia rejestrowanego na poziomie NTS 5 oraz miar wynagrodzeń brutto na poziomie NTS 4.

Interesują nas tylko usługi pozostałe. Jak widać luka pomiędzy zarobkami mężczyzn i kobiet wynosi 435 zł, co jest dla kobiet wynikiem gorszym od mężczyzn o 9,9 %. Pamiętajmy jednak, że w ich skład wchodzi jeszcze inne usługi np. rzemieślnicze lub ekspertyzy naukowe.

⁷⁵ https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Gender_pay_gap_FINAL_DRAFT_report_Nov_2013_PL.pdf

⁷⁶ http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/genderpay-gap/index_pl.htm

⁷⁷ Badanie w ramach projektu „Statystyka dla polityki spójności. Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz programowania i monitorowania polityki spójności po 2020 roku”.

W przywoływanej wcześniej publikacji GUS pt. „Różnice w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn w Polsce, w 2016 roku” zaprezentowano wartości luki płacowej z podziałem na podsektory. Pokazano w nich różnicę w przeciętnym wynagrodzeniu brutto pracowników zatrudnionych według sekcji PKD 2007 i płci, za październik 2016 roku. Przybliżone procentowe wartości wynagrodzeń kobiet są niższe w:

N – administracji – o 2,9%;

P – edukacji – o 4,9%;

Q – ochronie zdrowia – o 13%;

R – kulturze – o 11%.

Pracodawcy samorządowi zdają sobie sprawę, że nie mają dużego wpływu na wysokość wynagrodzeń, szczególnie jeśli realizują zadania powierzone przez państwo, np. edukację szkolną. Starają się w związku z powyższym wprowadzić różne systemy pozapłacowej motywacji skłaniające pracowników do pozostania w tym sektorze. Jednym z jej elementów jest coraz częściej zapewnienie matkom pomocy w opiece nad małym dzieckiem.

3.6. Wynagrodzenia w instytucjach sektora samorządowego

W poniższej tabeli zestawiamy oraz porównujemy w czasie dane o przeciętnym zatrudnieniu i przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto w administracji państwowej i samorządowej w układzie nominalnym. Dwa następne wykresy obrazują relacje między wynagrodzeniami w gospodarce narodowej i różnymi szczeblami administracji państwowej i samorządu terytorialnego, najpierw w układzie wartości nominalnych w [zł], a następnie jako stosunek do tych wynagrodzeń w [%].

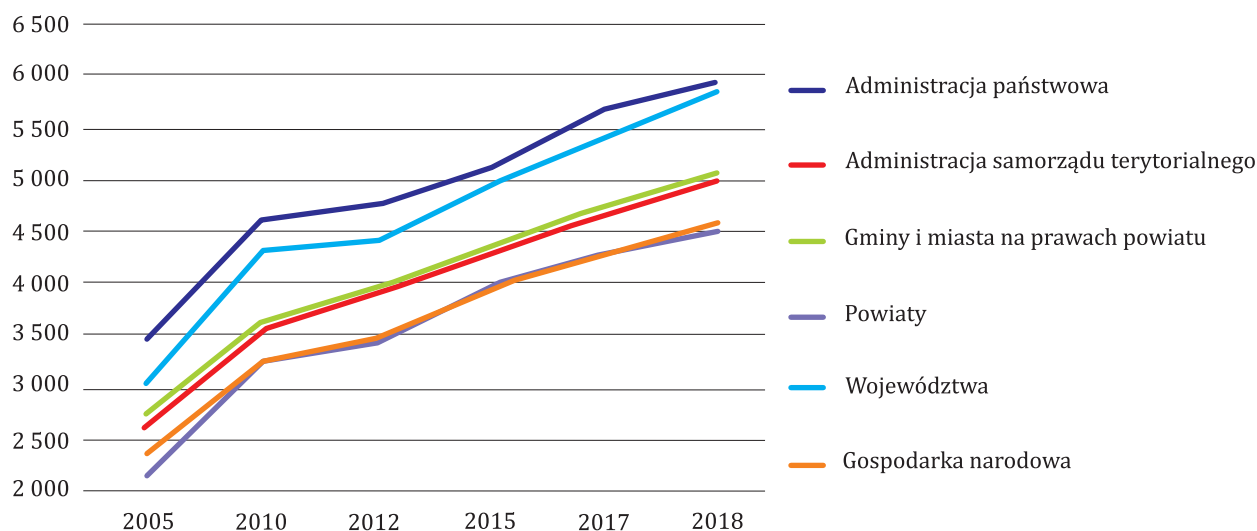
T A B E L A 2.
Porównanie przeciętnego zatrudnienia i miesięcznego wynagrodzenia
w administracji państwowej i samorządowej

	Przeciętne zatrudnienie (osoby w tys.)					Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w zł				
	2005	2010	2012	2015	2018	2005	2010	2012	2015	2018
Administracja państwowa	164 641	183 869	181 249	173 562	173 580	3 462	4 596	4 749	5 091	5 920
Administracja samorządu terytorialnego	202 293	255 732	248 565	251 380	254 670	2 636	3 593	3 901	4 347	5 015
Gminy i miasta na prawach powiatu	145 663	175 793	166 195	170 126	174 062	2 761	3 610	3 974	4 389	5 054
Powiaty	47 048	56 931	57 046	56 292	56 972	2 161	3 245	3 465	3 939	4 543
Województwa	9 582	23 008	25 324	24 962	23 636	3 059	4 324	4 409	4 978	5 865
Samorządowe kolegia odwoławcze	798	996	997	964	959	5 271	6 085	6 166	6 580	7 216

Przeciętne wynagrodzenie w gospod. narodowej		----	----	----	----	2 380	3 225	3 521,67	3 900	4 585
Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw		----	----	----	----	2 516	3 435	3 728,36	4 121	4 852

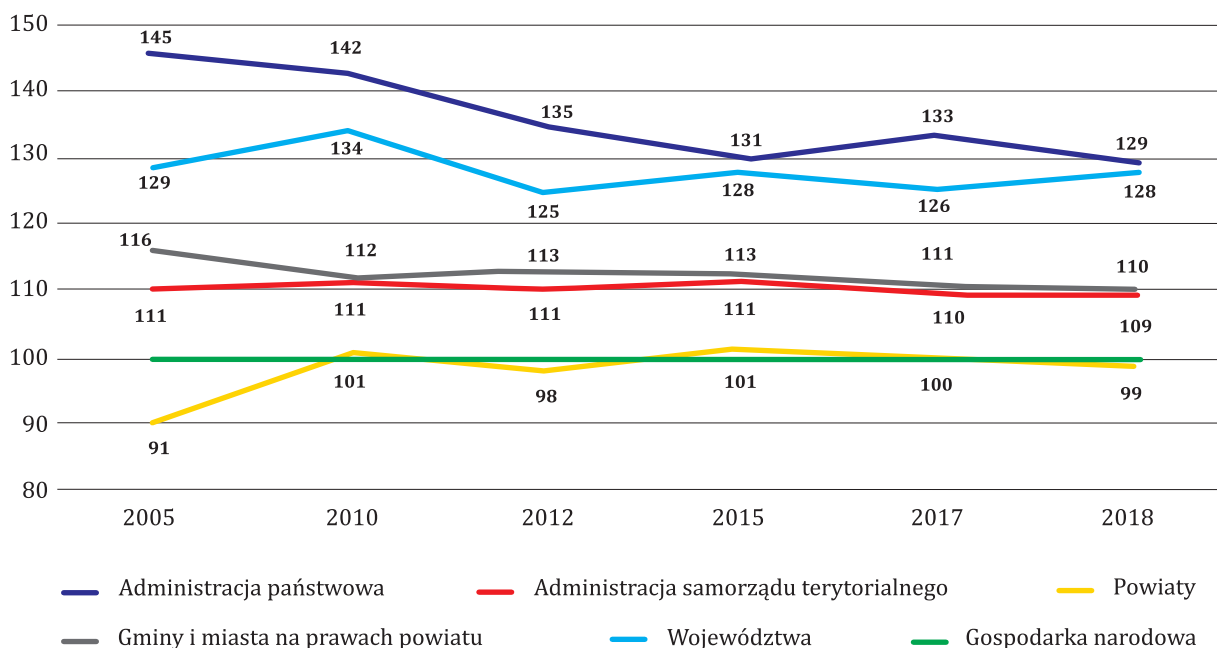
Źródło: Rocznik statystyczny GUS, 2019.

W Y K R E S 2 3.
Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej i administracji (zł)



Źródło: Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS.

W Y K R E S 2 4.
Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w administracji w stosunku do wynagrodzenia w gospodarce narodowej (wynagrodzenie w gospodarce narodowej = 100%)



Źródło: Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej, GUS.

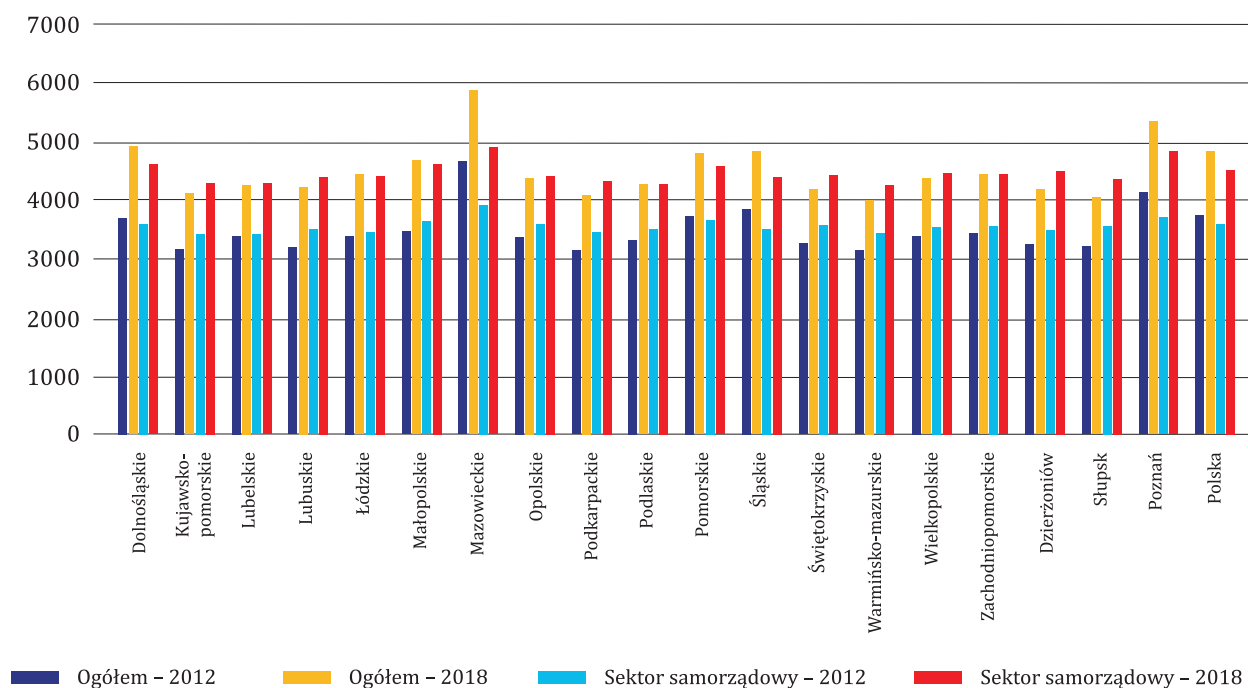
Z przedstawionych danych wynika, że:

1. Pracownicy administracji zarabiają więcej niż przeciętnie osoby pracujące w gospodarce narodowej i sektorze przedsiębiorstw. W roku 2018 pracownicy administracji państwowej (rządowej) zarabiali 22% więcej niż pracownicy w sektorze przedsiębiorstw i o 29,1% więcej niż w gospodarce narodowej.
2. Wynagrodzenia w administracji samorządowej wszystkich szczebli rosną stale od roku 2005, z niewielkim załamaniem w roku 2012, które odnotowano dla pracowników administracji samorządów województw i powiatów.
3. Przeciętne wynagrodzenie w administracji rządowej w latach 2012–2018 wzrosło o 24,6%, a przeciętne wynagrodzenie w administracji samorządu terytorialnego wzrosło o 28,6%, ale nominalnie w 2018 roku różnica wynagrodzeń na korzyść administracji rządowej wynosiła przeciętnie 905 zł.
4. Istnieje duże zróżnicowanie płac między różnymi szczeblami administracji samorządowej. Najwyższe płace obserwowano zawsze w administracji samorządów województw. W roku 2018 przeciętna płaca w województwach samorządowych wynosiła 5865 zł. W stosunku do wynagrodzeń w województwach przeciętne płace w gminach i miastach na prawach powiatu były niższe o 13,8%, a w powiatach o 22,5%.
5. Wysokość wynagrodzeń w administracji samorządów powiatów od 2010 roku z niewielkimi wahaniami oscyluje wokół średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i w roku 2018 wynosi 4543 zł i jest o 0,9% niższa niż w gospodarce narodowej.
6. Nominalna wysokość średniego wynagrodzenia w administracji samorządowej w analizowanym okresie była zawsze wyższa od średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W roku 2018 ta różnica wynosiła 430 zł. Wynagrodzenia pracowników administracji samorządowej są jednak zróżnicowane i zależą zarówno od kondycji finansowej samorządu jak i zajmowanych stanowisk. Przy wysokiej średniej płac osób zarządzających i specjalistów wynagrodzenia pracowników niższych szczebli pozostają relatywnie niskie i w niedługim czasie mogą być porównywalne do płacy minimalnej, szczególnie jeśli kwota pensji minimalnej wzrośnie do zapowiadanych 4000 zł w roku 2024⁷⁸. Właśnie dlatego instrumenty finansowe nie mogą być głównym narzędziem motywowania urzędników do podnoszenia jakości pracy. Samorzady coraz częściej stawiają na pozafinansowe instrumenty motywowania pracowników.

⁷⁸ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1431376,wynagrodzenia-w-administracji-urzednicy-podwyzki.html>

W Y K R E S 2 5.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w 2012 i 2018 roku (zł)



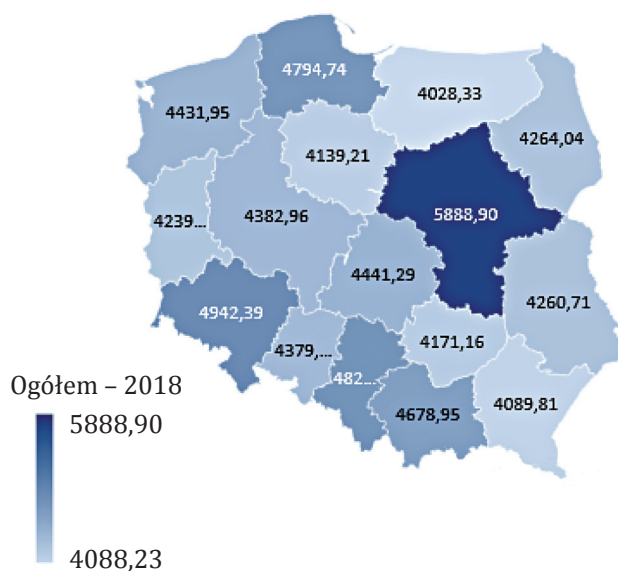
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Porównanie przeciętnego wynagrodzenia w latach 2012 i 2018 przypadającego na jednego zatrudnionego jest ilustracją skali rozwoju, jaka dokonała się w tym czasie w Polsce. Różnica pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem ogółem w roku 2012 (3744,4 zł) i przeciętnym wynagrodzeniem ogółem w roku 2018 (4834,7 zł) wynosi 29,1%. W sektorze samorządowym od roku 2012 (3592,0 zł) do roku 2018 (4500,8 zł) wynagrodzenia wzrosły o 25,4%. W 2012 roku rozpiętość zarobków dla ogółu i dla sektora samorządowego przypadająca na jednego zatrudnionego wynosiła 152,5 zł (4% na korzyść ogółem). W 2018 roku różnica kwotowa pomiędzy zarobkami ogółem i w sektorze samorządowym wynosiła 334 zł, co oznacza, że zarobki w samorządzie stanowiły 93% zarobków ogółem. Zarówno w roku 2012 jak i w roku 2018 najwyższe zarobki w sektorze samorządowym odnotowano w województwach mazowieckim i dolnośląskim. Województwami, które charakteryzowały się najniższymi wartościami wynagrodzeń na 1 zatrudnionego w roku 2012, były: warmińsko-mazurskie (3421,4 zł) i lubelskie (3445 zł). Jak widać na zamieszczonej mapce z podziałem na województwa, w roku 2018 najniższe dla sektora samorządowego wynagrodzenia zanotowano ponownie w województwie warmińsko-mazurskim, ale na drugim miejscu plasowało się województwo kujawsko-pomorskie. Z kolei dla Polski ogółem najniższe wartości występują również w województwie warmińsko-mazurskim, natomiast na drugim miejscu znalazło się województwo podkarpackie.

W przekroju regionalnym obserwujemy sytuację analogiczną do analizowanej wcześniej przy okazji zatrudnienia. W rejonach bogatych, o wysokiej koncentracji zatrudnienia, tak jak w województwach z wysokim PKB: mazowieckim i śląskim – wynagrodzenia są wysokie. Odwrotnie, w województwach typowo rolniczych, takich jak warmińsko-mazurskie i podkarpackie, tam gdzie nie ma miejsc pracy w przemyśle i nie ma dużego zapotrzebowania na siłę roboczą, wynagrodzenia kształtują się na znacznie niższym poziomie. Można powiedzieć, że wysokość płac jest pochodną atrakcyjności gospodarczej regionu. Z drugiej strony region oferujący wysokie wynagrodzenia przestaje być konkurencyjny dla potencjalnych inwestorów, którzy chcieliby podjąć na tym terenie inwestycje, ponieważ wyższy poziom płac spowoduje wyższe koszty prowadzenia działalności gospodarczej⁷⁹.

RYCINA 7.

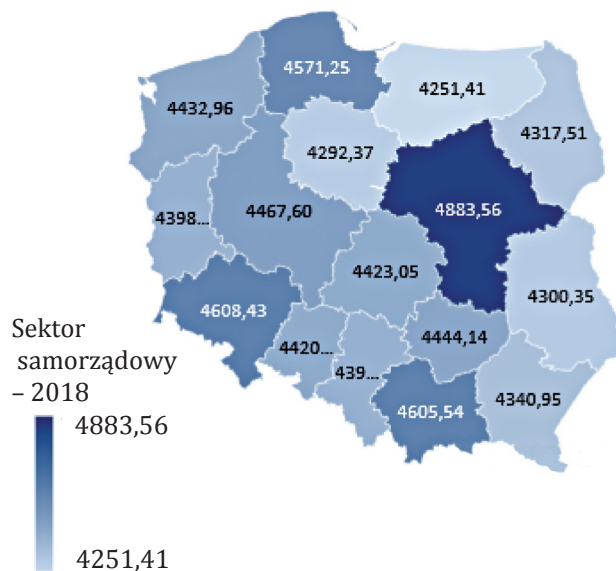
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w Polsce w 2018 roku, w podziale na województwa (zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

RYCINA 8.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w sektorze samorządowym w 2018 roku, w podziale na województwa (zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

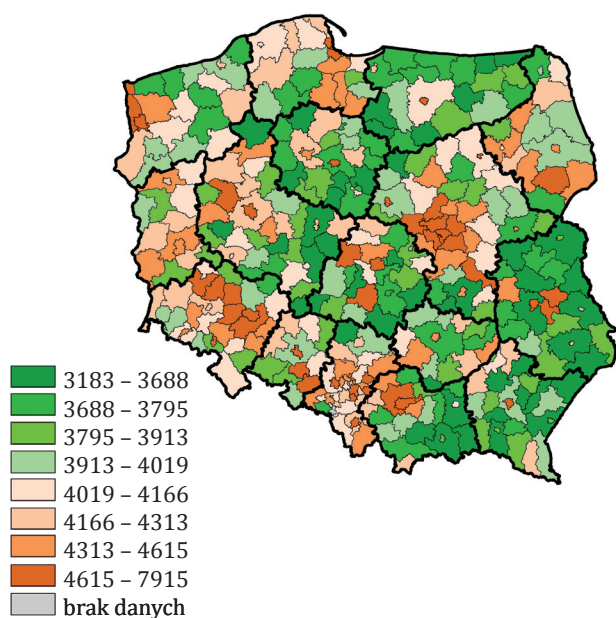
Wysokie wskaźniki zarobków dla województw mazowieckiego czy pomorskiego nie są równoznaczne z równie wysoką jakością życia. Atrakcyjność gospodarcza wynikająca z położenia geograficznego w terenach wysoko uprzemysłowionych nie jest równa atrakcyjności społecznej, na którą składają się takie potrzeby, jak obcowanie z nieskażoną naturą czy oddychanie czystym powietrzem. Próby pogodzenia tych sprzeczności podejmowane są na co dzień w wielu gminach, w których zlikwidowanie uciążliwego zakładu pracy może być jednocześnie sukcesem społecznym i ubytkiem dla budżetu gminy oraz indywidualnym dramatem zwalnianych z zakładu pracowników. Próby godzenia sprzeczności i konkretne

⁷⁹ Antoszek P., Przyczyny zróżnicowania wynagrodzeń w Polsce, Uniwersytet im. Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2017.

działania podejmowane są również na poziomie rządu. W 2019 roku powstała Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) do roku 2030, której celem jest z jednej strony zapewnienie pomocy finansowej dla obszarów najbardziej zaniedbanych, a z drugiej – planowanie zrównoważonego rozwoju w oparciu o nowe technologie, zieloną energię i wykorzystanie lokalnego kapitału społecznego. Obszarami strategicznej interwencji (OSI) będą między innymi miasta średnie, tracące swoją funkcję społeczno-gospodarczą oraz gminy wiejskie i powiązane z nimi funkcjonalnie małe miasta poniżej 20 tys. mieszkańców o największej koncentracji problemów rozwojowych i w największym stopniu zagrożone trwałą marginalizacją. Identyfikuje się je w całej Polsce, niemniej kumulacja tych obszarów występuje głównie w pasie północnym i wschodnim⁸⁰. Informacje o stanie zatrudnienia, płacach i innych czynnikach rozwoju, na podstawie których można podejmować racjonalne decyzje społeczno-gospodarcze, są więc dla samorządów kluczowe. Stąd dużym zainteresowaniem gmin cieszą się informacje statystyczne skierowane do mniejszych ośrodków regionalnych przygotowywane przez System Analiz Samorządowych (SAS) oraz Monitor Rozwoju Lokalnego (MRL) w ramach trwającego obecnie projektu realizowanego przez Związek Miast Polskich⁸¹, przy wsparciu Ministerstwa Funduszy i Rozwoju Regionalnego. Przedstawiamy jak w Polsce w roku 2018 kształtowały się wynagrodzenia w skali powiatu.

RYCINA 9.

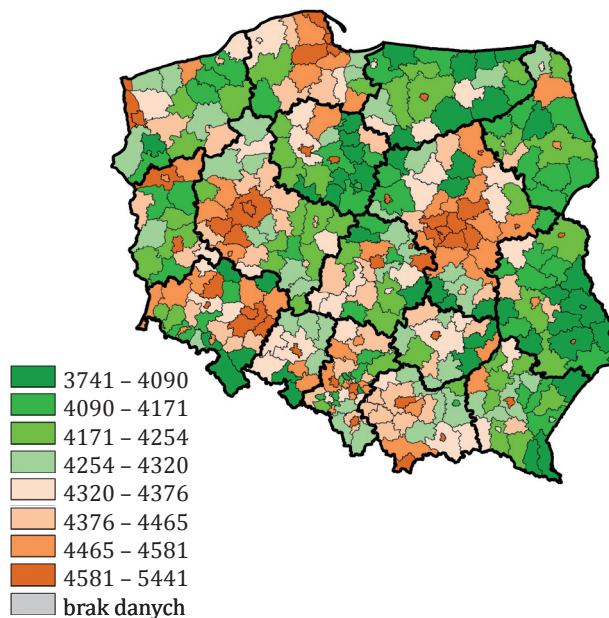
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego w Polsce, w 2018 roku, w podziale na powiaty (zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

RYCINA 10.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze samorządowym przypadające na jednego zatrudnionego w 2018 roku, w podziale na powiaty (zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

⁸⁰ <https://www.prawo.pl/samorzad/zalozenia-krajowej-strategii-rozwoju-regionalnego-2030,474013.html>

⁸¹ „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju” 2019–2024 realizacja Związek Miast Polskich, operator Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Finansowanie, środki Norweskie i EOG.

Porównanie wskaźników wynagrodzeń na mapach Polski w podziale na powiaty do map w podziale na województwa wskazuje, że wysokie średnie wynagrodzenia w niektórych województwach nie odzwierciedlają sytuacji wewnątrz tych województw, która w powiatach bywa bardzo zróżnicowana. Klasycznym przykładem jest województwo mazowieckie, w którym wysoki wskaźnik wynagrodzeń dotyczy głównie obszaru metropolitalnego Warszawy, natomiast na obrzeżach województwa, np. w powiatach żuromińskim, łosickim, przysuskim czy szydłowieckim przeciętne wynagrodzenia należą do najniższych w kraju.

Jeśli popatrzymy na wskaźniki wynagrodzeń w podziale na 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu i porównamy je do zatrudnionych ogółem i zatrudnionych w sektorze samorządowym, to nasuwają się następujące wnioski:

1. Powiaty o najniższym wskaźniku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na jednego zatrudnionego są w większości zlokalizowane na terenie województw, w których ten wskaźnik jest również najniższy. Są to głównie wszystkie powiaty i województwa na ścianie wschodniej i północno-wschodniej Polski.
2. Wysokie zarobki, w przedziale 4581–5441 zł, oznaczone na mapach najbardziej wysyconym kolorem ceglastym, zarówno w sektorze samorządowym jak i poza nim, są skoncentrowane głównie w powiatowych i wojewódzkich centrach administracji, w dużych aglomeracjach miejskich.
3. Nie ma prostej zależności pomiędzy wysokością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia a wskaźnikiem zatrudnienia na 1000 mieszkańców. Prześledzono sytuację wysokości wynagrodzeń i wskaźników zatrudnienia w kilkudziesięciu powiatach w Polsce. Zdarzają się powiaty, w których wynagrodzenie jest relatywnie niskie, nie przekracza 3800 zł, a wskaźnik zatrudnienia waha się pomiędzy 220–240 os. na 1000 pracujących. Taką sytuację mamy w powiecie wieruszowskim, złotowskim, miastach na prawach powiatu: Tarnobrzegu, Piotrkowie Trybunalskim, Grudziądzu i innych. Wyjątkowym przypadkiem wydaje się powiat kępiński w Wielkopolsce, gdzie w 2018 roku odnotowano najniższe wynagrodzenie ogółem (3183 zł), a wskaźnik pracujących na 1000 mieszkańców jest jednym z wyższych w kraju i wynosi 408/1000 os. Z dużym prawdopodobieństwem można ten fakt wiązać z najwyższym w Polsce wskaźnikiem zatrudnienia obcokrajowców (6%). Powiat kępiński jest swoistym zagłębieniem produkcji meblarskiej, w którym znajdują zatrudnienie nisko wynagradzani Ukraińcy. Występuje również sytuacja odwrotna. Wynagrodzenia plasują się w przedziale wysokich i bardzo wysokich, a wskaźniki pracujących na 1000 mieszkańców są niskie i bardzo niskie. Przykładami są powiaty: kozienicki (5488 zł/151/os.), grójecki (4588,5 zł/153/os.), miasto na prawach powiatu Świnoujście (4776,2 zł/142.3/os.). Niestety nie było możliwości prześledzenia zmiany wysokości wynagrodzeń w powiatach i porównania ich w czasie. Powyższa analiza została sporządzona na podstawie wskaźników uzyskanych z formularza Z-06 dla roku 2018.

4. Różnica wysokości wynagrodzeń między zatrudnionymi w Polsce ogółem a zatrudnionymi w sektorze samorządowym jest w sektorze samorządowym większa w powiatach, w których występuje najniższe wynagrodzenie, w przedziale od 3183 zł na miesiąc na osobę (powiat kępiński) do 4000 zł (powiat płocki). Wynagrodzenia w sektorze samorządowym dla tego przedziału są średnio 800-400 zł wyższe. W przedziale od 4000 do 5000 zł, zapewne w zależności od zamożności powiatu, kwoty wynagrodzeń w sektorze samorządowym mogą być niższe, równe lub nieznacznie wyższe niż w kwoty wynagrodzeń ogółem. Od wysokości wynagrodzenia 5000 zł (powiat wołowski) aż do najwyższego wynagrodzenia w Polsce, w powiecie lubińskim (7915 zł), wynagrodzenia w sektorze samorządowym są znacząco niższe.

3.7. Podsumowanie

Raport powstaje w szczególnym okresie pandemii koronawirusa, która w 2020 roku ogarnęła całą Polskę. Zamknięcie gospodarki spowodowało upadek wielu firm, ludzie stracili pracę, nastąpiło obniżenie poziomu konsumpcji i jakości życia. PKB, które jest powszechnie przyjętym kryterium rozwoju gospodarczego, w II kwartale 2020 obniżyło się o 8,6% rok do roku. Mamy świadomość, że pozyskane z druku Z-06 dane o rynku pracy w sektorze samorządowym, nie tylko z uwagi na dwuletnie opóźnienie w prezentowaniu danych w statystyce publicznej, są już w dużej mierze danymi historycznymi.

Podsumujmy najważniejsze ustalenia dotyczące samorządowego rynku pracy w roku 2018:

1. W porównaniu do roku 2012 liczba pracujących osób w sektorze samorządowym zwiększyła się o około 4,7%.
2. Dynamika wzrostu zatrudnienia w sektorze samorządowym była w tym czasie mniejsza niż pracowników w innych sektorach gospodarki, w związku z czym procentowy udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących obniżył się z 21,5% do wyniósł 19,9%.
3. Od 2012 roku nie zmieniły się tendencje zatrudnienia w rozkładzie geograficznym Polski. Nadal procentowy udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących jest odwrotnie proporcjonalny do wskaźników rozwoju gospodarczego. W roku 2018 był najwyższy w województwach świętokrzyskim i podlaskim.
4. Aż 77,1% wśród osób pracujących w obszarze kultury to pracownicy samorządowi. Ten odsetek wzrósł pomiędzy 2012 a 2018 rokiem o 2,1 %.
5. W porównaniu do roku 2012 procentowy udział pracowników zatrudnionych w obszarze edukacji obniżył się o 3,3%, ale w dalszym ciągu był bardzo wysoki i wynosił 73,3% ogółu zatrudnionych.
6. W roku 2012 o rozwiązaniu umowy o pracę w 15,07% decydowali pracodawcy, natomiast ze strony pracowników umowę o pracę wypowiedziało 3,9%. Odwrotnie było w roku 2018, w którym odsetek wypowiedzeń umów przez pracowników (9,42%) był wyższy niż przez pracodawców.

7. W roku 2018 w sektorze samorządowym bilans osób przyjętych do pracy i zwolnionych z pracy w ciągu roku był we wszystkich województwach dodatni, podczas gdy w roku 2012 dodatni bilans odnotowano tylko w 6 województwach.
8. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie ogółem w sektorze samorządowym przypadające na jednego zatrudnionego w stosunku do roku 2012 było w roku 2018 wyższe we wszystkich województwach, średnio dla Polski o 25,3%.
9. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 2018 na jednego zatrudnionego w sektorze samorządowym w rozkładzie geograficznym było najniższe w województwie warmińsko-mazurskim, a najwyższe w województwie mazowieckim.
10. Z druku Z-06 dotyczącym zatrudnienia, który standardowo wypełniają wszyscy pracodawcy, nie ma możliwości uzyskania informacji o strukturze wynagrodzeń ze względu na płeć.

Na koniec podsumowania tej statystycznej części raportu nawiązujemy do koncepcji samorządu jako pracodawcy pośredniego (ekonomicznego) – zwrócono uwagę, że samorządy terytorialne, nie pełniąc bezpośrednio funkcji zarządczej, sprawują niejako „nadzór” ekonomiczny oraz ponoszą odpowiedzialność za finansowanie i realizację działań publicznych, własnych i zleconych przez administrację centralną. Wywiązywanie się z tych zadań wymaga nieustającego dążenia do podnoszenia jakości usług na rzecz mieszkańców. Samorządowcy zdają sobie sprawę, że ich wykonanie zależy nie tylko od możliwości ekonomicznych samorządu i dobrego zarządzania opartego na rzetelnej informacji, ale także od wielu pozafinansowych czynników, takich jak: stabilność polityczna, umiejętność prowadzenia dialogu obywatelskiego czy dbałość o podnoszenie kwalifikacji/kompetencji pracowników i ich warunków pracy i płacy.

W trzech edycjach konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania – Samorząd jako pracodawca” Związek Miast Polskich poszukiwał wśród pracodawców samorządowych w całej Polsce (zarówno tych „bezpośrednich” zawiadujących urzędami samorządowymi jak i pracodawców „pośrednich” reprezentujących szkoły, ośrodki pomocy społecznej, instytucje kultury, spółki komunalne itd.) przykładów przemyślanych rozwiązań organizacyjnych zwiększających motywację do pracy i zaufanie do pracodawcy. Doświadczenie tych trzech konkursów pokazuje, że jakość świadczonych usług w dużej mierze zależy od umiejętności prowadzenia dialogu społecznego między pracodawcą i pracownikami oraz stworzenia przyjaznej atmosfery i godnych warunków pracy.

Gromadzenie i udostępnianie w przystępnej formie różnego rodzaju informacji finansowych i statystycznych oraz pochodzących z badań ankietowych jest od wielu lat jednym z ważniejszych działań Związku Miast Polskich. Informacje te wykorzystywane są zarówno w pracy merytorycznej komisji tematycznych, warsztatach, seminariach dla samorządów lokalnych (np. Forum Rozwoju Lokalnego), licznych ekspertyzach, konferencjach i w rozmowach z rządem na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Statystyka publiczna w ostatnich latach przeszła ogromną metamorfozę. Urzędy statystyczne publikują wiele ciekawych i przystępnych opracowań analitycznych, między innymi na temat rynku pracy w skali makro i regionalnej. Brakuje ich jednak ciągle w skali lokalnej, w tym danych wyodrębnianych dla samorządowego rynku pracy. Aby lepiej zrozumieć wiele zjawisk społecznych i gospodarczych zachodzących na poziomach trzech szczebli samorządu terytorialnego, informacja powinna być stale weryfikowana. Powinna być podstawą, zarówno dialogu obywatelskiego między władzami gmin, starostami, marszałkami a społecznościami lokalnymi, jak i dialogu społecznego między samorządowymi pracodawcami a pracownikami – wykonawcami usług dla mieszkańców.

4. DIALOG SPOŁECZNY W SEKTORZE SAMORZĄDOWYM W KONTEKŚCIE DOŚWIADCZEŃ EUROPEJSKICH

4.1. Dialog między przedstawicielami pracowników sektora publicznego a reprezentacją pracodawców samorządu terytorialnego na poziomie UE

Dialog między związkami zawodowymi reprezentującymi pracowników sektora publicznego a reprezentacją pracodawców samorządu terytorialnego odbywa się w formie zinstytucjonalizowanej w ramach mechanizmu europejskiego dialogu społecznego. Partnerami tego dialogu są Europejska Federacja Związków Zawodowych Służb Publicznych (*European Federation of Public Service Unions – EPSU*) oraz Rada Gmin i Regionów Europy (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*). Nieformalna współpraca tych organizacji zaczęła się już w 1996 roku i obecnie jest prowadzona w ramach komitetu sektorowego dialogu społecznego.

Podstawą do działania tego typu ciał na poziomie UE jest Decyzja Komisji 98/500/WE z dnia 20 maja 1998 roku ustanawiająca ramy prawne dla europejskiego dialogu sektorowego⁸². W dokumencie tym określono szczegółowe przepisy dotyczące ustanawiania, reprezentatywności i funkcjonowania nowych komitetów sektorowych, które mają pełnić rolę centralnych organów konsultacyjnych, wspólnych inicjatyw i negocjacji. Miały być one tworzone w sposób całkowicie dobrowolny w tych sektorach, w których partnerzy społeczni wspólnie wystąpią z wnioskiem o udział w dialogu na poziomie europejskim i gdzie organizacje reprezentujące partnerów dialogu społecznego spełniają następujące kryteria:

⁸² Decyzja Komisji z dnia 20 maja 1998 roku w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim (notyfikowana jako dokument nr C(1998) 2334).

odnoszą się do poszczególnych sektorów lub kategorii i są zorganizowane na szczeblu europejskim; składają się z organizacji, które same są integralną i uznaną częścią struktur partnerów społecznych Państw Członkowskich, posiadają zdolność do negocjowania układów i reprezentują kilka Państw Członkowskich; mają właściwe struktury, aby zapewnić ich skuteczne uczestnictwo w pracach Komitetów.

Europejskie komitety sektorowego dialogu społecznego stanowią fora konsultacji polityk europejskich. Służą również jako narzędzia niezależnego dialogu społecznego pomiędzy europejskimi partnerami społecznymi, którzy mogą podejmować wspólne działania i prowadzić negocjacje w sprawach leżących we wspólnym interesie, przyczyniając się w ten sposób bezpośrednio do kształtowania unijnego prawa pracy i polityk go dotyczących.

Zostało już powołanych 43 sektorowych komitetów dialogu społecznego (stan na koniec 2019 roku)⁸³. Obejmują one całe spektrum obszarów od tradycyjnych przemysłów takich jak hutniczy czy stoczniowy, poprzez branże usługowe aż do bardzo specyficznych sektorów, takich jak np. futbol zawodowy. Szacuje się, że istniejące komitety reprezentują już 75% pracowników krajów UE. Zgodnie z decyzją Komisji zadaniem komitetów ma być udzielanie konsultacji w sprawie rozwoju dokonującego się na poziomie wspólnotowym, mającym implikacje społeczne oraz rozwijanie i promowanie dialogu społecznego na poziomie sektora. Wśród efektów ich pracy są zarówno porozumienia przekształcone następnie w dyrektywy, jak też i kodeksy dobrych praktyk czy wspólne stanowiska i deklaracje, wskazujące kierunek pożądanych działań wspólnotowych w odniesieniu do reprezentowanych sektorów.

Dialog społeczny w sektorze samorządów lokalnych i regionalnych został formalnie ustanowiony w 2004 roku i obejmuje lokalne i regionalne służby publiczne (w szczególności aktywności zdefiniowane przez kody NACE 84.11, 84.13, 84.24, 84.25). Ocenia się, że sektorowy komitet dialogu społecznego reprezentuje około 150 tys. władz lokalnych i regionalnych w UE⁸⁴.

W sektorowym Komitecie Dialogu stroną pracowników reprezentuje EPSU⁸⁵. Federacja powstała w 1996 roku, zrzesza 7,2 mln pracowników służb publicznych poprzez afiliowane 270 krajowe związki zawodowe, z tego 68,5% członków to kobiety. EPSU organizuje pracowników służby zdrowia i usług socjalnych, a także administracji lokalnej i krajowej oraz pracowników w sektorze energetycznym, wodociągowym i gospodarki odpadami. EPSU jest członkiem Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych i globalnego związku pracowników służb publicznych PSI (*Public Services International*). Strategicznym celem EPSU jest dążenie do wzmocnienia powszechnego dostępu do wysokiej jakości usług publicznych i dobrych warunków zatrudnienia jako kluczowych elementów europejskiego modelu społecznego. Polskimi członkami EPSU są: Sekretariat Służb Publicznych NSZZ „Solidarność” oraz Federacja Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia i Pomocy Społecznej.

⁸³ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en>

⁸⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPageId=1843>

⁸⁵ <https://www.epsu.org/>

Po stronie pracodawców występuje CEMR⁸⁶. Jest to najstarsze (utworzone zostało w 1951 roku) i o największym zasięgu europejskie stowarzyszenie samorządów lokalnych i regionalnych. Skupia krajowe stowarzyszenia samorządów lokalnych i regionalnych z 41 krajów europejskich i reprezentuje za ich pośrednictwem wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Zgodnie ze swoim przesłaniem od momentu powstania CEMR promuje budowę zjednoczonej, pokojowej i demokratycznej Europy, opartej na samorządzie lokalnym, poszanowaniu zasady pomocniczości i udziale obywateli. Działania stowarzyszenia zorganizowane są wokół dwóch głównych filarów: wpływanie na politykę i prawodawstwo europejskie we wszystkich dziedzinach mających wpływ na gminy i regiony; tworzenie forum dla debaty między samorządami lokalnymi i regionalnymi za pośrednictwem ich krajowych stowarzyszeń przedstawicielskich. CEMR jest również europejską sekcją światowej organizacji *United Cities and Local Governments* (UCLG), poprzez którą reprezentuje europejskie samorzady lokalne i regionalne na arenie międzynarodowej. Polskimi członkami CEMR są: Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich.

Zakres prac komitetu sektorowego dialogu społecznego jest bardzo obszerny. W ostatnich latach obejmował on następujące kwestie:

- promowanie dialogu społecznego między pracodawcami a organizacjami związkowymi w samorządach lokalnych i regionalnych;
- wymiana informacji na temat zagadnień związanych z rynkiem pracy i dzielenie się najlepszymi praktykami;
- monitorowanie rozwoju technologicznego i jego wpływu na siłę roboczą i pracodawców (zwłaszcza cyfryzacji);
- zmiany klimatyczne, przemiany energetyczne, migracje i ich wpływ na gminy i obywateli;
- zatrudnianie młodych pracowników i utrzymywanie w zatrudnieniu starszych pracowników w lokalnych służbach publicznych;
- uczenie się przez całe życie;
- wytyczne dotyczące migracji i przeciwdziałania dyskryminacji;
- prawa do informacji i konsultacji – minimalne standardy;
- odpowiedzialne społecznie zamówienia publiczne;
- usługi socjalne;
- zdrowie i bezpieczeństwo w pracy;
- przemoc w pracy – w szczególności ze strony osób trzecich.

Emanacją na zewnątrz prac komitetu są wspólne dokumenty przyjmowane przez obie strony dialogu. Można tu wymienić takie inicjatywy jak:

- 2020 – deklaracja dotycząca „ulokalnienia” Semestru Europejskiego;
- 2017 – wytyczne dotyczące sporządzania planów działania na rzecz równości płci na szczeblu lokalnym i regionalnym;

⁸⁶ <https://www.ccre.org/>

- 2014 – wspólne wytyczne w sprawie migracji i wzmocnienia migracji i walki z dyskryminacją w państwach członkowskich (zrewidowane w 2016);
- 2013 – wspólne stanowisko wspierające wdrażanie europejskich ram działania na rzecz zatrudnienia młodzieży w samorządach regionalnych i lokalnych;
- 2010 – wytyczne dotyczące przemocy ze strony osób trzecich.

Warto zwrócić uwagę na aktywność komitetu związaną z bieżącymi inicjatywami UE w obszarze społecznym. W styczniu 2020 roku komitet przyjął wspólne stanowisko w sprawie sprawiedliwych płac minimalnych, w ramach pierwszego etapu konsultacji Komisji Europejskiej z partnerami społecznymi dotyczących tego zagadnienia⁸⁷. W dokumencie tym wyrażono poparcie dla celów konwergencji płac rosnących i wspólnego dobrobytu gospodarczego w UE, równości płac kobiet i mężczyzn oraz zrównoważonego finansowania systemów ochrony socjalnej, a także przedstawiono niektóre zasady, które Komitet uważa za fundamentalne dla przyszłości tej inicjatywy, a mianowicie znaczenie negocjacji zbiorowych i niedyskryminacji wśród sektorów publicznego, prywatnego i non-profit.

W programie swoich prac na lata 2020–2023 komitet zaplanował następujące priorytety⁸⁸:

- Przyszłość pracy – działania w trzech obszarach: digitalizacji (przy jednoczesnym monitorowaniu transpozycji art. 88 RODO), wdrożenia europejskiego filaru praw socjalnych i jego wyników oraz niestandardowych form pracy.
- Przyszłość samorządów lokalnych i regionalnych oraz zarządzania gospodarczego – powiązanie działań samorządów z europejskim semestrem; równouprawnienie płci, w tym kontynuacja walk z różnicami w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.
- Budowanie potencjału: do 2022 roku Komitet zamierza zakończyć projekt dialogu społecznego „Europejski dialog, rozwiązania lokalne” przedłożony Komisji Europejskiej.

4.2. Dialog społeczny w sektorze samorządowym – doświadczenia norweskie

4.2.1. Podstawy dialogu społecznego w Norwegii i trójstronnej współpracy na szczeblu samorządowym

W Norwegii występuje wolnorynkowy kapitalizm w połączeniu z wszechstronnym państwem opiekuńczym, którego celem jest zapewnienie bezpłatnych i przystępnych cenowo powszechnych usług. Można odnosić wrażenie, że wysokie dochody z ropy naftowej zasilają gospodarkę, ale norweski budżet dochody z ropy zasila tylko w 3%.

⁸⁷ <https://epsu.org/article/local-regional-governments-social-dialogue-adopts-joint-reaction-minimum-wages>

⁸⁸ <https://epsu.org/article/social-dialogue-committee-local-and-regional-governments-adopts-its-new-work-programme-2020>

Spółeczeństwo norweskie charakteryzuje się wysokim poziomem zaufania, którego podstawą jest dialog społeczny i trójstronna współpraca na szczeblu krajowym i gminnym. Układy zbiorowe i negocjacje zbiorowe na szczeblu krajowym, z pewnymi dostosowaniami lokalnymi, zapewniają stosunkowo niewielkie zróżnicowanie płac, zwłaszcza w sektorze publicznym. Niewielkie rozwarstwienie płac i wysoka stopa zatrudnienia zapewniają dużą siłę nabywczą. Większość mieszkańców płaci podatki, ponieważ większość ludności pracuje lub korzysta z systemu emerytalnego. Połączenie wysokiego popytu prywatnego, sprawiedliwego opodatkowania i niewielkiej skali gospodarki nieformalnej jest dobre dla gospodarki jako całości.

Około połowa wszystkich pracowników w Norwegii to członkowie związków zawodowych. Osiemdziesiąt procent pracowników sektora publicznego to członkowie związków zawodowych, podczas gdy mniej niż dwóch na pięciu to członkowie związku w sektorze prywatnym. Trend widoczny w Norwegii, podobnie jak w wielu krajach europejskich, polega na spadku liczby osób zrzeszonych w związkach zawodowych. Wysoki poziom zrzeszania jest ważny dla utrzymania modelu norweskiego i legitymizacji układów zbiorowych. Istotną cechą norweskiego życia politycznego jest dialog społeczny i trójstronna współpraca.

Stulecie negocjacji zbiorowych i reprezentacji interesów zróżnicowanych grup na arenie politycznej zaowocowało:

- powszechnymi i dobrze rozwiniętymi usługami socjalnymi;
- wysokim wskaźnikiem zatrudnienia zarówno wśród mężczyzn, jak i kobiet;
- niską stopą bezrobocia;
- małym zróżnicowaniem płac i dużym stopniem mobilności społecznej;
- dobrze zorganizowanym rynkiem pracy;
- centralną koordynacją kształtowania płac i współwystępującymi lokalnymi negocjacjami na poziomie gminy / przedsiębiorstwa;
- wypracowaniem mechanizmów finansowania emerytur;
- bliską współpracą między rządem, organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi, a także silnym współdecydowaniem i udziałem pracowników na poziomie przedsiębiorstwa.

4.2.2. Główne zasady trójstronnej współpracy w Norwegii

Wynagrodzenia są ustalane w układzie zbiorowym, który jest wynikiem scentralizowanych negocjacji między kilkoma dużymi związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. Ze względu na swoją wielkość związki zawodowe mają motywację do uwzględnienia wpływu wzrostu wynagrodzeń na bezrobocie. Aby uniknąć wzrostu bezrobocia, ogólny wzrost płac ogranicza się do tego, co przemysł ukierunkowany na eksport jest w stanie zaoferować, pozostając jednocześnie konkurencyjnym. Ta forma rokowań zbiorowych ułatwia położenie nacisku na wspólne interesy i dość równy podział dochodu.

4.2.3. Różnica między dialogiem społecznym a współpracą trójstronną

Dialog społeczny to szerokie pojęcie, które obejmuje dialog między grupami interesu, organizacjami pozarządowymi, kościołami itp. Współpraca trójstronna jest pojęciem szerszym, które obejmuje organizacje pracodawców, związki zawodowe i państwo/rząd. W miejskiej współpracy trójstronnej kultura zaufania obejmuje samorząd lokalny/gminy oraz trzy strony: burmistrza/lokalnych polityków, przedstawicieli administracji i związków zawodowych.

Zarówno współpraca trójstronna, jak i dialog społeczny budują zaufanie wśród uczestników. Dialog trójstronny nie jest zbędnym ćwiczeniem czy luksusem, na który mogą sobie pozwolić tylko kraje bogate. Wręcz przeciwnie, ma znaczenie w sytuacjach kryzysowych, takich jak obecna pandemia COVID-19. Trójstronny dialog zapewnia istotne korzyści gospodarcze. Pracownicy mają przyzwoitą pracę, większy wpływ na sytuację zawodową i wyższe pensje. Pracodawcy uzyskują wyższą produktywność i stają się liderami lepszych usług publicznych. Społeczeństwo zyskuje wyższe zatrudnienie, dużą część populacji podlegającą opodatkowaniu, widoczny jest wyższy wskaźnik urodzeń oraz mniej konfliktów co wynika z zaangażowania i zaufania.

4.2.4. Gminna współpraca trójstronna

Współpraca trójstronna na szczeblu gminnym jest definiowana jako konstruktywna współpraca między lokalnymi politykami, przedstawicielami administracji i związków zawodowych. Celem jest stworzenie kultury współpracy i wspólne poszukiwanie najlepszych rozwiązań dla wyzwań gminy. Współpraca ta jest tworzona przez trzy strony na poziomie krajowym: Ministerstwo ds. Samorządu Lokalnego, związki zawodowe i Norweskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych (KS). Tworzą platformę do dzielenia się pomysłami, gdzie sugestie pracowników i innych, bardziej marginalnych grup są słyszalne i systematycznie rozpatrywane przez kierownictwo gminy. Lokalna współpraca trójstronna nie jest formalną częścią procesu podejmowania decyzji politycznych; to tylko część procesu pobudzania rozwoju. Uzasadnienie jest takie, że zderzanie różnych poglądów i perspektywy prowadzi do uzyskania lepszych rozwiązań.

Dialog społeczny – zaangażowanie, upodmiotowienie i współpraca – jest skuteczniejszy niż zarządzanie przez kontrolę i nieufność. Trójstronna współpraca gmin tworzy gminę zorientowaną na rozwój. Miasto, które uchodzi za atrakcyjnego pracodawcę, reprezentujące innowacyjność, kulturę zaufania i śmiałość w poszukiwaniu nowych rozwiązań. Gmina, w której dialog społeczny jest praktykowany wewnątrz i zewnątrz, gdzie sprawy są szeroko dyskutowane, a rozwiązania obejmują kilka interesów rozwija się.

4.2.5. Ramy formalnej współpracy w sektorze komunalnym

4.2.5.1. Ustawa o samorządzie terytorialnym

Ustawa ta stanowi, że każda gmina musi mieć Komisję Wspólną do spraw administracyjnych. W Komisji Wspólnej przedstawiciele zarządu gminy mają prawo zabierania głosu i zgłaszania spraw, podczas gdy przedstawiciele związków zawodowych / liderzy związkowi i lokalnie wybrani politycy mają prawo głosu.

4.2.5.2. Układy zbiorowe

System układów zbiorowych można nazwać kręgosłupem modelu norweskiego. Dwa najważniejsze porozumienia to Porozumienie Podstawowe i Krajowy Układ Zbiorowy. Te dwa porozumienia są negocjowane co dwa lata.

A. POROZUMIENIE PODSTAWOWE

Porozumienie podstawowe określa ogólne zasady gry i jest często opisywane jako konstytucja dialogu społecznego. Wszystkie układy zbiorowe w Norwegii opierają się na dialogu kooperacyjnym, począwszy od pierwszego podstawowego porozumienia w 1935 roku.

Podstawowe porozumienie między Fagforbundet a innymi związkami zawodowymi pod egidą Norweskiej Konfederacji Związków Zawodowych i Norweskiego Stowarzyszenia Władz Lokalnych i Regionalnych (KS) reguluje formalną i zachęca do nieformalnej współpracy. Ustanawia dominujące zasady gry w zakresie rozwiązywania konfliktów i mechanizmów negocjacyjnych, opisując jednocześnie prawa i obowiązki obu stron, takie jak prawo pracowników do dostępu do informacji oraz „obowiązek reagowania” lidera związkowego na podejrzenie naruszenia prawa pracy. We wstępie do porozumienia podstawowego stwierdza się:

Główni partnerzy społeczni (organizacje) zawarli to porozumienie w celu stworzenia możliwie najlepszych podstaw współpracy między partnerami społecznymi na wszystkich poziomach. Porozumienie będzie środkiem tworzenia kooperacyjnych relacji między pracodawcami a pracownikami oraz rozwoju wysokiej jakości usług publicznych. Współpraca powinna opierać się na zaufaniu i wzajemnym zrozumieniu ról różnych stron. Pracownicy i ich związki zawodowe zostaną jak najwcześniej zaangażowani we wdrażanie reorganizacji i reform. Główni partnerzy społeczni będą samodzielnie i wspólnie przyczyniać się do dobrych procesów lokalnych i działań następczych partnerów lokalnych w odniesieniu do zamiarów zawartych w Porozumieniu Podstawowym.

B. KRAJOWY UKŁAD ZBIOROWY

Układ jest renegocjowany co dwa lata, ale z coroczną korektą wynagrodzeń. Reguluje płace i emerytury, ogólne warunki zatrudnienia, takie jak wynagrodzenie podczas choroby, urlopu macierzyńskiego, urlopu, zasady wypowiedzenia umów, godzin pracy, okresów odpoczynku, dni odpoczynku itp.

Roczne korekty płac mogą być połączeniem negocjacji na szczeblu centralnym i lokalnym. Centralne negocjacje dotyczą podziału gospodarczego między centralnymi i lokalnymi ramami gospodarczymi, a także negocjowania tego, co wpływa na aspekty makroekonomiczne. Reszta zagadnień jest uzgadniana na miejscu. Można to nazwać współpracą w zakresie polityki dochodowej, aby gmina miała pełny obraz.

Między partnerami społecznymi istnieje porozumienie dotyczące podstaw statystycznych i ekonomicznych oraz ram zwanych Komitetem ds. Obliczeń Technicznych ds. Rozliczeń Płac. Oprócz wyżej wymienionego układu istnieje 25 specjalnych układów między stowarzyszeniami pracodawców i organizacjami pracowniczymi.

4.2.5.3. Ustawa o warunkach pracy

Ustawa zapewnia bezpieczne warunki pracy i równe traktowanie pracowników, obejmując takie tematy jak: normy środowiska pracy, czas pracy, przepisy dotyczące dzieci i młodzieży, prawo do płatnego lub bezpłatnego urlopu, ochrona przed dyskryminacją, procedury zatrudniania i rozwiązywania stosunku pracy.

Pierwotna ustawa została uchwalona w 1977 roku, natomiast aktualna wersja pochodzi z 2015 roku. Obejmuje ona zarówno publiczne, jak i prywatne przedsiębiorstwa i instytucje oraz włącza dyrektywy UE do prawa norweskiego.

Komisja ds. Warunków Pracy

Ten komitet działa zgodnie z ustawą o warunkach pracy i zajmuje się kwestiami zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska, takimi jak zwolnienia chorobowe i równość płci.

Partnerzy społeczni mają dobry przepływ informacji i często istnieje chęć znalezienia rozwiązań opartych na wzajemnym zrozumieniu wyzwań. Zarówno formalna, jak i nieformalna współpraca na różnych obszarach buduje zaufanie. Wiele pól zaangażowania i współpracy tworzy lepszy dialog społeczny.

4.2.6. Przykłady dobrych praktyk w zakresie dialogu społecznego na poziomie samorządów

Norweski Związek Pracowników Miejskich i Powszechnych (Fagforbundet) od ponad 15 lat jest zaangażowany w krajowe programy rozwojowe oparte na trójstronnej współpracy, polegającej na ścisłym współdziałaniu Ministerstwa Samorządu Terytorialnego, ogólnokrajowych konfederacji związków zawodowych oraz Norweskiego Stowarzyszenia Władz Lokalnych i Regionalnych (KS).

Krajowe programy miejskiej współpracy trójstronnej obejmują:

Nowe gminy (2016–2020)

Krajowy program współpracy partnerów społecznych na rzecz możliwie najlepszego procesu reform strukturalnych dla nowych gmin i powiatów.

Współpraca w zakresie cyfryzacji i kompetencji w gminach (2017–2020)

Celem programu było zwiększenie zaangażowania wszystkich partnerów społecznych w procesy cyfryzacji.

Razem dla lepszej gminy (2011–2015)

Współpraca w takich tematach, jak skrócenie zwolnień chorobowych, zapewnienie pełnoetatowych stanowisk i poprawa komunikacji.

Jakość w usługach publicznych (2007–2010)

Pierwszy krajowy program dotyczący trójstronnej współpracy w gminach, koncentrujący się na przedszkolach, edukacji, opiece zdrowotnej i usługach socjalnych.

Gminy modelowe (1996–1997)

Pilotaż w dziesięciu gminach mający na celu poprawę usług publicznych poprzez zaangażowanie trzech partnerów społecznych w gminach: związku zawodowego, administracji i lokalnych polityków.

Programy krajowe opierały się na pierwszym programie, który Fagforbundet rozpoczął samodzielnie, wspomnianym „Modelowym projekcie gminy”. Jego sukces zapoczątkował krajową współpracę w ramach programów zachęcających do lokalnej trójstronnej współpracy. Ponad 60% wszystkich gmin uczestniczyło w co najmniej jednym programie krajowym. W ciągu ostatnich 10–15 lat ministerstwo odpowiedzialne za samorzady lokalne współpracowało z Norweskim Stowarzyszeniem Władz Lokalnych i Regionalnych (KS) oraz czterema największymi krajowymi związkami zawodowymi w celu wspierania programów w gminach. Fagforbundet odegrał kluczową rolę w tych programach.

Aby zakwalifikować się do udziału w programie, gminy muszą opierać swoje projekty na lokalnej trójstronnej współpracy między lokalnymi politykami, liderami administracji i pracownikami oraz ich przedstawicielami związkowymi. Kilka instytucji badawczych, takich jak Fafo, Oslo economics i Norweski Instytut Badań Miejskich i Regionalnych, oceniło programy. Oto niektóre z wyników:

- efektywniejsza realizacja projektów i lepsze wyniki;
- niższe koszty;
- tworzenie środowiska nastawianego na uczenie się;
- bardziej dynamiczne organizacje na poziomie gmin;
- więcej innowacji;
- ulepszone usługi.

Pracownicy odgrywają kluczową rolę w rozwoju swoich miejsc pracy. Wraz z przywódcami administracyjnymi gmin i politykami lokalnymi, podmioty te uznają obopólną korzyść z wzajemnego zaangażowania doświadczenia i wkładu w celu podejmowania lepszych decyzji i skuteczniejszych wyników.

4.2.7. Studia przypadku

GMINA PORSANGER

Gmina Porsanger uczestniczyła we wspomnianym krajowym programie cyfryzacji w latach 2017–2019. Gmina zdecydowała się skorzystać z trójstronnej współpracy gmin przy tworzeniu nowej strategii cyfryzacji.

„Współpracując przy tworzeniu strategii, otrzymujemy nie tylko dokument strategiczny. Wiele się uczymy, pracując razem, aby uzgodnić wspólną strategią” – powiedziała o projekcie osoba zaufania w Fagforbundet, Renate Fagerness Sjøenden. Szef ds. Rozwoju w gminie Porsanger, Kjell Rasmussen, zgodził się i powiedział, że faktyczny proces współpracy przy tworzeniu strategii był bardzo pomocny i zwiększył skuteczność strategii, ponieważ wszystkie strony były zaangażowane w jej tworzenie od samego początku.

GMINY MELHUS, STEINKJER I MALVIK

Fagforbundet systematycznie gromadzi wiedzę i doświadczenie na temat lokalnego trójstronnego modelu uczestnictwa i rozwoju, współpracując z zaangażowanymi gminami i instytucjami badawczymi. Przykładem jest współpraca z instytutem badawczym Sintef w latach 2017–2019 w trzech gminach w środkowej Norwegii.

Instytut badawczy zmierzył wpływ trójstronnej współpracy w trzech wybranych gminach: Melhus, Steinkjer i Malvik. Celem projektu była poprawa środowiska pracy poprzez zacieśnienie współpracy i dialogu społecznego pomiędzy związkiem zawodowym a pracownikami, kierownictwem oraz przedstawicielem ds. BHP i ochrony środowiska na poziomie organizacyjnym w przedszkolach i domach opieki w gminach.

Instytut badawczy Sintef podał, co następuje: zmniejszenie liczby zwolnień lekarskich, zwiększenie pewności siebie i aktywności przedstawicieli związków zawodowych, ulepszone podstawy podejmowania decyzji oraz większe wsparcie dla kierownictwa. Stwierdzono również, że przedstawiciele związków zawodowych ściśle współpracowali z kierownictwem w zakresie wspólnych celów.

PODSUMOWANIE WYNIKÓW BADAŃ

Zaangażowanymi uczestnikami byli przedstawiciele związków zawodowych, przedstawiciele kierownictwa oraz bezpieczeństwa i zdrowia w trzech przedszkolach i trzech domach opieki, którzy zostali przeszkoleni w zakresie wykorzystywania dialogu społecznego jako sposobu na ulepszenie usług. Miejska współpraca trójstronna jest narzędziem rozwoju dobrego środowiska pracy, efektywnej organizacji pracy, a także jeszcze lepszej jakości usług. Wszystkie szkolenia i cele były oparte na priorytetach politycznych w gminach. Sintef nazywa tę współpracę „bliską współpracą służbową”, ponieważ jest ona uzupełnieniem trójstronnej współpracy gmin i formalnego dialogu społecznego regulowanego przez prawo. Projekt został zorganizowany jako projekt badań w działaniu. Nawiązując operacyjną współpracę trójstronną, Fagforbundet widzi, kiedy konieczne jest zbudowanie zaufania

i kompetencji w prowadzeniu prac rozwojowych opartych na dialogu społecznym. Fagforbundet pomaga w zapewnieniu dobrze funkcjonującej struktury współpracy między stronami. Na poziomie lokalnym jest to niezbędne narzędzie doskonalenia i rozwoju.

Głównym odkryciem jest to, że kierownik domu opieki lub przedszkola, sklepikarz i przedstawiciel ds. bezpieczeństwa z większą pewnością rozumieją swoją rolę i bardziej skłaniają się ku współpracy. Dobra współpraca na poziomie miejsca pracy zapewnia gminnej współpracy trójstronnej organ operacyjny do wdrażania decyzji politycznych, ale jest również systemem zapewniania jakości jednostek operacyjnych w celu świadczenia usług dobrej jakości. Kiedy miejska trójstronna współpraca otrzyma własną „jednostkę operacyjną” zorganizowaną przez reprezentatywne grupy rozwojowe w miejscu pracy, otrzymają to, co Sintef nazywa trójstronną współpracą blisko obsługi.

GMINA HVALER

W latach 2018–2020 Fagforbundet pomagał Hvalerowi we wprowadzeniu miejskiej trójstronnej współpracy w zakresie rozwoju usług. Rezultatem była zwiększona efektywność rutynowych czynności i wyraźniejsza odpowiedzialność za zadania w miejscu pracy. Lokalni politycy odnieśli korzyści ze zwiększonego wglądu i kontroli służb. Wzrosła rekrutacja wykwalifikowanego personelu, spadła rotacja personelu. Zmniejszyła się również absencja z powodu choroby wśród pracowników.

PERSPEKTYWICZNE WYZWANIA STOJĄCE PRZED DIALOGIEM NA SZCZEBLU SAMORZĄDOWYM W NORWEGII

Dialog społeczny i trójstronna współpraca nie następują automatycznie. Nie można zadeklarować zaufania. Trzeba to osiągnąć. Model dialogu społecznego nie powinien być brany za pewnik. Niektóre z wyzwań modelu to nierównowaga płci na rynku pracy, malejąca liczba zorganizowanych pracowników oraz wzrost nierówności dochodów i dumping socjalny.

Zagrożeniem dla modelu jest również wzrost liczby niestandardowych form zatrudnienia, np. wzrost zatrudnienia tymczasowego, pracy tymczasowej i podwykonawstwa, samozatrudnienia zależnego. Trudno jest zawrzeć układy zbiorowe w niestandardowych formach pracy.

Ponadto wyzwaniem jest zmiana demograficzna, starsza populacja i malejący wskaźnik urodzeń, co wpływa na rynek pracy i norweski model współpracy. Potencjalnym zagrożeniem są również zmiany klimatyczne i kwestie środowiskowe. Norwegia musi przygotować się na odejście od gospodarki opartej w dużej mierze na paliwach kopalnych.

5. BADANIA ANKIETOWE NAD DIALOGIEM SPOŁECZNYM W SEKTORZE SAMORZĄDOWYM W POLSCE

Realizując projekt zdecydowaliśmy o przeprowadzeniu badań ankietowych mających charakter krótkiego sondażu skierowanego do organów samorządu terytorialnego i pracodawców samorządowych, a mających na celu zdiagnozowanie stanu i dynamiki dialogu społecznego w sektorze samorządowym. Przygotowaliśmy ankietę w kilku wariantach, uwzględniających specyfikę poszczególnych kategorii respondentów. Kategorie te obejmowały:

- jednostki samorządu terytorialnego (JST);
- przedsiębiorstwa komunalne (p.k.);
- samorządowe osoby prawne (s.o.p.).

Poszczególne warianty ankiety, mimo różnic odzwierciedlających specyfikę funkcjonowania każdej kategorii respondentów, miały wspólny rdzeń, który obejmował pytania o:

- ocenę praktyk rozmów/negocjacji ze związkami zawodowymi dotyczących sytuacji pracowników;
- przedmiot rozmów/ negocjacji ze związkami zawodowymi;
- reakcje przedstawicielstwa pracowników na zagrożenie epidemiczne (COVID-19) i podejmowane wobec niego działania zaradcze.

Ponadto w ankiecie dla JST znalazły się pytania o:

- ocenę jakości opiniowania przez związki zawodowe projektów aktów prawa miejscowego oraz projektów aktów wykonawczych prawa miejscowego (zob. art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych);

- podejmowanie działań wyjaśniających i/lub interwencji na rzecz rozwiązywania problemów w stosunkach pracy sygnalizowanych przez przedstawicielstwo pracownicze w zakładach pracy, dla których samorząd jest organem tworzącym, ale nie bezpośrednim pracodawcą lub w niezależnych przedsiębiorstwach świadczących usługi powszechnego dostępu na rzecz JST (np. gospodarka odpadami).

Ankiety zostały rozesłane do respondentów przez Związek Miast Polskich. Otrzymaliśmy, w rozbiciu na poszczególne kategorie, następujące liczby ankiet:

- 126 ankiet od JST;
- 121 ankiet od s.o.p.;
- 34 ankiety od p.k.

Analiza treści ankiet pozwala zauważyć pewne prawidłowości w zakresie praktyki dialogu społecznego o pozytywnym charakterze. Dotyczy to m.in. konsultacji projektów aktów prawa miejscowego przez związki zawodowe. Takie praktyki potwierdzono w dużej części ankietowanych **jednostek samorządu terytorialnego** i, co ważne, oceniano ją na ogół korzystnie.

W odniesieniu do doświadczeń z praktyki rozmów/negocjacji ze związkami zawodowymi dotyczących sytuacji pracowników, dla których samorząd nie jest bezpośrednim pracodawcą, to opisywane w ankietach otrzymanych od JST sytuacje na ogół zachodziły w odniesieniu do kluczowych grup zawodowych związanych z usługami publicznymi: nauczycieli, pracowników ochrony zdrowia czy instytucji kultury. Niżej podano przykłady takich sytuacji, przedstawionych w ankietach, które – choć w żadnym wypadku nie powinny być uznane za reprezentatywne – mogą być potraktowane jako „przypadki znaczące”⁸⁹.

- Uzgadniane były regulaminy wynagradzania nauczycieli, pozytywnie uzgodniono, większych problemów nie było (gmina).
- Miasto Bielsko-Biała na podstawie art. 30 ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela prowadziło negocjacje ze związkami mające na celu uzgodnienie treści regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród nauczycielom przedszkoli, szkół, placówek, dla których organem prowadzącym jest miasto Bielsko-Biała. Spotkania odbywały się w grupie roboczej przedstawicieli związków zawodowych z przedstawicielami miasta. Podczas spotkań ustalane były poszczególne zapisy regulaminu. Rezultatem negocjacji było podpisanie protokołu uzgodnienia treści regulaminu przez obie strony (miasto powiatowe).
- Negocjacje z pracownikami SP ZOZ w Międzyrzeczu Podlaskim (Szpital Powiatowy) podczas likwidacji Oddziału Położniczego. Uzyskano kompromis (Biała Podlaska).

⁸⁹ We wszystkich cytowanych wypowiedziach z ankiet zachowano pisownię oryginalną.

- Negocjacje w sprawie Regulaminu Wynagradzania Nauczycieli Szkół i Placówek, dla których Powiat jest organem prowadzącym. Negocjacje dotyczyły dodatku za funkcje wychowawcy klasy, dodatku motywacyjnego i za warunki pracy, ponadto warunki wypłacania oraz kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli za osiągnięcia w pracy dydaktycznej, opiekuńczej i wychowawczej (gmina).
- Tematem spotkań były sprawy dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstwa, w tym wynagrodzenia pracowników. Spotkania kończyły się wzajemnym porozumieniem (miasto powiatowe).
- Rozmowa ze związkiem zawodowym w miejskiej bibliotece publicznej. Ustalono problemy, przeprowadzono mediacje, z uwagi na COVID-19 proces w toku (gmina).
- Uzgodnienia dotyczyły zmiany wysokości stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli. Pierwszy etap uzgodnień – podniesienie dodatku za wychowawstwo klasy, drugi etap – zrównanie dodatku wychowawcy klasy i nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym. Postulat związków został zrealizowany, uzgodnienia miały charakter rzeczowy i merytoryczny (gmina).
- Propozycja MZK NSZZ „S” Pracowników Oświaty i Wychowania w Rzeszowie oraz Zarządu Oddziału ZNP w Rzeszowie w zakresie podwyższenia wynagrodzeń pracowników jednostek oświatowych (zarówno pedagogicznych, jak i administracji i obsługi) oraz odnośnie treści aktów prawa miejscowego z zakresu oświaty (miasto wojewódzkie).
- Rozmowy dot. uzgodnienia zmian w regulaminach wynagradzania, np. dodatków motywacyjnych dla dyrektorów, regulaminu funduszu zdrowotnego itp. Negocjacje kończyły się uzgodnieniem rozwiązań (zapisów) kompromisowych i osiągnięciem konsensusu (NN, powiat ziemski 150 tys.).
- Związki zawodowe są ustawowym partnerem dla samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwał o charakterze prawa miejscowego, które dotyczą spraw nauczycieli. W przypadku spraw dotyczących regulaminu wynagradzania wymagane jest wszczęcie procedury uzgadniania. W związku z brakiem jednolitego stanowiska odnośnie interpretacji pojęcia „procedura uzgadniania” wielokrotnie dochodziło do sytuacji, w której związek zawodowy nie wyrażał zgody na zmiany proponowane przez JST, co skutecznie blokowało dalsze prace. Obecnie stanowisko Organu Nadzoru – Wojewoda Dolnośląski jest takie, że wymagane jest przeprowadzenie procedury uzgadniania, ale strony nie muszą koniecznie dojść do jednolitego stanowiska, chociaż w miarę możliwości powinny. Procedura uzgadniania polega na przedstawieniu związkowi zawodowemu projektu aktu prawnego; po ustalonym czasie dochodzi do rozmów, w czasie których spisywany jest protokół. Rezultat rozmów przedstawiany jest następnie organowi wykonawczemu, który decyduje, czy podjąć kolejne rozmowy, czy zakończyć procedurę. Związki są informowane o decyzji (powiat).

Wiele interesujących odpowiedzi otrzymano także na pytanie czy podejmowane są działania wyjaśniające i/lub interwencje na rzecz rozwiązywania problemów sygnalizowanych przez przedstawicielstwo pracownicze dotyczących jego relacji z kierownictwem w: a) zakładach pracy, dla których samorząd jest organem tworzącym, ale nie bezpośrednim pracodawcą lub b) w niezależnych przedsiębiorstwach świadczących usługi powszechnego dostępu na rzecz danej jednostki samorządu terytorialnego. O ile duża część JST zaprzeczała, że takie sytuacje miały miejsce (lub nie udzielała odpowiedzi), to jednak stosunkowo wysoki (choć tworzący mniejszość) odsetek ankietowanych potwierdzał, że występowały. Podobnie, jak w poprzednim zestawieniu prezentujemy „przypadki znaczące”.

- Skargi na Dyrektorów jednostek organizacyjnych powiatu. Rozpatrywane poprzez powołaną na daną okoliczność Komisję, w skład której wchodzi radni powiatowi lub przedmiot skargi analizuje Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Białej Podlaskiej. Powołane są do oceny konkretnej sytuacji. Wynik interwencji w formie Uchwały Rady Powiatu w Białej Podlaskiej w sprawie rozpatrzenia skargi. Do tej pory uznawane za bezzasadne (miasto powiatowe).
- Organizowano spotkania osobiście lub za pośrednictwem członków rad nadzorczych spółek. W przypadkach pozostałych wyjaśniano drogą korespondencyjną. Rezultatem tych działań było wzajemne porozumienie stron (miasto powiatowe).
- Opór pracowników oświaty w sprawie wynagrodzeń, podejmowane rozmowy o zakończenie strajku zakończyły się fiaskiem (gmina).
- Rozmowa ze związkami zawodowym w miejskiej bibliotece publicznej. Ustalono problemy, przeprowadzono mediacje, z uwagi na COVID-19 proces w toku (gmina) (sic!).
- Sprawa została rozpatrzona przez właściwą Komisję Rady Gminy – pracodawca nie podzielił opinii Komisji – rezultat negatywny (gmina).
- Interwencje dotyczą najczęściej okresów oraz podstawy prawnej zawarcia umowy o pracę. Zgłaszane przypadki są analizowane. Organ prowadzący każdorazowo podejmuje działania zmierzające do zapewnienia stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami np. ustawa Karta Nauczyciela w kwestii chociażby zatrudniania nauczycieli na czas nieokreślony i przez mianowanie (miasto wojewódzkie).
- Konsultacje treści regulaminów, które zostały zaakceptowane przez stronę związkową (NN, powiat ziemski 150 tys.).
- W przypadku otrzymania od przedstawicielstwa pracowniczego jednostki informacji o problemach występujących w jego relacjach z kierownictwem, przedstawiciele organu wykonawczego samorządu podejmują stosowne działania mające na celu ustalenie przyczyn sygnalizowanego problemu oraz służą pomocą na rzecz jego rozwiązania. Przykładem powyższego jest udział w 2019 roku przedstawicieli Zarządu Powiatu w rozmowach i rokowaniach pomiędzy organizacjami związkowymi działającymi w podmiocie leczniczym a jego kierownictwem w celu zakończenia trwającego niemal rok sporu zbiorowego dotyczącego podwyżek dla

pracowników podmiotu leczniczego. Rozmowy przedstawicieli Zarządu Powiatu prowadzone z organizacjami związkowymi oraz z Dyrekcją podmiotu leczniczego dotyczyły poprawy komunikacji pomiędzy stronami sporu oraz miały na celu stworzenie warunków umożliwiających wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie i dojście do obopólnego porozumienia. Efektem uczestnictwa przedstawicieli Zarządu Powiatu w rozmowach pomiędzy stronami było wypracowanie kompromisu w sprawie podwyżek oraz podpisanie porozumienia pomiędzy Dyrekcją podmiotu leczniczego a organizacjami związkowymi w sprawie zakończenia sporu zbiorowego w podmiocie leczniczym (Starostwo).

- Działania samorządu polegają w takiej sytuacji na podjęciu się roli negocjatora w konflikcie. Nie są podejmowane działania wkraczające w relacje pracodawca – pracownik (powiat).

Znamienne jest jednak, że sama koncepcja „**pracodawcy pośredniego**” **potrafiła wzbudzić wśród ankietowanych wątpliwości**, czego przykładem niech będzie oświadczenie przesłane – zamiast ankiety – przez urząd miasta (ok. 50 tys. mieszkańców). W oświadczeniu jednostka samorządu terytorialnego stwierdza, że jej zdaniem, ankieta „nie dotyczy [...] swym zakresem podmiotów, w których organ tworzący jest bezpośrednim pracodawcą”. Czy stwierdzenie to jest wyrazem przekonania, czy świadczy raczej o niezrozumieniu celów badania pozostaje pytaniem otwartym.

Drugą z wyróżnionych kategorii respondentów były **samorządowe osoby prawne**. W znacznej liczbie przypadków ankiety zostały wypełnione jedynie częściowo, ponieważ u danych samorządowych osób prawnych nie funkcjonowały związki zawodowe. Należy dodać, że jedynie sporadycznie odnotowano istnienie układów zbiorowych pracy. Na 121 ankiet odesłanych, istnienie związków zawodowych potwierdzono u 55 s.o.p., natomiast układy zbiorowe obowiązywały w 9 przypadkach. Tam, gdzie organizacje związkowe działają, dialog społeczny charakteryzowano z reguły jako poprawny, z jednym interesującym wyjątkiem⁹⁰. Zarazem jednak odpowiedzi wskazują na występowanie sytuacji, w których w „trójkącie” zbiorowych stosunków pracy (pracodawca bezpośredni, czyli zarządca zakładu pracy – przedstawicielstwo pracownicze – pracodawca rzeczywisty/niebezpośredni, czyli organ założycielski) odpowiedzialność i sprawczość ulegają rozmyciu. Świadczą o tym twierdzące odpowiedzi na pytanie „Czy miały miejsce sytuacje, gdy problemy zgłaszane przez związki zawodowe były przekazywane do jednostek samorządu terytorialnego?”, jak również następujące wypowiedzi widniejące w ankietach:

- Rozmowy ze związkami zawodowymi zazwyczaj dotyczą regulacji płac. Związki oczekują od Dyrektora podwyżek wynagrodzeń. Podejmowane są działania, aby

⁹⁰ W wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego relacje między pracodawcą a związkami zawodowymi zostały opisane jako konfliktowe, cyt.: „związki zawodowe przejawiały postawę bardzo roszczeniową, uwzględniającą wyłącznie interes pracownika, bez jakiegokolwiek zważania na przepisy obowiązujące pracodawcę (jak choćby przepisy dotyczące dyscypliny finansów publicznych). [...] Nadto postawa związków zawodowych przeważnie nastawiona jest z góry na atakowanie pracodawcy i negowanie jego wniosków”.

pozyskać środki od *Organizatora* (nie jest jasne, czy chodzi o organ założycielski, jednak można poczynić takie założenie – przyp. red., kursywa red.) (park etnograficzny).

- W wyniku rozmów pomiędzy pracodawcą i organizacjami związkowymi: wystąpiono do *organizatora* – kursywa red.) z prośbą o rozważenie możliwości podwyżek wynagrodzeń pracowników instytucji w związku ze zmianą płacy minimalnej (biblioteka).

Inne przykładowe odpowiedzi na pytanie o praktyki rozmów/negocjacji ze związkami zawodowymi dotyczących sytuacji pracowników samorządowej osoby prawnej są następujące:

- Problemy prawno-organizacyjne funkcjonowania Izby Przyjęć szpitala (woj. szpital psychiatryczny).
- Konsultacje i rozmowy dotyczące zmian w regulaminach i zarządzeniach. Organizacja zmian w związku ze stanem pandemii (straż miejska).
- Brak środków na podwyższenie płacy zasadniczej dla pracowników, brak środków na nagrody dla pracowników muzeum w związku ze 110-leciem Muzeum (związku ze stanem pandemii – przyp. red.) (muzeum).
- Negocjowane były decyzje dotyczące podziału środków na podwyżki, zapisy układu zbiorowego, warunków BHP, m.in. związanych z pandemią COVID-19, zmian z strukturze organizacyjnej, zmian w regulaminie organizacyjnym, dotyczących godzin pracy. W każdym przypadku udało się wypracować kompromis (Miejska i Wojewódzka Biblioteka Publiczna).
- Ustalanie regulaminów ze względu na obowiązek prawny (zakład gospodarki nieruchomościami).
- Rozmowy w zakresie wdrażania systemu premiowania, regulaminu wynagradzania, rozwoju pracowników i nauki (b.d.).
- Odbywają się comiesięczne spotkania związków zawodowych z zarządem spółki, w trakcie których osiągnięte jest wspólne, najlepsze z punktu widzenia zarówno przedsiębiorstwa jak i pracowników rozwiązanie (zakłady komunikacyjne).
- W marcu odbywały się regularne spotkania w celu zmian w Regulaminie Wynagradzania, uaktualniających wykaz stanowisk pracy, przyporządkowania im odpowiednich kategorii zaszeregowania oraz modyfikacji tabeli stawek wynagrodzenia zasadniczego. Spotkania zakończyły się wypracowaniem wspólnego stanowiska w sprawie zmian w Regulaminie. Po ogłoszeniu stanu epidemii Covid nastąpiła wymiana pism pomiędzy związkami zawodowymi a Dyrekcją w sprawie zmniejszenia odpisu podstawowego na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Związki zawodowe przychyliły się do argumentacji Dyrekcji i wyraziły zgodę na zmianę wysokości odpisu (muzeum).

Trzecią z wyróżnionych kategorii respondentów były **przedsiębiorstwa komunalne**. Elementem oryginalnym skierowanej do nich ankiety były pytania o to, czy w przedsiębiorstwie działa zakładowa organizacja związkowa oraz czy jest zawarty układ zbiorowy pracy. Na 34 zwrócone ankiety, istnienie związków zawodowych potwierdzono w 9 przypadkach, natomiast układy zbiorowe obowiązywały w 5 przedsiębiorstwach. Dialog społeczny, szczególnie w przedsiębiorstwach uzwiązkowionych, toczył się w sposób regularny i na ogół odbywał się w duchu współpracy. Na pytanie o doświadczenia z praktyki rozmów/negocjacji ze związkami zawodowymi dotyczących sytuacji pracowników przedsiębiorstwa komunalnego w ciągu ostatniego roku odnotowano wiele ciekawych odpowiedzi, które również potraktowane są jako „przypadki znaczące”.

- Najczęściej n/t dotyczące za niskich zarobków co jest spowodowane niskim wzrostem tzw. taryfy (uzgadniane z Wodami Polskimi). Obecnie duży wzrost najniższego ustawowego wynagrodzenia powoduje duże oczekiwanie wśród wszystkich zatrudnionych pracowników (każdy oczekuje również nie mniejszego wzrostu swojego dotychczasowego angażu) (wodociągi i kanalizacja).
- W związku z brakiem przedstawicielstwa pracowników, Prezes Zarządu prowadził rozmowy z poszczególnymi wydziałami bezpośrednio, po wcześniejszym uzgodnieniu terminu z kierownikiem każdego wydziału. Postulaty zgłaszane przez członków załogi zostały na bieżąco wprowadzane w życie, jak również propozycje Zarządu w sprawie organizacji pracy w firmie podczas pandemii zostały przyjęte do stosowania przez załogę (zielen miejska, wypowiedź dot. działań związanych z COVID).
- Sytuacje dotyczyły wzrostu wynagrodzeń pracowników. W ostatnim czasie rozpoczął się spór zbiorowy, który w konsekwencji zakończył się strajkiem części pracowników. Podczas strajku odbywały się rozmowy z stron sporu zbiorowego zarówno przy udziale mediatora, władz miasta oraz w radzie dialogu społecznego. Po dwóch tygodniach strony doszły do porozumienia i zostało podpisane porozumienie kończące spór zbiorowy (komunikacja miejska, tramwaje).
- Rozmowy są regularne dotyczą zarówno bieżących spraw Spółki takich jak comiesięczne spotkania w Komisji Socjalno-Bytowej i spotkania z Zarządem Spółki, a także wynikających z ustawy o związkach zawodowych tj. uzgodnienia zmian w Regulaminie Pracy, w Zakładowym Układzie Zbiorowym Pracy, a także w ostatnim czasie negocjacje związane z COVID-19. Brakowało bezpośredniego wsparcia dla komunikacji miejskiej, pracownicy pracowali w okresie pandemii podobnie jak inne służby (służba zdrowia, straż pożarna), a brakowało bezpośredniego wsparcia dla tych zawodów, np. finansowanych z NFZ badań COVID-19, czy dopłat do utraconych przychodów z tytułu realizowanych wozokilometrów. Reasumując zgłaszano brak systemowych rozwiązań (finansowanych przez Państwo) związanych z realizacją zaleceń COVID-19 w komunikacji zbiorowej, przy jednoczesnym narzuceniu pewnych obostrzeń dotyczących ilości pasażerów, maseczek itp. przerzucając tym samym ryzyko (koszty) tylko na firmy komunikacyjne i ich pracowników (komunikacja zbiorowa).

Znaczna liczba nadesłanych ankiet, mimo iż wiele z nich było niekompletnych, dostarczyła stosunkowo szerokiego materiału empirycznego pozwalającego na sformułowanie szeregu wniosków. Wnioski o charakterze generalnym są następujące:

- udzielone odpowiedzi są na ogół lakoniczne;
- w pytaniach półotwartych, gdzie znajdowała się prośba o podzielenie się szczegółami, tylko sporadycznie ją spełniano;
- w wielu wypadkach zwracane ankiety wypełniono jedynie częściowo;
- obserwowalny jest raczej rytualny charakter dialogu społecznego, ma on charakter na ogół kooperacyjny, konflikty raportowano incydentalnie;
- przedmiotem dialogu w s.o.p i p.k. są na ogół sprawy należące do tradycyjnie rozumianych rokowań (negocjacji) zbiorowych, takie jak wynagrodzenia, Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, regulaminy pracy, regulaminy wynagrodzeń.

Jak wskazują otrzymane odpowiedzi, problem niedookreślonego zakresu odpowiedzialności pracodawcy związanego z istnieniem w polskim prawie pracy organizacyjnej (zarządczej) koncepcji pracodawcy może stanowić źródło napięć, choć nie są one nagminne, jeśli mierzyć to niską liczbą ujawnionych przypadków eskalowania sytuacji nierozwiązanych bezpośrednio na miejscu wyżej, do jednostek samorządu terytorialnego. W świetle cytowanej wyżej odpowiedzi urzędu średniej wielkości miasta uprawniona jest jednak hipoteza, że przyczyną tak śladowego przepływu informacji (a w konsekwencji konsultacji i decyzji) do podmiotów będących *de facto* pracodawcą może być nie tyle zdolność pracodawcy *de iure* do efektywnego radzenia sobie w zbiorowych stosunkach pracy jako ich bezpośrednia strona, co raczej brak świadomości (zarówno u urzędników samorządowych, jak i osób kierujących s.o.p. czy p.k.) złożonego i niejednoznacznego stanu rzeczy determinowanego przez obecne prawo. Idąc o krok dalej, można postawić pytanie, czy ów stan nie bywa z kolei wygodnym punktem oparcia dla zachowań dążących do dyfuzji odpowiedzialności (czyli potocznie rzecz ujmując, „psychotechniki”)? Te zaś mogą przyczyniać się do nabrzmiewania sporów, przeradzających się nieraz w otwarte konflikty, co ilustruje kolejny rozdział raportu.

6. KWERENDA KONFLIKTÓW SPOŁECZNYCH NA LINII: PRACOWNICY/ZWIĄZKI ZAWODOWE – ORGAN SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W świetle przepisów prawa pracy partnerem dla związków zawodowych reprezentujących pracowników instytucji samorządowych lub spółek komunalnych jest pracodawca. Dotychczasowa praktyka polskich stosunków przemysłowych pokazuje jednak, że związki zawodowe lub pracownicy bardzo często w przypadku wystąpienia sytuacji konfliktowych kierują swoje postulaty bezpośrednio do organu samorządu terytorialnego, oczekując wsparcia lub wręcz rozwiązania zaistniałego problemu. Dotyczy to w przeważającej części oczekiwań płacowych. Poniższa kwerenda przedstawia wybrane przypadki z ostatnich 5 lat i została sporządzona w oparciu o dane pozyskiwane przez resort pracy⁹¹.

Wrzesień 2016

- Kraków – „Szpaler milczenia” w Wojewódzkiej Bibliotece Publicznej, w ramach trwającej od ponad roku związkowej akcji „Dziady kultury” przeciwko wieloletniej dyskryminacji płacowej pracowników instytucji kultury w województwie małopolskim. Żądania podwyżek płac i opracowania planu naprawczego zakładającego sukcesywne podnoszenie wynagrodzeń w instytucjach kultury.

Listopad 2016

- Łódź – pikietą przed urzędem miasta kilkuset pracowników firmy Veolia, dostarczającej m.in. ciepło do łódzkich mieszkań. Protest dotyczył sprzeciwu przeciwko

⁹¹ <http://www.dialog.gov.pl/monitoring-konfliktow-spolecznych/>

wycofaniu się zarządu spółki z Zakładowego Układu Zbiorowego, który gwarantował pracownikom m.in. dodatkową opiekę zdrowotną i ulgi.

- Poznań – okupacja gabinetu prezydenta miasta przez związkowców z różnych central reprezentujących sektor publiczny, żądających rozpoczęcia rozmów w sprawie wzrostu wynagrodzeń dla ponad 9 tys. pracowników poznańskich zakładów, jednostek budżetowych i instytucji kultury. Ostatecznie doszło do podpisania porozumienia w grudniu.

Grudzień 2016

- Zielona Góra – po dwóch miesiącach kompromisem zakończył się spór na tle płacowym między związkami reprezentującymi pracowników jednostek budżetowych a władzami miasta. Spór rozpoczął się pod koniec października od manifestacji ulicznej pracowników miejskich, którzy protestowali przeciwko zbyt niskim płacom.

Marzec 2017

- Szczecin – zorganizowana przez wszystkie centrale związkowe manifestacja kilkuset pracowników jednostek podległych prezydentowi miasta (pracownicy MOPR, Żłobków Miejskich, Domów Pomocy Społecznej, Powiatowego Urzędu Pracy, Urzędu Miasta, Straży Miejskiej, instytucji kultury). Domagano się podwyżek i zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla pracowników sfery budżetowej miasta Szczecina.
- Łódź – zorganizowany przez związki zawodowe protest uliczny pracowników MOPS, żądających podwyżek płac.

Sierpień 2017

- Elbląg – strajk ostrzegawczy w tramwajach elbląskich jako rezultat fiaska rozmów z zarządem spółki i władzami miasta w sprawie podwyżek płac.

Październik 2017

- Częstochowa – referendum strajkowe w Domu Pomocy Społecznej spowodowane brakiem decyzji władz miasta dotyczącej podwyżek płac wynegocjowanych z pracodawcą. Ostatecznie strajk został zawieszony.

Listopad 2017

- Pikieta protestacyjna organizowana przez Sekcję Branżową Pracowników Muzeów NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze przed gmachem, w którym obradował Sejmik Województwa Mazowieckiego. Związkowcy demonstrowali przeciw lekceważeniu związków zawodowych przez zarząd samorządu województwa. W czasie

pikiety wskazywano również na sposób zarządzania sektorem muzealnym podlegającym samorządowi oraz niskie płace w placówkach muzealnych.

Grudzień 2017

- Protest przed urzędem miasta Poznania pracowników instytucji kultury, żłobków, przedszkoli i domów opieki społecznej prowadzonych przez samorząd. Przedstawiciele czterech związków zawodowych zrzeszających pracowników samorządowych jednostek stawili się w magistracie i skierowali do prezydenta pismo, w którym wyrazili nadzieję, że przystanie on na żądany przez nich wzrost wynagrodzeń.

Marzec 2018

- Związki zawodowe w spółkach komunikacyjnych Białegostoku w odpowiedzi na odmowę zarządów spółek podniesienia płac o 500 zł zagroziły strajkiem i zażądały od prezydenta miasta zajęcia stanowiska w sprawie podwyżek.

Kwiecień 2018

- Łódź – pracownicy MPO Łódź wstrzymali wyjazd śmieciarek na miasto, żądając podwyżek płac oraz zapewnienia nowego sprzętu, ze względu na częste psucie się dotychczasowego. Wiceprezydent miasta wraz z zarządem MPO podjął rozmowy z protestującymi, co skończyło się podpisaniem porozumienia.

Maj 2018

- Kraków – koordynowana przez związki zawodowe akcja protestacyjna bibliotekarzy, muzealników i filharmoników (akcja „Dziady kultury”). Uczestnicy kolejno już raz domagali się szacunku do swoich zawodów oraz wyrównania wieloletnich zaległości w systemie płac pracowników instytucji kultury, dla których organizatorem jest województwo Małopolskie.

Październik 2018

- Łódź – protest uliczny pracowników pomocy społecznej w Łodzi. Złożona została petycja na ręce prezydenta miasta domagająca się wzrostu płac.
- Częstochowa – pracownicy pomocy społecznej i urzędu pracy demonstrowali przed urzędem miejskim domagając się obiecanych im przez władze miasta podwyżek płac.

Grudzień 2018

- Włocławek – pikietą pracowników włocławskich domów opieki społecznej na sesji rady miasta dotycząca żądania podwyżek płac.

Marzec 2019

- Sieradz – protest pracowników domów pomocy społecznej, żądających podwyżek płac. Z żądaniami finansowymi zwrócili się do władz powiatu sieradzkiego.

Kwiecień 2019

- Rybnik – manifestacja kilkuset pracowników jednostek miejskich pod urzędem miasta domagających się wzrostu wynagrodzeń. Kolejna odsłona prowadzonej od kilku miesięcy w sposób skoordynowany akcji NSZZ „Solidarność” mającej doprowadzić do podniesienia wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządowych i służbach publicznych Rybnika.
- Oświęcim – pięć związków zawodowych upomniało się o wyższe wynagrodzenia urzędników i pracowników instytucji samorządowych w Oświęcimiu i Brzeszczach. W ramach akcji protestacyjnej wszczęte zostały spory zbiorowe z poszczególnymi pracodawcami.

Wrzesień 2019

- Rybnik – NSZZ „Solidarność” rozpoczął kolejną turę walki o podwyżki dla pracowników w jednostkach podległych rybnickiemu samorządowi. Tym razem wszczęto spory zbiorowe w 4 placówkach: Zarządzie Zieleni Miejskiej, Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej, Miejskim Domu Pomocy Społecznej oraz Rybnickich Służb Komunalnych.

Październik 2019

- Bielsko-Biała – protest płacowy pracowników miejskich obiektów sportowych wspierany przez NSZZ „Solidarność”. Ostatecznie doszło do porozumienia z władzami miasta.
- Łódź – protest pracowników socjalnych MOPS przed urzędem miejskim, dotyczący żądania podwyżek płac.
- Rybnik – NSZZ „Solidarność” w ramach swojej akcji wystąpił z żądaniami płacowymi wobec kolejnych jednostek podległych samorządowi: MOSiR i MOPS.

Listopad 2019

- Piotrków Trybunalski – związki zawodowe w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie weszły w spór zbiorowy z pracodawcą na tle płacowym. Dopiero po kilku miesiącach do rozmów dołączyły władze miasta.

Luty 2020

- Elbląg – strajk w spółce „Tramwaje Elbląskie” na tle płacowym. Związkowcy wskazywali, że władze miasta nie przystąpiły do rozmów w sprawie ich postulatów.

Maj 2020

- Elbląg – publiczny protest pracowników administracji i obsługi elbląskich placówek oświatowych, poparty przez Międzyzakładową Komisję Oświaty NSZZ "Solidarność" w Elblągu, dotyczący wprowadzenia przez prezydenta miasta niekonsultowanej ze związkami zawodowymi redukcji etatów.
- Łódź – w ocenie związków reprezentujących kierowców MPK władze miasta prowokują do strajku komunikacji miejskiej, gdyż od sierpnia 2019 nie reagują na postulat rozmów dotyczących podwyżek płac.

Czerwiec 2020

- Przemyśl – NSZZ „Solidarność” w Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Przemyślu zagroził sporem zbiorowym na tle swoich żądań poprawy funkcjonowania spółki. Związkowcy zwrócili się do prezydenta miasta o interwencję.

Lipiec 2020

- Łódź – protesty uliczne związków reprezentujących niepedagogicznych pracowników szkół, przedszkoli i domów dziecka przeciwko niekonsultowanemu wypowiedzeniu przez prezydent miasta ponadzakładowego układu zbiorowego ze względu na to, iż był – zdaniem miasta – „przestarzały” .

Październik 2020

- Jarosław – protest uliczny pracowników MOPS dotyczący wzrostu wynagrodzeń.

7. DIALOG SPOŁECZNY W SEKTORZE SAMORZĄDOWYM Z PERSPEKTYWY AKADEMICKIEJ, WYNIKI ANKIETY EKSPERCKIEJ

W ramach badań projektowych zamierzaliśmy od początku (tj. programowania badań na etapie aplikacyjnym) wesprzeć się opiniami badaczy dialogu społecznego stosunków pracy i obszarów pokrewnych. Planowane seminarium nie mogło jednak, z uwagi na sytuację epidemiczną, dojść do skutku. Nie chcąc tracić możliwości zasięgnięcia opinii środowiska naukowego, przearanżowaliśmy badania, zastępując seminarium ankietą ekspercką, możliwą do zrealizowania online. W jej wyniku uzyskaliśmy odpowiedzi od 10 osób reprezentujących różne dziedziny i dyscypliny naukowe, od prawa, przez ekonomię, po politykę publiczną i społeczną.

Przegląd wypowiedzi ankietowanych ekspertów został uszeregowany zgodnie ze strukturą kwestionariusza, jaki otrzymali eksperci. Ich wypowiedzi nie są cytowane *in extenso*. Ze względu na konieczność anonimizacji, wypowiedzi są identyfikowane wg klucza specjalizacyjnego (np. prawnik).

Jakie są cechy charakterystyczne dialogu społecznego w sferze samorządu terytorialnego. Czy można wskazać na „dobre praktyki” w zakresie dialogu, które przyniosły korzyści zarówno samorządom, jak też pracownikom firm i jednostek świadczących usługi na ich rzecz?

Samorząd terytorialny zalicza się do sektora publicznego. Z uwagi na powyższe olbrzymim potencjałem jest w ogóle istnienie partnera społecznego po stronie pracowniczej, tj. związków zawodowych (takiego partnera dużo częściej brakuje w sektorze prywatnym). Uważam natomiast, że pomimo to „dobre praktyki” niestety zanikają, a dialog społeczny w tym obszarze w perspektywie ostatnich lat jest rzadszy i mniej owocny. (prawnik)

Dialog społeczny w formie wymiany informacji, konsultacji czy też negocjacji między pracownikami a pracodawcami powinien służyć poprawie efektywności przedsiębiorstw/institucji, co w sferze samorządu terytorialnego oznacza przede wszystkim poprawę jakości dostarczanych usług publicznych. (ekonomista)

Można tu wskazać metodę pomysłów usprawniających Kaizen⁹² wprowadzoną w jednym z przedsiębiorstw energetyki ciepłej województwa łódzkiego. Metoda ta poprawiła jakość pracy, przyspieszyła proces decyzyjny i spowodowała wzrost zaangażowania pracowników w proces doskonalenia spółki promując tzw. kulturę „zapobiegania” w przedsiębiorstwie. Innymi formami dialogu pracodawcy z pracownikami były tam konsultacje z zespołami zadaniowymi o charakterze tymczasowym, które dotyczyły m.in. powstawania nowych inwestycji czy anonimowe ankiety ujawniające opinie pracowników na temat firmy. Innym przykładem „dobrych praktyk” w zakresie dialogu społecznego jest komisja ds. nagród prezydenta miasta, funkcjonująca w jednej z instytucji kultury województwa mazowieckiego. W jej skład poza przedstawicielami dyrekcji instytucji i głównego księgowego, wchodzi przedstawiciele związku zawodowego i rady pracowników. Przykładem komunikacji i dialogu z pracownikami jest uczestniczenie rady pracowników w dyskusjach nad wypracowaniem między kierownictwem a związkami zawodowymi nowego regulaminu wynagrodzeń czy też wprowadzanie w takich organizacjach badań satysfakcji pracowników czy tzw. kodeksów etycznych. (ekonomista)

Sfera budżetowa wydaje się być bardziej przyjazna tworzeniu i funkcjonowaniu związków zawodowych niż sektor prywatny. Blisko trzy czwarte (74%)⁹³ pracujących, którzy deklarują przynależność do związków zawodowych, jest zatrudnione w instytucjach, urzędach lub zakładach całkowicie państwowych, samorządowych lub publicznych (w tym także w jednoosobowych spółkach skarbu państwa). (prawnik)

Gdzie są główne bariery w prowadzeniu dialogu między związkami a samorządem terytorialnym (w szczególności na poziomie gminy/powiatu)?

Jako podstawową barierę w prowadzeniu dialogu między związkami zawodowymi a samorządem terytorialnym należy wskazać brak mechanizmów, w ramach których taki dialog mógłby się odbywać. Przy czym nie kwestionuję tu samej konstrukcji ustalenia pracodawców w ramach struktur samorządowych, ale brak uregulowanych form negocjacji, które włączałyby w negocjacje oprócz bezpośredniego pracodawcy również podmiot właścicielski lub sprawujący nadzór. Nie jest to trudność specyficzna dla pracodawców samorządowych, choć w ramach samorządu jest szczególnie widoczna. Bariery stanowi również ograniczony zakres kwestii podlegających negocjacji, a to ze względu na fakt,

⁹² Kaizen – z jęz. japońskiego: zmiana na lepsze. W praktyce biznesowej jest to codzienne poprawianie procesów dzięki zaangażowaniu każdego pracownika firmy. Każde usprawnienie pracy, które prowadzi do zwiększenia bezpieczeństwa, efektywności firmy i jakości pracy jest tzw. kaizenem. (źródło: www.leancentr.pl/bazawiedzy/kaizen), przyp. red.

⁹³ Dane CBOS (2019), przyp. red.

że część warunków finansowych na jakich wykonywana jest praca determinują przepisy powszechnie obowiązujące, które w obszarze samorządu są bardziej rozbudowane niż w innych sektorach. (prawnik)

W mojej opinii główną barierą są przepisy prawne, w szczególności dot. dyscypliny finansów publicznych, a także unormowanie struktury wynagrodzenia pracowników samorządowych w formie i na poziomie ustawy oraz rozporządzenia. Nie ma dostatecznej przestrzeni na dialog. (prawnik)

Badania wykazały, że w wielu przedsiębiorstwach, w których funkcjonowały zarówno związki zawodowe, jak i rady pracowników, pojawiał się problem związany z przekazywaniem informacji przez pracodawcę. Czasami oba organy były postrzegane jako jedna instytucja, pojawiał się problem dublowania uprawnień. Jako jedną z głównych przyczyn braku rzeczywistych konsultacji w przedsiębiorstwach i instytucjach świadczących usługi na rzecz samorządu wskazywano specyfikę działalności tych organizacji. Takie uwarunkowania funkcjonowania, jak podejmowanie wszelkich istotnych decyzji poza przedsiębiorstwem czy „otrzymywanie” budżetu, a nie jego wypracowywanie, wpływają na słabość dialogu społecznego w tych organizacjach. (ekonomista)

Główne bariery znajdują się w sferze świadomości, kultury zbiorowej, mentalnej. Wśród zarówno związkowców, jak i wielu lokalnych polityków widoczny jest deficyt skłonności do prowadzenia dialogu, deliberacji, pogłębiania zrozumienia problemów, które mają być rozwiązywane. (polityka publiczna)

Czy wynikają one z wadliwych konstrukcji prawnych czy też z innych przyczyn?

Kierownicy pracodawców samorządowych posiadają uprawnienia do wydawania różnego rodzaju aktów wpływających na sytuację pracowników (zasady przeprowadzania służby przygotowawczej, zasady okresowego oceniania pracowników itp.). Przepisy regulujące tryb wydawania tych zarządzeń nie przewidują obowiązku uzgadniania ich z przedstawicielami pracowników. W tym zakresie potencjał dla wspierania dialogu partnerów społecznych jest duży, ale nie jest on wykorzystany. [...] Ergo rozszerzenie uprawnień konsultacyjnych związków zawodowych w procesie tworzenia prawa zakładowego (regulaminy wewnętrzne, okresowe oceny, służba przygotowawcza i inne) jest koniecznym warunkiem wstępnym, którego spełnienie może w dalszej perspektywie przełożyć się na ożywienie dialogu społecznego w samorządzie terytorialnym. (prawnik)

Przepisem, który może niekorzystnie wpływać na praktykę negocjowania układów zbiorowych pracy jest art. 39 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych (u.p.s.), na mocy którego wynagrodzenia pracowników samorządowych są określane w regulaminie wynagradzania przyjmowanym przez pracodawcę. W administracji samorządowej brak jest ponadto możliwości nacisku na pracodawcę w celu podjęcia negocjacji płacowych w postaci strajku (art. 19 ust. 3 u.r.s.z.). Stosowanie metody układowej na poziomie zakładowym jest również ograniczone ze względu na brak udziału rzeczywistego pracodawcy na tym poziomie, który byłby uprawniony do podejmowania decyzji finansowych. (prawnik)

Samo wzmocnienie prawa niewiele daje, jeśli brakuje wzajemnego uznania przez strony dialogu. (ekonomista)

Czy opisany powyżej „trójkąt niemożności” jest w Pana/i ocenie dobrą diagnozą sytuacji?

Nie zgadzam się z sugestiami, że koncepcję rzeczywistego ekonomicznego pracodawcy można w sposób operatywny wykorzystać przy formułowaniu rozwiązań prawnych. Upodmiotowienie pracodawcy ekonomicznego w dialogu społecznym wymagałoby uprzedniego zdefiniowania na potrzeby dialogu społecznego pojęcia „pracodawcy ekonomicznego”. Wątpię, aby sformułowanie takiej abstrakcyjnej definicji w sposób satysfakcjonujący było możliwe. Przykładowo niewykluczone, że JST miałyby taki status jedynie w odniesieniu do części pracowników swojego kontrahenta. Ta i szereg innych komplikacji sprawiają, że koncepcja pracodawcy ekonomicznego ma wartość ogólnoteoretyczną i może nadaje się do wykorzystania przez sądy w konkretnych sprawach, nie uzasadnia to jednak postulatu, aby pojęcie pracodawcy ekonomicznego próbować wprowadzić do języka prawnego. (prawnik)

Opisany „trójkąt niemożności” w dużej mierze przypomina problem, z jakim boryka się dialog społeczny w zatrudnieniu tymczasowym. Inny jest bowiem bezpośredni odbiorca usługi, kreujący warunki świadczenia pracy, a inny podmiot zatrudniający. Istotne jest podejmowanie działań mających na celu nie tylko promowanie dialogu wewnątrz „trójkąta”, ale również na poziomie wykonawca-samorząd. (prawnik)

W jaki sposób można usprawnić i ożywić dialog między związkami zawodowymi a jednostkami samorządu terytorialnego?

Liberalizacja przepisów prawa powszechnie obowiązującego (prawa państwowego) i stworzenie w ten sposób większej przestrzeni na dialog partnerów społecznych (w tym pracodawcy samorządowego). (prawnik)

„Pole” negocjacyjne jest silnie determinowane przez kondycję ekonomiczną samorządów. Dlatego uniwersalne rozwiązania musiałyby być na tyle ogólne i elastyczne, by nie wiązały rąk samorządom i nie prowokowały do „unikania” dialogu. (ekonomista)

Czy zachodzące procesy ekonomiczne, takie jak zwiększanie się znaczenia usług na tle produkcji, zmiana technologiczna, czy zmiana demograficzna oddziałują na jakość dialogu społecznego w sferze samorządu terytorialnego? Czy procesy te winny stać się punktem odniesienia przy podejmowaniu negocjacji/konsultacji w nowych obszarach dotyczących środowiska pracy?

Przewiduje się, że w przyszłości administracja publiczna może stać się bastionem klasycznego stosunku pracy. Podobnie jest w przypadku przemysłu. Jakkolwiek jedna branża od drugiej różni się istotnie, można oczekiwać aliansów strategicznych między działającymi w nich organizacjami związkowymi. (prawnik)

Czy kryzys zdrowia publicznego (COVID-19) i jego socjoekonomiczne następstwa wpłyną na dialog społeczny w samorządach? Jakie są możliwe scenariusze?

Widzę dwa scenariusze. Nie wiem, czy są możliwe. Covid-19 ----- kryzys gospodarczy ----- dziura budżetowa ----- wprowadzenie podatku katastralnego ----- więcej pieniędzy w samorządzie i jego większa niezależność finansowa ----- większe pole dla dialogu społecznego w JST. Lub: Covid-19 ----- dostrzeganie większego pola dla pracy zdalnej ----- nierówności w dostępie do pracy zdalnej u poszczególnych pracodawców samorządowych ----- napięcia na tym tle i rozwój dialogu społecznego. (prawnik)

Można tu przewidywać dwa scenariusze. Pierwszy, który będzie skutkował ograniczeniem dialogu ze względu na konieczność wprowadzenia ograniczeń finansowych u poszczególnych pracodawców. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że działania takie prowadzą do ograniczenia dialogu. Ograniczenie to opiera się na argumentacji, że nie ma przestrzeni na negocjowanie warunków pracy pracowników. Drugi scenariusz zakłada, iż dialog będzie się toczył, ale w większym stopniu skoncentruje się on na kwestiach dotyczących zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Nie można oczywiście wykluczyć, iż kryzys socjoekonomiczny przyczyni się do większego zainteresowania przez pracowników jednostek samorządowych ochroną ze strony związków zawodowych, a przez to intensyfikacją dialogu społecznego – uważam jednak, że ten scenariusz jest mało prawdopodobny. (prawnik)

106

Możliwe scenariusze wpływu COVID-19 na dialog społeczny w samorządzie terytorialnym są dwa, skrajnie się od siebie różniące. Zgodnie z jednym z nich obecna sytuacja umocni dialog społeczny jako narzędzie do walki z sytuacją ekstremalną, w której pracodawca i pracownicy zmuszeni są do poszukiwania optymalnie korzystnych rozwiązań. Skutkiem biegunowo odmiennym może być upadek dialogu społecznego związany z pogarszającą się sytuacją na rynku pracy i spadkiem ogólnej pozycji negocjacyjnej pracowników. (prawnik)

Możliwy jest scenariusz wzmocnienia roli dialogu społecznego na poziomie lokalnym i rozbudowania jego mechanizmów poza dotychczasowe tradycyjne formy. Związki zawodowe mogą odegrać ważną pozytywną rolę w łagodzeniu socjoekonomicznych skutków koronawirusa negocjując z pracodawcami zawarcie porozumień antykryzysowych w celu obniżenia wysokości kosztów pracowniczych. (ekonomista)

W przypadku kryzysu finansowego 2007–2008 pojawiły się projekty promujące *flexicurity*. Wkrótce może być podobnie, że będzie promowana i wdrażana nowa idea czy innowacja, która może nie zakorzenić się na wystarczająco długo, aby realnie i systemowo rozwiązywać problemy np. na rynku pracy... (polityka społeczna)

Jakie są główne przeszkody prawne i faktyczne w obszarze opiniowania przez reprezentatywne związki zawodowe założeń albo projektów aktów prawnych stanowionych przez organy gminy?

Z tego co wiem, dialog między organizacjami pozarządowymi a JST się rozwija. Chyba organizacje NGO wypierają ZZ z szeroko pojętego dialogu społecznego i jest to proces

zachodzący od jakiegoś czasu w szerszej skali. Demokracja partycypacyjna się rozwija na poziomie samorządu, ale partycypują tu NGO a nie ZZ. (prawnik)

W mojej ocenie główne przeszkody w obszarze opiniowania przez reprezentatywne związki zawodowe założeń albo projektów aktów prawnych stanowionych przez organy gminy mają charakter faktyczny. Przedmiotem założeń albo projektów aktów prawnych stanowionych przez organy gminy rzadko są kwestie, które są przedmiotem typowego dialogu społecznego. Do przeszkód prawnych zaliczyłbym brak środków, które wymuszałyby wzięcie pod uwagę stanowisk wyrażonych przez związki zawodowe w toku procesu uchwałodawczego przez organy samorządu terytorialnego. (prawnik)

Analiza wypowiedzi eksperckich pozwala na zauważenie pewnych prawidłowości w obserwacjach, jakimi ankietowani zechcieli się podzielić. Te zaś są następujące:

1. Sektor samorządowy, jako część sektora publicznego jest przestrzenią względnie bardziej sprzyjającą prowadzeniu dialogu społecznego niż sektor prywatny, choćby z uwagi na silniejszą pozycję zorganizowanej reprezentacji pracowniczej.
2. Jako główne źródło barier i przeszkód dla dialogu w sektorze samorządowym wskazywane są przepisy prawa, zwłaszcza ustawa o finansach publicznych, zawężające pole negocjacji;
3. Przełamanie „trójkąta niemożności” wydaje się trudnym wyzwaniem, ewentualność zdefiniowania „pracodawcy ekonomicznego” na poziomie regulacji prawnej nie była w zasadzie poruszana (poza jednym głosem wyrażającym silny sceptycyzm);
4. Ewentualne ożywienie dialogu społecznego na poziomie samorządów mogłoby się dokonać przez poluzowanie nadmiernie krępujących strony przepisów prawa, które (zob. 2) opisywano w kategoriach swoiście deterministycznych, niepozostawiających szerokiego pola negocjacyjnego
5. Powtarza się pogląd, że wybuch pandemii COVID-19, jako czynnik potencjalnie (skutki na etapie pisania raportu jesienią, a tym bardziej realizacji samej ankiety późną wiosną 2020 roku są i były trudne do przewidzenia) uruchamiający radykalną zmianę społeczną, może doprowadzić do urzeczywistnienia scenariuszy skrajnych: wzmocnienia lub osłabienia dialogu społecznego. Nie należy się spodziewać, że *status quo* pozostanie nienaruszone.

Reasumując wyniki ankiety eksperckiej, można uznać, że obraz wyłaniający się z wypowiedzi ankietowanych przedstawicieli środowiska naukowego jest pęknięty. Z jednej strony bowiem podkreślali, że sektor samorządowy (poprzez uogólnienie obserwacji dla całego sektora publicznego) jest przestrzenią względnie przyjazną dialogowi społecznemu i reprezentacji pracowniczej. Z drugiej, raczej zgodnie wskazywali, iż gorset przepisów prawa dość mocno krępuje swobodę negocjacyjną stron (abstrahując od „trójkąta niemożności”, a więc kto ma być realną reprezentacją po stronie pracodawczej) i nie sprzyja podejmowaniu dialogu. Nie wyłania się, nawet w zarysie, koncepcja rozwiązania problemu „trójkąta niemożności”.

8. SPOJRZENIE W PRZYSZŁOŚĆ – PRZEDSTAWIENIE SUGEROWANYCH OBSZARÓW (PRAKTYK) TESTOWANIA PILOTAŻOWEGO NOWYCH INSTRUMENTÓW DIALOGU SPOŁECZNEGO

108

PRAKTYKA PIERWSZA

Wypracowanie modelowego rozwiązania wzmacniającego i pogłębiającego dialog pomiędzy samorządem terytorialnym a związkami zawodowymi reprezentującymi pracowników zatrudnionych przez podmioty realizujące zadania zlecane/zamawiane przez samorząd.

***Cel:** stworzenie mechanizmu konsultacji i pozyskiwania opinii związków w odniesieniu do założeń budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub też innych zamierzeń organów stanowiących/wykonawczych JST, w zakresie odnoszącym się bezpośrednio lub pośrednio do sytuacji pracowników tych podmiotów.*

Dialog społeczny jest procesem wymagającym wzmacniania ze względu na swoje znaczenie w zakresie utrzymywania pokoju społecznego i autonomicznej regulacji stosunków pracy. Istotne jest w tym aspekcie przekraczanie bariery wynikającej z istnienia w polskim prawie pracy „organizacyjnej koncepcji pracodawcy”, rzutującej na praktykę zbiorowych stosunków pracy i dialogu społecznego.

Uzasadnienie

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość prowadzenia szerokiego spektrum współpracy z organizacjami pozarządowymi obejmującej również proces konsultacji. Ramy tych

działań określa roczny lub wieloletni program współpracy uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Zauważalny jest także rozwój praktyki podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego (w szczególności gminy) bezpośrednich konsultacji społecznych z obywatelami. Jest to jednak niewystarczające. Nie wykształciła się bowiem praktyka podejmowania przez organy JST wyodrębnionego dialogu ze związkami zawodowymi reprezentującymi pracowników podmiotów wykonujących zadania na rzecz samorządów, w odniesieniu do zamierzeń JST mających istotny wpływ na warunki pracy i płacy tych pracowników. Z kwerendy przeprowadzonej dla potrzeb niniejszego raportu wynika, że niejednokrotnie może to prowadzić do zaistnienia konfliktów społecznych, zwłaszcza w sytuacji, gdy we wskazanych powyżej podmiotach nie funkcjonują układy zbiorowe pracy zapewniające negocjacyjne możliwości osiągnięcia konsensusu. Dotychczasowa praktyka pokazuje nieliczne, ale istniejące przykłady porozumień zawierane przez związki zawodowe z jednostkami samorządu terytorialnego, w których odnoszono się do problematyki zatrudnienia w spółkach komunalnych. Praktykę tę należy rozwijać i doprowadzić do nadania jej docelowo określonych ram prawnych.

PRAKTYKA DRUGA

Promowanie przez samorząd idei rokowań zbiorowych jako instrumentu regulującego relacje pracownicze w spółkach komunalnych i innych podmiotach, dla których samorząd jest organem założycielskim.

***Cel:** Wypracowanie porozumienia podpisanego przez organ wykonawczy JST z terenowym przedstawicielstwem związków zawodowych reprezentujących pracowników podmiotów świadczących usługi na rzecz samorządu.*

Porozumienie dotyczyłoby takich elementów jak:

- inicjowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoleń dotyczących techniki układowej, negocjacji i układów zbiorowych pracy;
- udzielania wsparcia prawnego dla pracodawców w procesie negocjowania;
- podejmowanie działań mediacyjnych w procesie negocjacji.

Celem Porozumienia nie byłoby w żadnym razie modyfikowanie kodeksowych stron zawierających zakładowy układ zbiorowy pracy (zakładowa organizacja związkowa/pracodawca w rozumieniu kodeksu pracy), ale stworzenie warunków ułatwiających zawarcie układu zbiorowego pracy.

Uzasadnienie

Od wielu lat obserwuje się w Polsce niemożność zwiększenia liczby układów zbiorowych pracy, zarówno zakładowych jak i ponadzakładowych. Liczba pracowników objętych układami sukcesywnie spada.

W tym miejscu nie ma potrzeby analizowania wszystkich wymienianych w debacie przez naukowców i praktyków czynników, które odpowiadają za taką sytuację. Wskazuje się na:

- nadmiernie szczegółową regulację w k.p.;
- brak wystraszającej siły nacisku związków zawodowych będącej pochodną zmniejszającego się członkostwa;
- niedorozwój organizacji pracodawców i ich mała reprezentatywność (rozumianą w tym miejscu jako po prostu niewielką liczbę członków na tle ogółu przedsiębiorców w Polsce);
- zmianę ekonomiczną i społeczną związaną z globalizacją czy zmianą technologiczną;
- oparcie polskiego modelu rozwoju gospodarczego na niskich kosztach pracy.

Niewątpliwie jednak (niezależnie czy te lub inne czynniki mają charakter dominujący i wyjaśniający brak układów zbiorowych pracy) obie strony dialogu (oraz doktryna prawa pracy) wciąż wskazują na układy zbiorowe pracy jako najbardziej adekwatną metodę organizowania warunków pracy i płacy, potencjalnie zapewniającą pokój społeczny i optymalne warunki do rozwoju przedsiębiorstw. Wydaje się to jednoznacznie przesądzać o potrzebie ich promocji.

PRAKTYKA TRZECIA

Podjęcie wspólnych działań dotyczących podnoszenia jakości środowiska pracy i analiza warunków pracy w wybranych obszarach usług komunalnych.

***Cel:** Wypracowanie porozumienia dotyczącego organizowania szkoleń dla kierowców transportu miejskiego w zakresie umiejętności walki ze stresem związanym z pracą, przemocą werbalną itd.*

Rolą porozumienia byłoby:

- kontrola ze strony samorządu, czy pracodawca dokonuje jakichkolwiek działań szkoleniowych;
- inspirowanie i organizowanie szkoleń, warsztatów, których celem byłoby nabywanie umiejętności zarządzania stresem;
- inspirowanie wymiany dobrych praktyk w tym zakresie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego przy udziale organizacji związkowych.

Uzasadnienie

Relacje dotyczące samorządu a podmiotów wykonujących usługi transportu lokalnego (miejskiego) mogą być zróżnicowane. Jednostka samorządu może być organem tworzącym; usługi te może wykonywać spółka komunalna lub podmiot całkowicie niezależny od samorządu terytorialnego.

Szybka kwerenda pokazuje, że dostrzegany jest problem stresu kierowców, który może przekładać się na zachowania agresywne lub destrukcyjne z ich strony⁹⁴. Metody ograniczenia zagrożenia są omawiane w literaturze⁹⁵.

Pewne czynniki, które pełnią funkcję stresorów (na przykład niesatysfakcjonujący poziom wynagrodzenia, „korki” i inne utrudnienia na drodze, wzrastająca agresja pasażerów) nie ulegną zmianie w wyniku działań szkoleniowych. Natomiast rolą szkoleń i warsztatów jest nauka umiejętności prowadzenia higienicznego trybu życia umożliwiającego poradzenie sobie ze stresem zawodowym.

Warto zwrócić uwagę, że europejscy partnerzy społeczni dostrzegli problem zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy. Wyrazem są dwa porozumienia autonomiczne⁹⁶. Choć nie zostały one skutecznie wdrożone w naszym kraju to polscy partnerzy społeczni wypracowali zestaw rekomendacji, które mogą być użyteczne przy podejmowaniu wspólnych działań samorządu i związków zawodowych⁹⁷.

Cel: Wypracowanie porozumienia dotyczącego prowadzenia działań prewencyjnych w zakresie bóli mięśniowo-szkieletowych u ładowaczy nieczystości stałych (usługi oczyszczania miasta).

Rolą porozumienia byłoby:

- kontrola ze strony samorządu czy pracodawca dokonuje działań szkoleniowych z zakresu prewencji bólów mięśniowo-szkieletowych,
- inspirowanie i organizowanie szkoleń, warsztatów i zajęć mających na celu poprawę stanu zdrowia i ergonomii pracy ładowaczy.

Uzasadnienie

Gminy, w zamian za pobieraną od mieszkańców opłatę, muszą zapewnić nie tylko odbieranie z gospodarstw domowych odpadów komunalnych w podziale przynajmniej na: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne, bioodpady oraz poprzez punkty selektywnej zbiórki

⁹⁴ <https://finanse.wp.pl/kierowca-autobusu-zaatakowalem-ja-bo-mnie-zdenerwowala-6114183519032961a>

⁹⁵ http://infobus.pl/kierowcy-autobusow-stres-zawodowy-i-zapobieganie_more_252.html

<https://m.ciop.pl/CIOPPortalWAR/file/73806/Zapobieganie-stresowi-w-pracy-kierowcow-autobusow.pdf>

<https://oswiecim.naszemiasto.pl/nigdy-nie-wiadomo-kto-wsiada-do-autobusu-kierowcy-w-stresie/ar/c1-7661721>

<https://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/trojmiasto/dramat-kierowcow-autobusow-z-gdansk/cyt6r4g>

<https://natemat.pl/313463,kierowcy-autobusow-o-pracy-i-wypadku-kulisy-pracy-prowadzacych-autobusy>

⁹⁶ http://www.solidarnosc.org.pl/stara/uploads/oryginal/3/3/78b54_stres.pdf

http://www.solidarnosc.org.pl/stara/uploads/oryginal/3/3/36b91_przemoc.pdf

⁹⁷ http://www.solidarnosc.org.pl/stara/uploads/oryginal/3/3/11817_nekanie.pdf

http://www.solidarnosc.org.pl/stara/uploads/oryginal/3/3/36b91_deklaracja_stres.pdf

http://www.solidarnosc.org.pl/images/files/dokumenty/Rekomendacje_partnerw_spoecznych_dotyczce_stresu_zwiazanego_z_prac.pdf

odpadów komunalnych (PSZOK), ale również ich prawidłowe zagospodarowanie. Stworzenie optymalnych warunków do segregowania odpadów jest podstawowym obowiązkiem każdej gminy⁹⁸. Powyższe zadania mogą być wykonane poprzez podmioty, dla których gmina jest organem tworzącym lub poprzez usługi podmiotów niezależnych od gminy.

Niezależnie od powyższego w obu przypadkach występują podobne zagrożenia związane z warunkami pracy łądowaczy nieczystości stałych, które związane są przede wszystkim z dużymi obciążeniami fizycznymi. Zachowanie dobrego zdrowia, będącego przesłanką długiej aktywności zawodowej, wymaga inspirowania i prowadzenia określonych działań edukacyjnych i praktycznych wobec pracowników, pozwalających im poznać zagrożenia związane ze stanowiskiem pracy i możliwości ich ograniczenia. Wymaga to wypracowania praktyk zdrowotnych związanych z prawidłową aktywnością fizyczną.

Należy podkreślić, że w żadnym przypadku nie chodzi o minimalizację kodeksowego obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz przeprowadzenia oceny ryzyka zawodowego, które to spoczywa na pracodawcy, ale inspirowanie działań szkoleniowych i warsztatowych pozwalających na długą aktywność zawodową pracowników służb oczyszczania.

PRAKTYKA CZWARTA

Podjęcie wspólnych działań na rzecz ograniczenia problemu *mobbingu* i innych zagrożeń psychospołecznych w samorządowych instytucjach kultury (takich jak biblioteki, domy kultury, muzea).

Cel: wypracowanie dokumentu określającego zasady współpracy związków zawodowych z organami JST dotyczącej m.in. monitorowania i egzekwowania prowadzonej polityki mobbingowej oraz wdrażanie zasady równego traktowania i przeciwdziałania zagrożeniom psychospołecznym w samorządowych instytucjach kultury.

Uzasadnienie

Działalność gmin w zakresie kultury, jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym, została uregulowana ustawą z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Stosownie do art. 9 ust. 1 ww. ustawy, jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organizatorem instytucji kultury, zapewnia takiej instytucji środki niezbędne

⁹⁸ http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/92241/PDF/Gmina_w_systemie_gospodarowania_odpadami_komunalnymi.pdf

do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12). Z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru prowadzonego przez organizatora, instytucja kultury uzyskuje osobowość prawną.

Zgodnie z art. 14, instytucja kultury z chwilą wpisu do rejestru uzyskuje odrębną od samorządu osobowość prawną i prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową (art. 27 ustawy). Samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej oznacza m.in., że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury, nie może decydować według jakich zasad taka instytucja będzie działała oraz według jakich reguł instytucja kultury będzie prowadziła swoją gospodarkę finansową.

Kodeks pracy nakłada na pracodawcę określone obowiązki dotyczące np. przeciwdziałania *mobbingowi* (art. 94 (3) k.p.), ułatwiania pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych (art. 94 pkt 6), zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prowadzenia systematycznych szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 94 pkt 4), kształtowania w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego (art. 94 pkt 10).

Inne obowiązki można wywieść pośrednio z obowiązujących przepisów i w tym miejscu można wskazać na obowiązek wprowadzania ułatwień dotyczących godzenia życia osobistego z życiem zawodowym.

Jak wskazuje się w literaturze (oraz jak pokazuje przegląd informacji dostępnych w sieci), problem *mobbingu/podejrzenia mobbingu/ zagrożeń psychospołecznych w pracy bibliotekarzy* jest obecny⁹⁹, także informacje dostępne w sieci pokazują niepokojącą skalę zjawiska¹⁰⁰.

Należy bardzo wyraźnie podkreślić, że celem porozumienia pomiędzy związkami zawodowymi a jednostką samorządu (organem tworzącym instytucje kultury, na przykład bibliotekę) nie jest w żadnym wypadku zmiana ustawowych zasad odpowiedzialności i obowiązków. To na pracodawcy spoczywa wciąż obowiązek przeciwdziałania *mobbingowi*

⁹⁹ <https://ksiazki.wp.pl/czy-spodziewali-sie-panstwo-mobbingu-w-bibliotece-6445654780995201a>
Zybert E.B., Problem mobbing w życiu zawodowym bibliotekarzy i ich organizacyjnej działalności, http://bbc.uw.edu.pl/Content/2679/p2006_1_02.pdf

Wanik K., Zjawisko mobbingu w bibliotekach i sposoby walki z patologią, <http://www.ebib.pl/2007/83/a.php?wanik>

¹⁰⁰ Podejrzenie mobbingu w bibliotece publicznej w Jaśle – <https://nowiny24.pl/mobbing-w-bibliotece/ar/11416953>

Mobbing w bibliotece wojewódzkiej w Gdańsku

<https://gdansk.naszemiasto.pl/gdansk-paradoksy-po-skargach-na-mobbing-w-bibliotece/ar/c1-3377474>

<https://dziennikbaltycki.pl/gdansk-mobbing-w-bibliotece-wojewodzkiej-sa-dwa-zgloszenia/ar/3847737>

Podejrzenie mobbingu w bibliotece w Słupsku, brak efektywnej komunikacji na linii samorząd dyrektor biblioteki
<https://m.radiogdansk.pl/wiadomosci/item/75718-nadal-nie-wyjasnili-czy-byl-mobbing-w-bibliotece-bo-dyrektor-nie-otworzyl-drzwi-sytuacja-kuriozalna/75718-nadal-nie-wyjasnili-czy-byl-mobbing-w-bibliotece-bo-dyrektor-nie-otworzyl-drzwi-sytuacja-kuriozalna>

Podejrzenie mobbingu i innych naruszeń praw pracowniczych w Bibliotece im. Norwida w Zielonej Górze

<https://zielonagora.wyborcza.pl/zielonagora/7,35182,25091693,donosze-ze-tu-w-bibliotece-jest-mobbing-i-nepotyzm.html>

Biblioteka w Zamościu

<http://www.tygodnikzamojski.pl/arttykul/57599/mobbing-w-bibliotece.html>

Biblioteka Raczyńskich w Poznaniu

<https://plus.gloswielpolski.pl/poznan-konflikt-w-bibliotece-raczyńskich-pomiedzy-pracownikami-a-nowa-dyrektor-czy-doszlo-do-mobbingu/ar/c1-14334485>

i wobec pracodawcy pracownik, który uważa, że jest ofiarą *mobbingu* może wytoczyć przewidziane w kodeksie pracy powództwo.

Zawarcie porozumienia dotyczącego konieczności „sprawdzania” warunków pracy pod kątem dobrostanu psychicznego pracowników instytucji kultury jest istotne ze względu na dwa elementy.

Po pierwsze, różnego rodzaju działania szkoleniowe są tańsze i prostsze w organizacji, gdy dotyczą większej liczby podmiotów. Tak też rysuje się tu pole do współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego¹⁰¹.

Podpisanie porozumienia, nawet w jednym samorządzie, może podziać jako dobra praktyka, co do której można będzie podjąć działania rozpowszechniające. Jest to o tyle ważne, że biblioteki przechodzą określone przemiany związane z większą liczbą zadań jakie są przez nie realizowane. Przykładowo w 2019 roku biblioteki publiczne zorganizowały 275 tys. różnego rodzaju spotkań i imprez, w których udział wzięło 7 milionów uczestników. Od bibliotek, w coraz większym stopniu, oczekuje się udostępniania usług elektronicznych. Kolejne wyzwania związane są z godzinami otwarcia bibliotek (co w sposób naturalny przekłada się na czas pracy bibliotekarzy)¹⁰².

¹⁰¹ Według stanu na koniec 2019 roku funkcjonowało 7 881 bibliotek publicznych, w tym 5 272 filie biblioteczne. Biblioteki publiczne prowadziły 875 oddziałów dla dzieci i młodzieży oraz 995 punktów bibliotecznych. W ciągu roku 5 983,7 tys. czytelników wypożyczyło na zewnątrz 102,7 mln woluminów księgozbioru.

¹⁰² Ponad połowa (55,7%) czynnych bibliotek publicznych oferowała swoje usługi przez 5 dni w tygodniu. W sobotę dostępnych było 22,0% ogólnej liczby czynnych placówek, w niedzielę natomiast 0,4%. Przeciętnie 1 biblioteka była otwarta w ciągu tygodnia przez 33 godziny.

9. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Niniejszy raport, choć z pewnością nie rozwiązuje wszystkich kwestii w obszarze dialogu społecznego i zbiorowych stosunków pracy w sektorze samorządowym, dzięki gruntownemu przeglądowi danych ze źródeł wtórnych, jak i przeprowadzonym badaniom empirycznym, które dostarczyły wielu cennych, oryginalnych danych, pozwala na postawienie szeregu wniosków i hipotez mogących stać się punktem wyjścia do dalszych badań i analiz odnośnie do stosunków pracy w rozpatrywanym tu sektorze. Nie ma wątpliwości, że istotnym problemem dla zarówno codziennego przebiegu stosunków pracy w sektorze samorządowym, jak i bardziej długofalowego, strategicznego do nich podejścia, jest dwoistość pojęć występujących w polskim prawie pracy dotyczących instytucji pracodawcy. Rozdźwięk pomiędzy właścicielską a zarządczą koncepcją pracodawcy, która dominuje w polskich przepisach, stanowi źródło potencjalnych, ale i realnych napięć, jak również jest przyczyną rozmywania się odpowiedzialności *vis-à-vis* pracowników i ich zorganizowanej reprezentacji. Koncepcja jednostek samorządu terytorialnego jako pracodawców pośrednich budzi wiele pytań i wymaga dalszego namysłu z perspektywy prawa pracy.

Tym, co popchnęło nas do przygotowania i realizacji niniejszego projektu badawczego był deficyt wiedzy. Brakowało i nadal brakuje badań oraz analiz funkcjonowania dialogu społecznego u tych pracodawców, którzy są pośrednio zależni od jednostek samorządu terytorialnego. Nasz projekt jest prawdopodobnie pierwszą próbą wejścia na słabo rozpoznany teren, nie powinno więc dziwić, że jego rezultaty rodzą więcej pytań niż odpowiedzi. Zarówno wyniki badań ankietowych, jak i kwerendy konfliktów społecznych pokazują, że jednostki samorządu podejmują działania, które mają wpływ na warunki pracy i płacy tych pracowników. Brak jednak kompleksowych analiz tego zagadnienia. Mało tego, brak jest również w literaturze prawniczej analizy roli jednostek samorządu terytorialnego jako pracodawcy pośredniego wobec przykładowo spółek komunalnych i innych podmiotów wykonujących usługi powszechnego dostępu. Znane analizy zazwyczaj przeprowadzono w odniesieniu do zarządów centralnych korporacji wpływających pośrednio na pracodawców będących ich składowymi częściami, co niewątpliwie tworzy ważny punkt zaczepienia (*per analogiam*), ale nie wypełnia samo przez się luki poznawczej. Dodatkowo sytuację komplikuje fakt, że także wobec pracowników samorządowych, jednostka samorządu

terytorialnego nie pełni bezpośrednio funkcji pracodawcy, gdyż jest nią samorządowa jednostka organizacyjna. Przypominając cytowany wyżej pogląd prof. Hajna, przywrócenie w sferze budżetowej koncepcji państwa i gminy (innej jednostki samorządu terytorialnego) jako pracodawcy odfałszowałoby obecny obraz stosunków pracy w tej dziedzinie, wzmocniło prawa pracowników i ich przedstawicieli, a także zwiększyło spoistość działania służb publicznych¹⁰³.

Dla naszych badań ważną wartość dodaną wnosi opracowanie przygotowane przez partnerów norweskich. Dzięki niemu poznajemy doświadczenia partnerów z kraju, w którym zarówno samorządność lokalna, jak i dialog społeczny są od wielu dziesięcioleci wartościami nie tylko deklarowanymi, ale także praktykowanymi. Mając na uwadze, że Norwegia niezmiennie od lat plasuje się w światowej czołówce najlepiej zarządzanych państw¹⁰⁴, stosowane w tym kraju – z powodzeniem, na co wskazuje opracowanie, z którego korzystamy – rozwiązania instytucjonalne zasługują na uwagę i poważne traktowanie jako wzory działania.

Zważywszy na generalny upadek rokowań zbiorowych w Polsce oraz nawarstwiający się w ostatnich latach trudności w funkcjonowaniu dialogu społecznego na różnych jego szczeblach, nie tylko centralnym, rozwikłanie wyżej wspomnianego problemu wydaje się być jednym z ważniejszych wyzwań dla stosunków pracy w naszym kraju w ogólności, jak i w obrębie sektora samorządowego. Dla tego ostatniego wyzwanie to jest wyjątkowo palące, ponieważ praca w sektorze publicznym systematycznie traci w ostatnich latach na atrakcyjności w porównaniu do sektora prywatnego¹⁰⁵. Erozja świadczeń pracowniczych (niesłusznie, ale za to powszechnie nazywanych w dyskursie publicznym przywilejami) dla pracowników sektora publicznego, przy utrzymującym się niskim pułapie wynagrodzeń – nominalnie od lat niepodwyższanych, czyli tracących realnie na wartości – stała się ważną przyczyną blokady dopływu młodych pracowników.

Jak wynika z rozdziału 3, w którym omówione są stan i dynamika zatrudnienia w sektorze samorządowym, na przestrzeni ostatnich kilku lat zatrudnienie w sektorze rosło, wraz z nim poziom wynagrodzeń, ale – co niezmiernie ważne i godne podkreślenia, sektor wzmacniał się pod względem merytorycznym i kompetencyjnym. Jednak zważywszy na to, że gospodarka finansowa samorządu lokalnego znajduje się obecnie pod silną i rosnącą presją zewnętrzną, uporanie się z którą jest i będzie dla samorządów obiektywnie trudne, te pozytywne i napawające optymizmem tendencje mogą ulec zahamowaniu, a nawet odwróceniu. Co za tym idzie, relatywnie dobra z punktu widzenia pracowników sytuacja, może się niebawem pogorszyć, a w konsekwencji warunki pracy zacząć się upodabniać do tych z państwowej sfery budżetowej, rodząc podobne skutki, czyli wysychanie dopływu młodych pracowników. A wbrew stereotypowym, reprodukowanym niestety w obiegu medialnym poglądom, zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego nie rośnie,

¹⁰³ Hajn Z., 2016, op. cit.

¹⁰⁴ <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>; <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

¹⁰⁵ Por. Czarzasty J., Patchy world. Privatisation as the driving force behind the evolution of labour relations in Poland, „Przeгляд Socjologiczny” 2018, 67(3), s. 135–153.

w latach 2017–2018 odnotowano wręcz spadek (o prawie 1700 osób), co kontrastuje ze wzrostem liczby pracujących w urzędach państwowych (o niemal 2300 osób). Można ubolewać nad tym, że dostępne z GUS dane statystyczne (druk Z-06) nie pozwalają określić różnic poziomu wynagrodzeń ze względu na płeć. Jak pokazują inne wykorzystane w raporcie dane, luka płacowa jednak istnieje. Sektor samorządowy jest silnie sfeminizowany: w 2018 roku trzy czwarte wszystkich pracowników stanowiły kobiety, a mimo to były przeciętnie gorzej za swoją pracę wynagradzane. Możliwość wskazać ten problem jako potencjalnie ważny temat dla dialogu społecznego w sektorze.

Ankieta ekspercka, jaką przeprowadziliśmy na potrzeby naszych badań, nie daje jednoznacznej informacji, jak rozwikłać dylematy będące przedmiotem naszej uwagi. O ile przedstawiciele świata akademickiego raczej zgodnie podkreślali, że sektor samorządowy jest postrzegany jako względnie przyjazny dialogowi społecznemu i reprezentacji pracowniczej, to zarazem wskazywali jako obiektywną siłę otoczenia prawne zawężające „pole negocjacyjne” dla dialogu społecznego.

Z kolei ankieta przeprowadzona wśród podmiotów z sektora samorządowego, a dokładnie w jednostkach samorządu terytorialnego, samorządowych osobach prawnych i przedsiębiorstwach komunalnych, pokazała podobieństwa i różnice w praktyce dialogu społecznego, w zależności od tego, czy w danej relacji instytucjonalnej samorząd był pracodawcą bezpośrednim (jednostki samorządu terytorialnego), czy pośrednim (jak w przypadku samorządowych osób prawnych i przedsiębiorstw komunalnych). Optymistyczną konkluzją jest to, że dialog społeczny ma miejsce i można go ocenić jako umiarkowanie efektywny, mimo jego niedostatków (wyraźna rytualizacja), co potwierdzają oceny naukowców. Pessimistyczny wniosek jest taki, że w dialogu istotnym problemem jest rozszczępienie zakresu odpowiedzialności wynikające ze statusu pracodawcy pośredniego, jaki mają samorządowe osoby prawne i przedsiębiorstwa komunalne. Tego typu badania empiryczne winny być na większą skalę kontynuowane.

Pomimo wszelkich wątpliwości i zastrzeżeń, jakie musiały się nasunąć w toku badań i analizy danych, należy szukać sposobów poprawy jakości stosunków pracy. Ujednolicenie koncepcji pracodawcy pozwoliłoby zbudować klarowny obraz struktur wzajemnych zobowiązań i uprawnień (kto płaci, ten decyduje), a zatem uporządkować stosunki pracy. Co do opiniowania projektów prawa miejscowego, choć nie było ono bezpośrednim przedmiotem zainteresowania w tym projekcie, to analiza z jednej strony orzecznictwa dotyczącego tej problematyki, a z drugiej strony – ankiet, pokazuje, że należałoby tę problematykę uporządkować. Ustawa o związkach zawodowych w ust. 2 art. 19 wskazuje na organy samorządu terytorialnego jako podmioty zobowiązane do dokonania procesu konsultacji. Kiedy ją uchwalano (1991 rok), nie istniały sformalizowane regulacje dotyczące dialogu trójstronnego na poziomie regionalnym (Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, a dziś Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego). Z kolei kwerenda konfliktów społecznych sugeruje, że postulat Komisji Kodyfikacyjnej dotyczący możliwości prowadzenia sporów zbiorowych wprost wobec jednostek samorządu terytorialnego wydaje się zasadna, choć kwestia ta wymaga niewątpliwie dalszej analizy.

Optymalnym rozwiązaniem dla rozwoju dialogu społecznego na poziomie samorządów lokalnych wydaje się być oparcie go na mechanizmach ponadzakładowych układów zbiorowych pracy skrojonych odpowiednio do potrzeb danego samorządu i pracowników firm świadczących dla niego usługi. Jednakże obecny stan prawny i faktyczny nie daje zbyt wielkiej nadziei na to, by stało się to możliwe w przewidywalnej przyszłości. Nie wygląda, aby samorządy były tym zainteresowane: poza regulowaniem sytuacji pracowników szkół niebędących nauczycielami, nie obserwujemy żadnych inicjatyw w tym kierunku. Co za tym idzie, racjonalnym posunięciem byłoby dążenie do rozwoju mniej sformalizowanych form dialogu, opierających się rzecz jasna o uzgodnione przez strony zasady współpracy.

Ponadto COVID-19 jaskrawo unaoczniał potrzebę stworzenia ram do prowadzenia permanentnego dialogu, który w czasach „pokoju” służyłby ogólnej konsultacji w odniesieniu do kwestii pozostających w obszarze wspólnego zainteresowania związków i samorządu, natomiast w sytuacji kryzysowej umożliwiałby podejmowanie szybkich uzgodnień dotyczących sytuacji pracowników.

Niezależnie od stwierdzonego w toku naszych badań wyraźnego niedoboru przedmiotowych ustaleń empirycznych i teoretycznych, widać potrzebę promocji zawierania porozumień o współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, a związkowym przedstawicielstwem pracowników reprezentującym pracowników zatrudnionych w podmiotach pośrednio zależnych od samorządu. O ile nie można na tym etapie powiedzieć kategorycznie nic więcej, na pewno będzie to możliwe po doświadczeniach dwóch pilotaży, które są częścią tego projektu.

SPIS RYCIN

RYCINA 1. Liczba pracujących ogółem w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja” na 1000 ludności w 2018 roku, w podziale na województwa	46
RYCINA 2. Liczba pracujących w sektorze samorządowym w sekcji O PKD 2007 „Administracja” na 1000 ludności w 2018 roku, w podziale na powiaty	46
RYCINA 3. Pracujący ogółem na 1000 ludności w 2018 roku, w podziale na województwa	51
RYCINA 4. Pracujący ogółem w sektorze samorządowym na 1000 ludności w 2018, w podziale na województwa	51
RYCINA 5. Liczba pracujących ogółem na 1000 ludności w 2018 roku, w podziale na powiaty (zł)	52
RYCINA 6. Liczba pracujących w sektorze samorządowym na 1000 ludności w 2018 roku, w podziale na powiaty (zł)	52
RYCINA 7. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w Polsce w 2018 roku, w podziale na województwa (zł)	72
RYCINA 8. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w sektorze samorządowym w 2018 roku, w podziale na województwa (zł)	72
RYCINA 9. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego w Polsce, w 2018 roku, w podziale na powiaty (zł)	73
RYCINA 10. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze samorządowym przypadające na jednego zatrudnionego w 2018 roku, w podziale na powiaty (zł)	73

SPIS TABEL

TABELA 1. Pracujący ogółem i w sektorze samorządowym w 2012 i 2018 roku	49
TABELA 2. Porównanie przeciętnego zatrudnienia i miesięcznego wynagrodzenia w administracji państwowej i samorządowej	68

SPIS WYKRESÓW

WYKRES 1. Przeciętne zatrudnienie w administracji publicznej w latach 2005–2018	43
WYKRES 2. Przeciętne zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego w latach 2005–2018 w podziale na typy JST	44
WYKRES 3. Rozkład zatrudnienia w administracji samorządu terytorialnego w 2018 roku (%)	45
WYKRES 4. Udział pracujących w samorządowej administracji publicznej (sektor samorządowy w sekcji O PKD 2007) w stosunku do pracujących ogółem 31 XII 2012 i 2018	48
WYKRES 5. Pracujący w Polsce w 2012 i 2018 roku	48
WYKRES 6. Udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących, 31 XII 2012 i 2018 roku (w %)	50
WYKRES 7. Przeciętna liczba zatrudnionych w sektorze samorządowym w wybranych sekcjach PKD 2007 w latach 2012 i 2018 roku	53
WYKRES 8. Udział zatrudnionych w sektorze samorządowym w wybranych sekcjach PKD 2007 w stosunku do zatrudnionych ogółem w latach 2012 i 2018 (w %)	54
WYKRES 9. Udział zatrudnionych na umowy okresowe w ogólnej liczbie pełnozatrudnionych (%)	56
WYKRES 10. Udział pracujących niepełnosprawnych w stosunku do pracujących ogółem, dla których jednostka sprawozdawcza jest głównym miejscem pracy w 2012 i 2018 roku (%)	57

WYKRES 11. Udział zwolnionych w drodze wypowiedzenia przez pracodawcę pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy (%)	58
WYKRES 12. Udział zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy w drodze wypowiedzenia przez pracownika (%)	59
WYKRES 13. Udział zwolnionych na mocy porozumienia stron pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy (%)	60
WYKRES 14. Struktura zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy, w sektorze samorządowym wg przyczyn w Polsce w 2012 roku (%)	60
WYKRES 15. Struktura zwolnionych pracowników pełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy, w sektorze samorządowym wg przyczyn w Polsce w 2018 roku (%)	60
WYKRES 16. Udział osób poprzednio pracujących w innym miejscu pracy wśród przyjętych do pracy w 2018 roku (%)	61
WYKRES 17. Różnica osób przyjętych do pracy i zwolnionych w badanym roku w stosunku do ogólnej liczby pełnozatrudnionych 31 XII w roku poprzednim (%)	62
WYKRES 18. Zatrudnienie kobiet ogółem i w sektorze samorządowym w roku 2012 i 2018	64
WYKRES 19. Odsetek kobiet pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących w 2012 i 2018 roku (%)	64
WYKRES 20. Odsetek kobiet w liczbie pracujących ogółem w sektorze samorządowym wg sekcji PKD 2007 w 2012 i 2018 roku (%)	65
WYKRES 21. Udział kobiet zatrudnionych na umowy okresowe w stosunku do zatrudnionych na umowy okresowe ogółem w 2012 i 2018 roku (%)	66
WYKRES 22. Przeciętne wynagrodzenie brutto wypłacone w czerwcu 2017 roku według płci i grup sekcji PKD	67
WYKRES 23. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej i administracji (zł)	69
WYKRES 24. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w administracji w stosunku do wynagrodzenia w gospodarce narodowej (wynagrodzenie w gospodarce narodowej = 100%)	69
WYKRES 25. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na 1 zatrudnionego w 2012 i 2018 roku (zł)	71

Wydawca:

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”
ul. Wały Piastowskie 24
80-855 Gdańsk

ISBN 978-83-85610-09-0



Publikacja wydana w ramach projektu
„Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy
w sektorze publicznym na poziomie samorządów”
Biuro Programów Europejskich KK NSZZ „Solidarność”
ul. Wały Piastowskie 24
tel. (48) 58 308 43 18



ISBN 978-83-85610-09-0



FAGFORBUNDET



Projekt otrzymał dofinansowanie z Norwegii poprzez Granty Norweskie 2014-2021,
w ramach Programu Dialog Społeczny - Godna Praca.

