



TERRA INCOGNITA

Obszar ekonomicznego władztwa
samorządu terytorialnego
a rola związków zawodowych

Redakcja naukowa

Jan Czarzasty i Barbara Surdykowska



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



TERRA INCOGNITA

Obszar ekonomicznego władztwa
samorządu terytorialnego
a rola związków zawodowych

Redakcja naukowa

Jan Czarzasty i Barbara Surdykowska



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2023

Recenzenci
dr Paweł Czarnecki, UKSW
prof. dr hab. Jacek Sroka, UKEN

Projekt okładki: Katarzyna Juras
Na okładce wykorzystano zdjęcie: Aerial view of a crowd with a network
of connections, generative ai © FrankBoston / Fotolia.com / 601558125

Redakcja: Dagmara Magryta
Korekta: Monika Baranowska i Mikołaj Bojnarowicz

Copyright © 2023 by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
Copyright © 2023 by Authors
Copyright © 2023 by Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

ISBN 978-83-67450-72-0
DOI 10.7366/9788367450720

Wydawnictwo Naukowe Scholar
Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel. 22 692 41 18; 22 826 59 21
dział handlowy: jak wyżej, w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

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 II
Biuro Programów Europejskich KK NSZZ
„Solidarność”
ul. Wały Piastowskie 24
tel. (48) 58 308 43 18

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: Master, Łódź

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	8
-------------------------	---

CZĘŚĆ I. Z punktu widzenia polityki publicznej i nauk społecznych

ROZDZIAŁ 1

Sławomir Adamczyk

Trójkąt niemożności: związki zawodowe a samorząd terytorialny	13
Streszczenie	13
Abstract	13
Wprowadzenie	14
Dialog społeczny w sektorze samorządu terytorialnego – różne wzorce w Europie.	15
Pracownicy „ekonomicznie zależni” od samorządu terytorialnego	16
Samorząd terytorialny wobec pracowników ekonomicznie od niego zależnych: dialog czy konflikt?	17
Dobrowolne ramy dialogu czyli jak przekształcić trójkąt niemożności	20
Rezultaty pilotażu – porozumienia trójstronne	22
Podsumowanie i wnioski.	24
Bibliografia	26

ROZDZIAŁ 2

Jan Czarzasty

Niedowład rokowań zbiorowych jako przeszkoda dla dialogu społecznego i zrównoważonych stosunków pracy na poziomie samorządu lokalnego	28
Streszczenie	28
Abstract	28
Wprowadzenie	29
Rokowania zbiorowe jako proces zbiorowych stosunków pracy.	29
Zbiorowe stosunki pracy i dialog społeczny w Polsce	30
Stan i dynamika rokowań zbiorowych w Polsce	32
Samorząd lokalny w Polsce jako pracodawca	33
Dlaczego rokowania zbiorowe mają znaczenie dla stosunków pracy i dialogu społecznego w samorządzie lokalnym?	37
Podsumowanie i wnioski.	40
Bibliografia	41

ROZDZIAŁ 3

Paulina Barańska

Lokalny dialog społeczny jako prewencja zagrożeń psychospołecznych wśród pracowników realizujących zadania samorządów	44
Streszczenie	44
Abstract	44
Wprowadzenie	45
Ramy prawne w zakresie czynników psychospołecznych.	46
Psychospołeczne czynniki ryzyka: mit pozytywnego stresu	48
Psychospołeczne czynniki ryzyka zawodowego.	50
Prewencja zagrożeń psychospołecznych	52
Narażenie na stres wśród pracowników sektora publicznego	53

Dialog społeczny w zakresie prewencji zagrożeń psychospołecznych związanych z pracą na poziomie samorządowym . . . . .	.56
Podsumowanie i wnioski. . . . .	.59
Bibliografia. . . . .	.60

ROZDZIAŁ 4

Przemysław Pytel

Domy Pomocy Społecznej potrzebują pomocy. W przededniu zapaści czy z szansami na sprawne funkcjonowanie w ramach zmodernizowanej długoterminowej opieki społecznej państwa? . . . . .	.63
Streszczenie . . . . .	.63
Abstract . . . . .	.63
Wprowadzenie . . . . .	.64
Demografia raz jeszcze . . . . .	.65
Usługi społeczne w Unii Europejskiej . . . . .	.67
Podstawy prawne funkcjonowania domów pomocy społecznej w Polsce . . . . .	.68
Finansowanie domów pomocy społecznej w Polsce . . . . .	.69
Konkurowanie ceną pomiędzy domami pomocy społecznej. . . . .	.70
Zubożenie i odpływ pracowników z domów pomocy społecznej . . . . .	.71
Standardy opieki w domach pomocy społecznej . . . . .	.72
Protest pracowników domów pomocy społecznej . . . . .	.73
Brak dialogu społecznego . . . . .	.74
Dlaczego konieczny jest dialog społeczny? . . . . .	.75
Bibliografia. . . . .	.78

ROZDZIAŁ 5

Jacek Burski

Między władzą lokalną i ponadlokalną a obywatelami. Rodzaje wsparcia pracowników sektora usług publicznych w kryzysie pandemicznym. . . . .	.82
Streszczenie . . . . .	.82
Abstract . . . . .	.82
Wprowadzenie . . . . .	.83
Sektor usług publicznych i jego specyfika w pandemii . . . . .	.84
Wsparcie dla pracowników ochrony zdrowia, pomocy społecznej i edukacji . . . . .	.89
Pomoc społeczna . . . . .	.91
Edukacja . . . . .	.92
Podsumowanie i wnioski. . . . .	.93
Bibliografia. . . . .	.94

ROZDZIAŁ 6

Andrzej Zybała

Wybrane mechanizmy partycypacji i dialogu społecznego w lokalnej polityce zdrowia . . . . .	.96
Streszczenie . . . . .	.96
Abstract . . . . .	.96
Wprowadzenie . . . . .	.97
Sektor zdrowia	101
Etatyzm lokalny?	104
Instrumenty polityki zdrowia	108
Realne zarządzanie	110
Doświadczenia międzynarodowe	112

Podsumowanie i wnioski	115
Bibliografia	116

ROZDZIAŁ 7

Andrzej Klimczuk

**Dialog międzypokoleniowy i partycypacja obywatelska
we wdrażaniu koncepcji miast i gmin przyjaznych starzeniu się.**

Wnioski dla samorządowej polityki publicznej	119
Streszczenie	119
Abstract	119
Wprowadzenie	120
Inteligentne i zdrowe przestrzenie przyjazne starzeniu się – zarys pojęcia	121
Powiązania dialogu międzypokoleniowego i partycypacji obywatelskiej z koncepcją „społeczeństwa dla ludzi w każdym wieku”	123
Wsparcie Komisji Europejskiej w zakresie rozwoju programów i polityki relacji międzypokoleniowej	125
Akcja COST CA19136 NET4Age-Friendly:	
<i>Smart Healthy Age-Friendly Environments</i>	127
Wzmocnienie facylitatorów inteligentnych, zdrowych i inkluzywnych przestrzeni	128
Upodmiotowienie obywateli w radzeniu sobie z sytuacjami kryzysowymi w obszarze zdrowia publicznego	130
Wsparcie głosu osób starszych w podejmowaniu decyzji publicznych	130
Podsumowanie i wnioski	131
Bibliografia	134

CZĘŚĆ II. Perspektywa nauk prawnych

ROZDZIAŁ 8

Barbara Surdykowska

**Opiniowanie przez związki zawodowe założeń lub projektów aktów prawnych
stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego**

139	139
Streszczenie	139
Abstract	139
Wprowadzenie	139
Pojęcie aktów prawnych w rozumieniu ustawy o związkach zawodowych	140
Podmiot, do którego j.s.t. ma zwrócić się o opinię	146
Konsekwencje braku prawidłowego opiniowania	147
Z czego wynika to kompletne zamieszanie?	149
Podsumowanie i wnioski	150
Bibliografia	153

ROZDZIAŁ 9

Marcin Wujczyk

**Koncepcja pracodawcy rzeczywistego a porozumienia zbiorowe
zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego**

155	155
Streszczenie	155
Abstract	155
Wprowadzenie	155
Model pracodawcy właścicielski a zarządczy	157
W poszukiwaniu pracodawcy rzeczywistego	159

Uznanie jednostki samorządu terytorialnego za pracodawcę rzeczywistego a charakter zawieranych przez nie porozumień.	162
Podsumowanie i wnioski.	164
Bibliografia.	165

ROZDZIAŁ 10

Tomasz Sowiński

Samorząd terytorialny – wielka idea i wielka prowizorka	167
Streszczenie	167
Abstract	167
Wprowadzenie	167
Idea samorządności w Polsce	169
Samorząd, a samorządność, społeczeństwo obywatelskie	170
Zasada pomocniczości	171
Związła historia samorządności w Polsce po roku 1989.	173
Charakterystyka relacji pomiędzy rządem a samorządem, administracją centralną i lokalną	176
Relacje (niepożądane) w zakresie współdziałania administracji samorządowej i rządowej	177
Działania administracji lokalnej i centralnej o charakterze konfliktowym	178
Samorządna Polska - samorządne społeczeństwo	178
Zasady podziału kompetencji	179
Zasady podziału środków publicznych.	181
Zasady zasadniczego administracyjnego podziału państwa	182
Podsumowanie i wnioski.	184
Bibliografia.	185
Prawo	186

ROZDZIAŁ 11

Anna Reda-Ciszewska

Znaczenie autonomicznych źródeł prawa pracy

u pracodawcy samorządowego	188
Streszczenie	188
Abstract	188
Wprowadzenie	189
Pojęcie pracodawcy samorządowego	190
Model zatrudnienia w administracji samorządowej	193
Układy zbiorowe pracy oraz inne porozumienia zbiorowe.	195
Regulaminy	198
Podsumowanie i wnioski.	201
Bibliografia.	202

Zakończenie.	204
-----------------------------	------------

SŁOWO WSTĘPNE

Przedstawiamy Państwu książkę będącą jednym z efektów projektu „Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów II”. To projekt, w którym liderem jest Komisja Krajowa NSZZ Solidarność a partnerem Norweski Związek Pracowników Komunalnych i Powszechnych Fagforbundet. Projekt otrzymał dofinansowanie z Norwegii poprzez Granty Norweskie 2014–2021, w ramach Programu Dialog Społeczny – Godna Praca.

Książka stanowi przykład podejścia interdyscyplinarnego, łącząc w sobie teksty przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, od prawa, przez socjoekonomię, po politykę publiczną. Skład autorski jest różnorodny również dlatego, że w ramach tej publikacji akademicy spotykają się z działaczami związkowymi, co niewątpliwie rozszerza perspektywę, z której analizowana jest przedmiotowa materia i daje Czytelnikom możliwość poznania wielu punktów widzenia na tę bardzo, wbrew pozorom, złożoną problematykę.

Książka składa się z dwóch części obejmujących jedenaście rozdziałów poprzedzonych niniejszym *Słowem wstępnym* oraz zamkniętych *Zakończeniem*. Decyzja o podzieleniu książki na dwie części wynika z faktu, że treści prezentowane przez autorów tworzą dwa bloki, z których jeden można określić – stosując podział dziedzinowo-dyscyplinarny – jako prawniczy, drugi zaś jako dotyczący problematyki polityki publicznej.

Narzędziem, które pragniemy promować, są wszelkie formy dialogu społecznego, wymiany informacji i konsultacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i związkami zawodowymi. Rysuje się przed nami długa droga głównie za sprawą małej liczby dobrych praktyk w tym zakresie oraz niewielkiej liczby zawartych porozumień formalizujących zasady współpracy. Ważnym czynnikiem jest także niewielka liczba układów zbiorowych pracy. Celem publikacji jest ożywienie debaty wokół pytania: jakie instrumenty i narzędzia prawne są potrzebne, aby ożywić ten dialog? W jaki sposób wymieniać i promować dobre praktyki? Jakie działania są potrzebne w tym obszarze?

Na te i inne pytania poszukujemy odpowiedzi w niniejszej publikacji.

W otwierającym część pierwszą książki rozdziale Sławomir Adamczyk przybliży koncepcję „trójkąta niemożności” w relacjach: związki zawodowe – bezpośredni (formalni) pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy – władze jednostek samorządu terytorialnego (pracodawca rzeczywisty). Autor powołuje się przy tym na ustalenia empiryczne poczynione w toku badań w ramach projektu i dostrzega dwie drogi wyjścia z tego impasu. Jedną możliwość, systemową, to przywrócenie w sferze budżetowej koncepcji państwa i gminy (lub innej jednostki samorządu terytorialnego) jako pracodawcy, co mogłoby z kolei umożliwić wykreowanie reprezentacji samorządu terytorialnego mającej przymiot organizacji pracodawców i funkcjonującej na prawach partnera

społecznego w instytucjach trójstronnych. Druga droga, samoregulacyjna, to zawieranie dobrowolnych porozumień ramowych między władzami samorządowymi a reprezentacją pracowniczą.

W rozdziale drugim Jan Czarzasty podnosi problem kryzysu układów zbiorowych w Polsce, analizując go w kontekście stosunków pracy i dialogu społecznego w sektorze samorządowym. Podobnie jak w rozdziale pierwszym Autor stawia tezę, że rewitalizacja rokowań zbiorowych mogłaby poprawić jakość dialogu społecznego na poziomie samorządów i choćby częściowo rozwiązać lub złagodzić problemy wynikające z „trójkąta niemożności”. Rozważania te opatrzone są zastrzeżeniem, że ożywienie aktywności układowej na szczeblu samorządowym mogłoby się dokonać jedynie wraz z odwróceniem ogólnych tendencji erozji rokowań zbiorowych, do czego niezbędna byłaby interwencja ustawodawcy.

Rozdział trzeci napisany przez Paulinę Barańską koncentruje się na zjawisku dobrostanu pracowników i jego zagrożeniach, przede wszystkim za sprawą stresu. Autorka podkreśla, że stres – wbrew dominującemu przez dekady pogładowi, rozróżniającemu stres negatywny i pozytywny (*eustres*) – stanowi czynnik ryzyka w pracy i zagrożenie *per se*. Paulina Barańska ilustruje rozdział danymi pochodzącymi m.in. z badania ESENER prowadzonego przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (OSHA).

W rozdziale czwartym, którego autorem jest Przemysław Pytel, mamy okazję zapoznać się z pogłębioną analizą sytuacji pracowników Domów Pomocy Społecznej (DPS) i ich reprezentacji związkowej. Szczególnie godną uwagi cechą tego rozdziału jest to, że analiza w nim zawarta bazuje częściowo na oryginalnych danych zgromadzonych samodzielnie przez autora w toku badań ankietowych na grupie celowej, tj. związkowców aktywnych w tego rodzaju zakładach pracy.

Rozdział piąty napisany przez Jacka Burskiego także przybliży realia pracy pracowników DPS w trakcie pandemii COVID-19 oraz okresie postpandemicznym i, podobnie, wykorzystuje dane oryginalne. Zostały one zebrane w toku badań w projekcie COV-WORK, przede wszystkim poprzez wywiady fokusowe i biograficzne. Autor skupia się na zjawisku pracy niezbędnej, którą pracownicy pomocy społecznej (i szerzej, socjalni) wykonują. Obraz wyłaniający się z analizy jest dość przygnębiający, bowiem w opinii pracowników DPS ich praca nie jest należycie doceniana, a zmiana opinii społecznej na jej temat w czasie pandemii okazała się chwilowa.

W rozdziale szóstym Andrzej Zybala przygląda się mechanizmom partycypacji i dialogu społecznego w lokalnej polityce zdrowia. Autor zajmuje się szczególnie obszarem stacjonarnej opieki długoterminowej. W zarządzaniu publicznym (*public governance*) w lokalnej polityce zdrowia, poza władzami wykonawczymi powinni uczestniczyć partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe, niemniej w praktyce, jak zauważa Autor, mechanizmy partycypacyjne wykorzystywane są w ograniczonym stopniu.

Z rozdziału siódmego autorstwa Andrzeja Klimczuka dowiadujemy się, jak wygląda rola dialogu międzypokoleniowego we wdrażaniu koncepcji miast i gmin przyjaznych starzeniu się. W warunkach utrzymującego się trendu starzenia się polskiego społeczeństwa, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, polityka publiczna musi i podejmuje wyzwanie reorganizacji życia w społecznościach lokalnych tak, aby uwzględniały one specyficzne potrzeby rosnącego segmentu populacji, jakim są seniorzy. Jednak, zdaniem Autora, grupa docelowa tych działań jest niewystarczająco upodmiotowiona, co można by skorygować, śmieiej sięgając po mechanizmy dialogu i partycypacji obywatelskiej.

Drugą część książki rozpoczyna rozdział ósmy autorstwa Barbary Surdykowskiej, która pochyła się nad problemem opiniowania przez związki zawodowe założeń lub projektów aktów prawnych stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ta kwestia ma dużą wagę z tej przyczyny, że mimo teoretycznej możliwości wypowiedzania się na temat proponowanych lokalnych rozwiązań regulacyjnych przez związki zawodowe, to w praktyce korzystanie przez nie z tego uprawnienia bywa problematyczne. Należy także zwrócić uwagę na duże rozbieżności w orzecznictwie dotyczące zapisów zawartych w ustawie o związkach zawodowych.

W rozdziale dziewiątym Marcin Wujczyk analizuje koncepcję pracodawcy rzeczywistego w kontekście porozumień zbiorowych zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego. Autor zestawia aktualne przepisy prawne (narzucające i petryfikujące model zarządcy pracodawcy), orzecznictwo oraz pojawiające się w doktrynie propozycje, dążąc do wyjaśnienia, czym w istocie na gruncie polskich zbiorowych stosunków pracy jest pracodawca rzeczywisty. Szczególnie warte uwagi potencjalne rozwiązanie na rzecz wzmocnienia sprawczości pracodawców rzeczywistych – w tym jednostek samorządu terytorialnego – kryje się, zdaniem Autora, w projektowanej nowelizacji ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych wprowadzających definicję „pracodawcy dominującego”.

W rozdziale dziesiątym Tomasz Sowiński patrzy wstecz na trzydziestoletni okres kształtowania się polskiego samorządu terytorialnego, zarówno jako reżimu prawno-regulacyjnego, jak i praktyki rządzenia oraz zarządzania publicznego. Z budową samorządu lokalnego w naszym kraju wiązano wielkie nadzieje, przede wszystkim na decentralizację państwa. Nie wszystkie z nich się spełniły, ale budowa samorządności na szczeblu lokalnym mimo cech „prowizorki” wymienionej w tytule rozdziału na pewno nie zakończyła się porażką.

Rozdział jedenasty autorstwa Anny Redy-Ciszewskiej skupia się na problematyce autonomicznych źródeł prawa pracy wprowadzanych u pracodawców samorządowych. U pracodawców tej kategorii poza powszechnie obowiązującą regulacją prawną, obowiązują również autonomiczne przepisy prawa pracy, takie jak układy zbiorowe pracy, inne porozumienia oparte na ustawie oraz regulaminy i statuty, o których mowa w art. 9 Kodeksu pracy. Autorka

zauważa, że aktualnie obowiązująca ustawa o pracownikach samorządowych preferuje jako autonomiczne źródło prawa pracy regulaminy wynagradzania, mimo że powinny być one z założenia rozwiązaniem tymczasowym. Odbywa się to kosztem pełnowymiarowych rokowań zbiorowych, a więc blokuje rozwój układów zbiorowych pracy. Ten stan rzeczy nie zmieni się jednak zdaniem Autorki dopóty, dopóki ustawodawca nie uporządkuje otoczenia prawnego w sposób zachęcający zainteresowane strony do zwrotu od regulaminów ku układom.

Sektor samorządowy jest bardzo ważnym pracodawcą, zatrudniającym ok. 20% wszystkich pracowników w naszym kraju. Jednak nie tylko dlatego jego rola jest istotna. Za jego sprawą i rękami jego pracowników, uwzględniając osoby pracujące dlań bezpośrednio i pośrednio, dostarczane są usługi publiczne. Dlatego poprawne funkcjonowanie samorządów jest dla wszystkich obywateli niezmiernie ważne. Poprawne funkcjonowanie możliwe jest tylko przy zapewnieniu odpowiednich stosunków, a w konsekwencji warunków pracy, czyli środowiska, w którym pracownicy będą się czuli na tyle bezpiecznie i komfortowo, żeby pozostawać zmotywowanymi do wykonywania swoich obowiązków w stopniu pozwalającym nam wszystkim również czuć się bezpiecznie i komfortowo.

Jan Czarzasty, Barbara Surdykowska
Warszawa, sierpień 2023

Część I

Z punktu widzenia polityki publicznej
i nauk społecznych

Trójkąt niemożności: związki zawodowe a samorząd terytorialny

SŁAWOMIR ADAMCZYK¹

Streszczenie

Samorząd terytorialny w Polsce jest obszarem, w którym notowane są zasadnicze problemy z prowadzeniem dialogu społecznego w porównaniu z krajami o rozwiniętych systemach stosunków przemysłowych. Wynika to m.in. z braku odpowiednich mechanizmów prawnych umożliwiających związkom zawodowym podejmowanie bezpośredniego dialogu z pracodawcą rzeczywistym, jakim dla jednej piątej polskich pracowników są władze samorządowe. Projekt realizowany przez NSZZ „Solidarność” we współpracy ze Związkiem Miast Polskich dotyczący problemu tzw. trójkąta niemożności przynosi propozycję rozwiązań opartych na negocjowaniu dobrowolnych trójstronnych porozumień tworzących ramy współpracy umożliwiającej zapobieganie konfliktom społecznym na osi: samorząd terytorialny – pracownicy podmiotów od niego zależnych, w odniesieniu do warunków zatrudnienia i bieżących wyzwań.

Abstract

Local self-government in Poland is an area where fundamental problems in conducting social dialogue are observed, compared to countries with developed systems of industrial relations. This is due, i.a., to the lack of appropriate legal mechanisms allowing trade unions to undertake direct dialogue with the real employer, which for a fifth of Polish employees are local authorities. The project implemented by the NSZZ “Solidarność” in cooperation with the Association of Polish Cities concerning the issue of the so-called triangle of impossibility proposes solutions based on negotiation of voluntary tripartite agreements creating a framework for cooperation enabling prevention of social conflicts on the axis: local government – employees of entities dependent on it, with regard to employment conditions and current challenges.

¹ KK NSZZ „Solidarność”, e-mail: sadamc@solidarnosc.org.pl, ORCID: 0000-0002-7028-8156.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, związki zawodowe, dialog społeczny

Keywords: local self-government, trade unions, social dialogue

Wprowadzenie

Prowadzenie w Polsce efektywnego dialogu społecznego, pozwalającego na osiągnięcie w stosunkach pracy sytuacji *win-win* dla wszystkich zainteresowanych, jest poważnym wyzwaniem dla związków zawodowych. Wynika to z całego szeregu przyczyn, z których najważniejszą wydają się paradygmaty rozwoju państwa wyznawane przez wiodące siły polityczne w minionym 30-leciu aż do teraz. Zakładały one bądź neoliberalną, bądź etatystyczną wizję kształtowania porządku społecznego (Adamczyk i Surdykowska 2023). W obu tych propozycjach nie mieszczą się związki zawodowe jako organizacje co do zasady autonomiczne i samorządne, reprezentujące zbiorowe interesy swoich członków wobec państwa i kapitału. W takich okolicznościach od lat postępuje kryzys instytucji układów zbiorowych pracy (Pisarczyk 2022: 322; Pisarczyk i Rumian 2019). Dlatego uzasadnione jest stwierdzenie, że Polska stanowi przykład iluzorycznego korporatyizmu (Ost 2000, 2011), a więc takiego systemu stosunków przemysłowych, w którym partnerzy społeczni po stronie pracy i kapitału na poziomie ponadzakładowym nie rozwijają między sobą dialogu w formule autonomicznej mimo istnienia umożliwiającego to otoczenia prawnego, lecz zdają się na państwo jako na głównego regulatora w stosunkach pracy. Odbywa się pod hasłem trójstronności jako dobra najwyższego w dialogu społecznym (Surdykowska 2020a). Jednakże zgodnie z definicją Międzynarodowej Organizacji Pracy dialog społeczny ma charakter szerszy, obejmując wszystkie formy negocjacji, konsultacji bądź po prostu wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców. Trójstronność jest w takim ujęciu immanentną częścią dialogu społecznego w ogóle, istniejącego na różnych poziomach: zakładowym, lokalnym, regionalnym, branżowym, krajowym i europejskim (Pliszkiewicz 2015: 478). Lekceważenie tego oczywistego faktu sprawia, że mamy w Polsce do czynienia z trójstronnymi instytucjami „fasadowymi” (Meardi 2007). Brak rozwoju instytucjonalnego stabilnych relacji między partnerami społecznymi powodował, że uzgodnienia trójstronne stanowiły w przeszłości jedynie „polityczną powłokę dla neoliberalizmu” (Vickerstaff i Thirkell 2000), obecnie zaś straciły zupełnie na znaczeniu, jeśli spojrzeć na nikłe efekty dotychczasowych działań Rady Dialogu Społecznego (Surdykowska 2020b). Wydaje się to potwierdzać prawdziwość tezy postawionej ponad 20 lat temu, iż Polska zmierza w kierunku złagodzonego systemu etatystycznego, w którym państwo wykorzystując instytucje korporacjonistyczne, nie umożliwi rzeczywistego wpływu związków zawodowych na decyzje dotyczące stosunków przemysłowych i położenia klasy pracowniczej (Gardawski 2000: 327).

Jest to krajobraz o tyle niepokojący, że pojawiające się przed polskim społeczeństwem wyzwania (klimatyczne, technologiczne czy demograficzne) wymagają prowadzenia autentycznego dialogu wokół stosunków pracy. Dotyczy to także obszaru, w którym ten dialog w formie instytucjonalnej właściwie nie istnieje, a więc sektora samorządu terytorialnego.

Dialog społeczny w sektorze samorządu terytorialnego – różne wzorce w Europie

Wypada zacząć od tego, że od 2004 r. w ramach traktatowego mechanizmu europejskiego dialogu społecznego prowadzony jest zinstytucjonalizowany dialog między związkami zawodowymi reprezentującymi pracowników sektora publicznego a reprezentacją pracodawców samorządu terytorialnego. 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). Odbywa się on w ramach sektorowego komitetu dialogu społecznego, obejmując pośrednio ok. 150 tys. jednostek samorządu lokalnego i wykraczając swoim zasięgiem poza obszar UE (<https://www.ccre.org/>). Jednym z istotnych celów komitetu jest promowanie dialogu społecznego między pracodawcami a organizacjami związkowymi w samorządach lokalnych i regionalnych. Odbywa się to poprzez przyjmowanie wspólnych rekomendacji oraz wytycznych w odniesieniu do kwestii pojawiających się w debatach unijnych. Teksty te mają jednak charakter bardzo ogólny, co wynika zapewne ze znacznego zróżnicowania krajowych mechanizmów prowadzenia dialogu w sektorze samorządu terytorialnego.

W literaturze przedmiotu trudno znaleźć kompleksowe opracowanie pozwalające dokonać komparatywnej analizy tego zróżnicowania. Jednakże dla zilustrowania tej różnorodności pomocne może być zestawienie dotyczące państw Unii Europejskiej przygotowane dla Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO 2015). Dotyczy ono tylko jednego z elementów dialogu społecznego, a mianowicie rokowań zbiorowych, a dodatkową trudnością jest to, że raport zawiera mieszankę różnego typu informacji, przede wszystkim na temat sposobów ustalania płac dla pracowników tego sektora. Jednakże z tego zbioru wyłania się pewien obraz. W większość państw zachodnioeuropejskich dominuje praktyka prowadzenia negocjacji sektorowych dla pracowników sektora publicznego, także w odniesieniu do podmiotów kontrolowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W Danii porozumienia zbiorowe zawierane są na poziomie centralnym i określają ramy, którymi kierują się następnie negocjatorzy dokonujący uzgodnień na szczeblu poszczególnych gmin. Podobny wzorzec można znaleźć w Norwegii, choć tam na początku XXI w. podjęta została na szeroką skalę prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych z konsekwencjami dla stosunków przemysłowych (nastąpiło

„wyjście” z systemu rokowań zbiorowych dla sektora publicznego). Jednakże od 2015 r. trwa w tym kraju próba sukcesywnej rekomunalizacji tych podmiotów, co oznacza powrót do wcześniejszych ram dialogu (Pettersen i Monsen 2017). Rokowania zbiorowe w Belgii oparte są na stu kilkudziesięciu tzw. wspólnych komitetach sektorowych, wśród których znajduje się także ten zajmujący się prowincjonalnymi i lokalnymi usługami publicznymi. W jego ramach zawierane są układy zbiorowe trzymające się uzgodnień poczynionych wcześniej na poziomie ponadbranżowym. Jednakże każda z władz samorządowych może też ustanawiać własne komitety konsultacyjne w celu dokonywania dodatkowych uzgodnień o charakterze lokalnym. Istnieje więc cała sieć wzajemnych powiązań, w wyniku których ostateczne ustalenia negocjacyjne na poziomie danej gminy uwzględniają zarówno priorytety państwa, jak i interes danej wspólnoty samorządowej oraz pracowników przez nią zatrudnianych. W Hiszpanii wykształciła się praktyka ustanawiania specjalnych „stół” negocjacyjnych w ramach poszczególnych wspólnot samorządowych, gdzie przyjęte ustalenia są później poddawane dywersyfikacji sektorowej. We Włoszech istnieje system dwuszczeblowy. Na poziomie krajowym negocjowanych jest kilka ramowych układów sektorowych. Drugi poziom negocjacji jest niemal powszechnie zdecentralizowany – to pojedynczy pracodawca w poszczególnych jednostkach administracyjnych (gminach, uniwersytetach, regionach, departamentach itp.). Umowy krajowe określają, którzy partnerzy społeczni będą negocjować na poziomie lokalnym, a także to, jakie kwestie mają być przedmiotem negocjacji w danym okresie. W Holandii stworzony został system prowadzenia negocjacji zbiorowych w 14 zadekretowanych oddzielnie przez państwo subsektorach usług publicznych, w tym tych obejmujących pracowników komunalnych.

To bardzo krótkie wyliczenie pokazuje, że trudno byłoby szukać jednolitego wzorca prowadzenia dialogu społecznego w samorządzie terytorialnym. Dla wszystkich przykładów jedno jest wspólne – tworzenie i wspieranie, wszędzie tam gdzie jest to możliwe, przestrzeni do korzystania z rokowań zbiorowych jako narzędzia porządkowania stosunków pracy.

Pracownicy „ekonomicznie zależni” od samorządu terytorialnego

W Polsce sektor samorządu terytorialnego stanowi przypadek szczególnie nawet na tle opisanego wcześniej kryzysu dialogu społecznego. Sektor ten jest polem kolizji między dwiema koncepcjami pracodawcy: zarządczej i właścicielskiej. Ta pierwsza jest obowiązująca w naszym kraju i zgodnie z nią o statusie pracodawcy decyduje kryterium posiadania uprawnień do zarządzania daną jednostką organizacyjną w sferze przedmiotowo-podmiotowej (O ewolucji pojęcia pracodawcy w polskim prawie zob.: Hajn 1994). Odbiega to od wzorca przyjętego w zdecydowanej większości krajów UE, gdzie dla uznania danego podmiotu jako zdolnego do bycia pracodawcą niezbędne jest

posiadanie przez niego władztwa polegającego na tytule prawnym do przedsiębiorstwa (zakładu pracy) lub jego zorganizowanej części (Wąż 2007).

W przypadku samorządu terytorialnego powoduje to określone konsekwencje. Podmiotem zatrudniającym pracowników sektora publicznego jest odpowiednia jednostka organizacyjna, niebędąca osobą prawną. Nie jest nim gmina, powiat lub województwo ani też organ wykonawczy czy stanowiący tych podmiotów, co potwierdza zarówno doktryna prawa pracy, jak i orzecznictwo sądowe (Muszalski 2015: 14). Bezpośredni pracodawca nie jest zatem właścicielem władnym do podejmowania pełnego spektrum decyzji w sensie ekonomicznym. Jednakże w świetle obowiązującego prawa to do niego trzeba kierować postulaty związków zawodowych dotyczące np. wzrostu wynagrodzeń.

Nie jest to jednak koniec tej układanki. Są jeszcze samorządowe osoby prawne, więc wszelkiego rodzaju spółki prawa handlowego tworzone przez jednostki samorządu lub z ich dominującym udziałem. Choć wypełniają one funkcje pracodawcy, w wielu przypadkach są jedynie formalnym adresatem potencjalnych postulatów reprezentacji pracowniczej. Ich gospodarka finansowa w znacznym stopniu zależy od decyzji podejmowanych na szczeblu władz jednostki samorządu terytorialnego, które *de facto* wypełniają w takich przypadkach rolę pracodawcy rzeczywistego lub dominującego (szerzej na ten temat w rozdz. 9).

W rezultacie dochodzi do pojawienia się figury geometrycznej, którą można określić mianem „trójkąta niemożności”. Jego wierzchołki tworzą: pracownicy ww. podmiotów i reprezentujące je związki zawodowe, bezpośredni (formalni) pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy oraz władze jednostek samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny wobec pracowników ekonomicznie od niego zależnych: dialog czy konflikt?

Problemy z dookreśleniem pojęcia pracodawcy widoczne są także w sferze gospodarki prywatnej, np. w strukturach holdingowych. W odniesieniu do samorządu terytorialnego ma to jednak daleko idące drastyczne skutki dla możliwości rzeczywistej realizacji przez związki zawodowe ich konstytucyjnego prawa do rokowań. Organizacje te mogą negocjować jedynie z „bezpośrednim” pracodawcą, w sytuacji kiedy rzeczywistym pracodawcą w sensie ekonomicznym jest jednostka samorządu terytorialnego, która jednakże nie jest w jakikolwiek sposób zobligowana do prowadzenia rokowań zbiorowych ze związkami zawodowymi, które reprezentują interesy pracowników. Trudno nie odnieść wrażenia, że w rezultacie mamy do czynienia z pojawieniem się ekonomicznej zależności pracownika od podmiotu, który *de facto* może decydować o jego losie, bez zapewnienia równowagi stron.

Można tylko podejrzewać, że próbowano tę ewidentną lukę załatać podczas tworzenia zrębów systemu negocjowania układów zbiorowych pracy w 1994 r., poprzez przyjęcie takiej konstrukcji art. 241(14) par. 1 Kodeksu pracy,

która pozwalała na zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (PUZP) obok organizacji pracodawców także organom samorządu terytorialnego. Było to jednak rozwiązanie połowiczne. Wójt, prezydent miasta, starosta czy marszałek województwa mógł zawierać układy zbiorowe pracy jedynie w imieniu pracodawców zatrudniających samorządowych pracowników jednostek sfery budżetowej. Nie dotyczyło to więc spółek komunalnych tworzonych przez jednostki samorządowe. Na dodatek w 2000 r. uznano, że jest to tylko rozwiązanie przejściowe i ustawodawca dwukrotnie podawał kolejne terminy, kiedy przepis ten przestanie obowiązywać. Aż wreszcie w 2008 r. wskazano, że stanie się to dopiero wtedy, kiedy jednostki sfery budżetowej zrzeszą się w organizację pracodawców (Ustawa z dnia 28 marca 2008 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2008 nr 86 poz. 523). Trudno nie zauważyć kuriozalności takiego zapisu, dlatego zapewne nie został on wprost przeniesiony do Kodeksu pracy, lecz funkcjonuje w przepisach przejściowych do KP. Ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, których stroną były głównie organy gmin miejskich i miejsko-wiejskich powstało dotychczas sto kilkadziesiąt. Jednakże w przeważającej większości dotyczyły one pracowników szkół niebędących nauczycielami. Wynikało to z potrzeby uporządkowania sytuacji pracowniczej w placówkach oświatowych, gdzie nauczyciele jako tacy objęci byli gwarancjami wynikającymi z zapisów Karty Nauczyciela. Obecnie obserwuje się trend do wypowiedziania tych PUZP.

Aby ocenić rzeczywistą kondycję dialogu społecznego w jednostkach samorządu terytorialnego, interesujące będzie przyjrzenie się comiesięcznym raportom monitoringu konfliktów społecznych publikowanych na stronach rządowych². Z uwagi na cel naszego badania wyłączone zostały konflikty w ochronie zdrowia oraz edukacji, co wynika wprost z założenia, że w większości przypadków są one elementami (lub też „odpryskami”) ogólnokrajowych konfliktów o charakterze systemowym między związkami zawodowymi reprezentującymi pracowników tego sektora a rządem. W poniższej tabeli zestawiono dane za lata 2014–2023 (pierwsze półrocze). Konieczne jest zastrzeżenie, że mają one charakter bardzo przybliżony i raczej poglądowy. Wynika to z tego, że konflikty w tym sektorze charakteryzują się własnymi osobliwościami. Często są połączone ze wszczynaniem sporów zbiorowych wobec formalnego pracodawcy, jednakże istnieją też przypadki, że związki z tego rezygnują, mając świadomość, iż adresatem konkretnych postulatów powinien być pracodawca ekonomiczny. Kwerenda tych konfliktów pokazuje, że bardzo częste są przypadki, kiedy zdawałoby się, że konflikt wygasa, czasem po dokonaniu uzgodnień z władzą samorządową lub upoważnionym przez nią pracodawcą formalnym, a po kilku, kilkunastu miesiącach znów ożywa,

² Dane do 2021 włącznie: <http://archiwum.dialog.gov.pl/monitoring-konfliktow-spoecznych/>, dane od 2022: <https://www.gov.pl/web/dialog/monitoring-konfliktow-spoecznych>. [dostęp: 13.10.2023].

gdy okazuje się, że postulaty są nierealizowane. Niektóre z tych konfliktów mogą tlić się latami. Są w nie zaangażowani zarówno pracownicy jednostek budżetowych, jak i spółek komunalnych. Odnotowane zostały w tym okresie we wszystkich 16 województwach, tak w miastach wojewódzkich, powiatowych, jak i mniejszych. Jest w nich jedna cecha wspólna. Konflikty te emanują na zewnątrz zakładu pracy, bardzo często powiązane są z pikietami lub manifestacjami przed budynkami władz samorządowych. Jedną ze szczególnie spektakularnych akcji obrazujących istniejący problem systemowy dialogu społecznego na poziomie samorządu terytorialnego była zorganizowana w marcu 2017 r. w Szczecinie 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 podczas niej podwyżek płac i zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla pracowników sfery budżetowej miasta Szczecina.

1. Liczba konfliktów pracowniczych w obszarze samorządu terytorialnego w latach 2014–2023) odnotowanych przez ministerstwo odpowiedzialne za dział „praca”.

Rok	Liczba konfliktów	Rok	Liczba konfliktów
2014	3	2019	24
2015	8	2020	13
2016	15	2021	22
2017	30	2022	28
2018	23	2023 (pierwsze półrocze)	17

Źródło: opracowanie własne na podstawie monitoringu konfliktów społecznych

Uwzględniając wspomniane powyżej trudności dotyczące weryfikacji liczby przypadków, trudno nie zauważyć pewnego trendu. O ile jeszcze w 2014 r. zarejestrowano tylko 3 konflikty, w których artykułowano postulaty nie tyle wobec bezpośredniego pracodawcy, lecz wobec jednostki samorządu terytorialnego, o tyle w kolejnych latach ta liczba rosła. Pewien spadek miał miejsce w 2020 r., co było zapewne skutkiem pandemicznego ograniczenia aktywności społeczno-gospodarczej, lecz od 2021 r. widać powrót do wcześniejszego trendu wzrostowego. W większości zidentyfikowanych przypadków konfliktom towarzyszyło wszczynanie sporów zbiorowych wobec bezpośredniego pracodawcy, jednakże to nie on był prawdziwym adresatem oczekiwań związków zawodowych, lecz władza samorządowa. Może to oznaczać praktyczne potwierdzenie istnienia pewnej zasadniczej dysfunkcjonalności systemu dialogu społecznego w Polsce.

Dobrowolne ramy dialogu, czyli jak przekształcić trójkąt niemożności

Sektor samorządu terytorialnego jest znaczącym pracodawcą w skali całego rynku pracy. Jak wynika z raportu przygotowanego wspólnie przez NSZZ „Solidarność” i Związek Miast Polskich, u pracodawców, będących częścią administracji samorządowej lub tych, dla których organami właścicielskimi są jednostki samorządu lub którzy wykonują funkcje będące ustawową kompetencją samorządów terytorialnych, zatrudnionych jest ok. 20% pracowników ogółem w naszym kraju (Czarzasty 2022). Nie można więc przechodzić do porządku dziennego nad wskazaną powyżej dysfunkcjonalnością. Dlatego Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” postanowiła wspólnie ze Związkiem Miast Polskich oraz norweskimi partnerami społecznym, po stronie pracowników – Związkiem Pracowników Komunalnych i Powszechnych (Fagforbundet), po stronie pracodawców – Norweskim Stowarzyszeniem Władz Lokalnych i Regionalnych (KS), zrealizować projekt zatytułowany „Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów”. Jego realizacja miała miejsce w latach 2020–2021.

Głównym założeniem przyświecającym idei projektu było szukanie rozwiązań pozwalających przekształcić „trójkąt niemożności”. Oczywiście optymalne wydawałoby się szukania rozwiązania w mechanizmach ponadzakładowych układów zbiorowych pracy skrojonych odpowiednio do potrzeb danego samorządu i pracowników firm od niego zależnych. Jednakże obecny stan prawny i faktyczny w odniesieniu do układów zbiorowych w ocenie ekspertów NSZZ „Solidarność” generalnie nie rokuje dobrze takim działaniom w przewidywalnej przyszłości. Polski system stosunków przemysłowych znajduje się w sytuacji głębokiego kryzysu, na co wskazują szacunki sytuujące nasz kraj na jednej z ostatnich pozycji w UE, jeżeli chodzi o zasięg rokowań zbiorowych. Projekt był realizowany równoległe z pracami nad przyjęciem unijnej dyrektywy 2022/2041/WE dotyczącej adekwatnej płacy minimalnej w UE, która zawiera zapisy mające promować zawieranie układów zbiorowych pracy w państwach UE. Jednakże nie należy oczekiwać, że sama dyrektywa może przyczynić się do przełamania obecnego kryzysu układowego w Polsce bez zaangażowania partnerów społecznych i przede wszystkim chęci państwa do wspierania modelu stosunków pracy opartego na rokowaniach zbiorowych.

W takich okolicznościach racjonalny wydaje się kierunek polegający na dobrowolnym tworzeniu opcjonalnych elastycznych ram dialogu w samorządzie terytorialnym. I to było celem projektu. Wypada pokrótce wymienić jego fazy.

Punktem wyjścia, ale jednocześnie zwornikiem pozostałych działań był raport autorstwa dr. Jana Czarzastego przygotowany we współpracy z ekspertami: NSZZ „Solidarność” (Sławomirem Adamczykiem i Barbarą Surdykowską), Fagforbundet (Niną Monsen) oraz Związku Miast Polskich (Małgorzatą Ornoch-Tabędzką i Markiem Wójcikiem), zatytułowany „Samorząd terytorialny a związki zawodowe – uwarunkowania, możliwości i perspektywy

prowadzenia dialogu społecznego”. Poprzedzone to zostało zebraniem możliwie szerokiego zestawu poglądów świata nauki, środowiska samorządowego oraz związkowców, dotyczących stanu obecnego oraz perspektyw rozwoju dialogu społecznego między jednostkami samorządu terytorialnego a związkami zawodowymi reprezentującymi pracowników zatrudnionych w firmach pracujących na rzecz tych samorządów. Otrzymano ponad 300 różnego rodzaju opinii.

Wraz z postępowaniem nad raportem równolegle postanowiono przetestować główną tezę projektu: że możliwe jest zainicjowanie w samorządzie terytorialnym konstruktywnego dialogu o charakterze dobrowolnym, opierającego się zarazem na wspólnie uzgodnionych ramach współpracy. Miała to być forma pewnego pilotażu przyjętych założeń.

Do celów pilotażu postanowiono wybrać dwa samorzady miejskie (miasta na prawach powiatu) średniej wielkości o liczebności mieszkańców ok. 100 tys. i o rozbudowanej sieci usług na rzecz mieszkańców, co oznaczało, że będą tam znajdować się zakłady pracy zatrudniające pracowników, dla których samorząd jest „pośrednim pracodawcą”. Po konsultacjach z Krajowym Sekretariatem Służ Publicznych NSZZ „Solidarność” wybór padł na Jaworzno oraz Płock. Dodatkowym atutem było to, że dotychczasowe relacje między władzą samorządową a związkami zawodowymi były w obu przypadkach zadowolające. Ze względu na niekonwencjonalny charakter całego projektu funkcjonowanie pewnego poziomu wzajemnego zaufania między potencjalnymi interesariuszami było pożądane.

Po konsultacjach z lokalnymi strukturami NSZZ „Solidarność”, do samorządów Jaworzna i Płocka skierowano we wrześniu 2020 r. zaproszenie do współuczestnictwa w pilotażu. Spotkało się to z pozytywnym odzewem ze strony prezydentów obu miast. W październiku 2020 r. eksperci NSZZ „Solidarność” odwiedzili zarówno Płock, jak i Jaworzno, spotykając się z przedstawicielami władz samorządowych i struktur NSZZ „Solidarność” oraz pracodawcami firm miejskich. Przedstawiono założenia całego projektu oraz cele, które przyświecają działaniom pilotażowym. Warto podkreślić te wizyty, gdyż stanowiły pierwszą i w dłuższej perspektywie czasu jedyną okazję bezpośredniego spotkania ekspertów z uczestnikami pilotaży. Ze względu na pandemię COVID-19 późniejsze kontakty miały miejsce przede wszystkim w formule zdalnej, co było bardzo poważnym wyzwaniem, jeżeli weźmie się pod uwagę nowatorski charakter planowanych działań. 1 grudnia 2020 r. odbyły się wspólne warsztaty eksperckie online, podczas których dyskutowano na temat kluczowych działań w ramach pilotażu. Obok głównych zainteresowanych uczestniczyli w spotkaniu także przedstawiciele świata nauki, zajmujący się w swojej pracy problematyką dialogu społecznego. Kolejne warsztaty online, zorganizowane już odrębnie dla każdego z samorządów, odbyły się w lutym 2021 r. Przez kilka następujących miesięcy trwały intensywne (choć spowalniające przez rozwój pandemii) negocjacje, w które włączeni byli przedstawiciele

pięciu zakładów pracy w każdym z samorządów (Płock: Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Płocki Ośrodek Kultury i Sztuki, Książnicę Płocką, Komunikację Miejską Płocka, Miejski Urząd Pracy; Jaworzno: Urząd Miejski, Miejskie Centrum Kultury i Sportu, Powiatowy Urząd Pracy, Wodociągi Jaworzno, Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej).

Zgodnie z założeniami projektu, późniejsze rozmowy zainteresowanych stron odbywały się w formule całkowicie autonomicznej. Eksperti projektu służyli doradztwem na bieżąco, natomiast nie ingerowali w kierunek prowadzonych negocjacji oraz kształt wypracowywanych ustaleń.

Rezultaty pilotażu – porozumienia trójstronne

W dniu 14 lipca 2021 r. podpisane zostało „Porozumienie o zasadach dialogu i współpracy” w Jaworznie, natomiast 28 września 2021 r. podpisano „Porozumienie o współpracy partnerskiej” w Płocku. Ich teksty różnią się w wielu punktach, istnieją jednak elementy wspólne. Porozumienia mają charakter trójstronny – sygnatariuszami są prezydenci miast, organizacje związkowe oraz pracodawcy z firm objętych pilotażem. W obydwu przypadkach uczestnicy pilotażu zdecydowali się na negocjowanie porozumień o charakterze ramowym określających przede wszystkim zasady wzajemnej współpracy. Zostało to wprost zapisane w tekstach porozumień.

Celem Porozumienia jest wzrost jakości dialogu społecznego w sektorze publicznym dla godnej pracy na poziomie lokalnym w Płocku, w tym rozwój efektywnej komunikacji i współpracy pomiędzy partnerami społecznymi i władzami lokalnymi.

„Porozumienie o współpracy partnerskiej” w Płocku

Niniejsze porozumienie ma pomóc w tworzeniu ram prowadzenia dialogu we wszystkich kwestiach istotnych dla pracowników, pracodawców oraz władz samorządowych. [...] Strony wskazują, że wszelkie konsekwencje pojawiających się wyzwań winny być dyskutowane i rozwiązywane w duchu dialogu społecznego.

„Porozumienie o zasadach dialogu i współpracy” w Jaworznie

W obydwu tekstach uzgodniono szczegółowe schematy prowadzenia dialogu oraz wskazano jego potencjalne tematy. W porozumieniu jaworzniańskim organizacje związkowe zobowiązały się, aby przy formułowaniu postulatów pod adresem władzy samorządowej miały one odniesienie do bieżącej sytuacji finansowej i organizacyjnej zakładu pracy oraz budżetu miasta. Postulaty uzasadnione sytuacją ekonomiczną zakładu pracy i budżetu miasta mają być uwzględniane w dalszych działaniach stron. Podkreślono gotowość współpracy w dobrej wierze, czego przejawem jest zobowiązanie do odbywania

spotkań informacyjnych w terminach, ustalanych odpowiednio do zaistniałej potrzeby, przy czym organizacje związkowe mają brać udział w konsultacjach dotyczących założeń budżetu miasta, a strony zobowiązują się do przeprowadzenia obligatoryjnych corocznych negocjacji, w ustalonych przez nie terminach. Takie negocjacje powinny być prowadzone w duchu poszanowania stron oraz wykazania dobrej woli, tak by nie przekształcały się w dialog pozorowany. Porozumienie obejmuje promowanie dobrych praktyk w następujących obszarach: wzajemne traktowanie, informowanie, konsultowanie, negocjowanie, przeciwdziałanie mobbingowi, promocja miasta.

W przypadku porozumienia płockiego strony zobowiązały się do przekazywania informacji niezbędnych do prowadzenia konsultacji i podjęcia ewentualnych negocjacji, w terminie umożliwiającym zapoznanie się ze sprawą lub problemem. Natomiast same konsultacje i ewentualne negocjacje mają być prowadzone w terminie, formie i zakresie umożliwiającym podjęcie działań w sprawach objętych konsultacjami i powinny być ukierunkowane na osiągnięcie porozumienia. Dodatkowo podkreślono wagę zawierania układów zbiorowych pracy dotyczących ochrony warunków pracy pracowników oraz otwartych na nowe wyzwania występujące w środowisku pracy, podejmowania wspólnych działań na rzecz przeciwdziałania i wyeliminowania mobbingu i innych zagrożeń psychospołecznych oraz inspirowania do podnoszenia kwalifikacji pracowników, w tym kompetencji cyfrowych i innych będących odpowiedzią na zmieniające się potrzeby rynku pracy.

Pełne teksty obydwu porozumień dostępne są na stronie internetowej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Porozumienie płockie zostało zawarte na czas nieokreślony, natomiast jaworzniańskie na okres jednego roku, jednakże z intencją jego przedłużenia, co też nastąpiło. Ewaluacja przeprowadzona w pierwszym kwartale 2023 r. w ramach projektu „Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów II” wykazała, że zapisy obydwu porozumień są stosowane w praktycznych działaniach ich sygnatariuszy.

Trudno jeszcze ocenić rzeczywisty wpływ opisanych powyżej porozumień na jakość dialogu między związkami zawodowymi a jednostkami samorządu terytorialnego w obu miastach. Wynika to nie tylko z faktu, że zbyt krótki jest okres ich funkcjonowania, lecz również z ograniczonego zasięgu podmiotowego. W obydwu przypadkach pilotaż objął tylko pięć podmiotów zależnych od jednostki samorządowej i po stronie pracowniczej uczestniczyła w nim tylko jedna reprezentacja związkowa. W odniesieniu do tego ostatniego elementu konieczne jest zasygnalizowanie, że struktura NSZZ „Solidarność” jako jednolitego związku zawodowego o charakterze międzybranżowym była czynnikiem sprzyjającym uformowaniu się reprezentacji strony pracowniczej porozumień mimo zróżnicowania branżowego pracodawców podległych miastu. Jednakże perspektywicznie skuteczność tego typu porozumień jest uwarunkowana ich „otwarcie” także na inne organizacje związkowe, co może

nie być proste, biorąc pod uwagę, że polskie stosunki przemysłowe cechują się tzw. konfliktowym pluralizmem związków zawodowych (Gardawski 2003).

Podsumowanie i wnioski

W państwach europejskich charakteryzujących się rozbudowanymi i funkcjonalnymi systemami stosunków przemysłowych warunki pracy i płacy pracowników zatrudnionych przez podmioty zależne ekonomicznie od jednostek samorządu terytorialnego ustalane są przy wykorzystaniu mechanizmów układów zbiorowych, przy czym kluczowe są układy wyższego rzędu (według terminologii przyjętej przez polskiego ustawodawcę: ponadzakładowe) zapewniające ramy do ewentualnych uzupełniających negocjacji na niższych poziomach.

W przypadku Polski jest to niemożliwe z dwóch względów. Po pierwsze, mamy do czynienia z całkowitą atrofią ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (Pisarczyk i Rumian 2019). Nic nie wskazuje na zmianę tej sytuacji w przewidywalnej przyszłości. Co więcej, obserwowany jest także spadek liczby funkcjonujących zakładowych układów zbiorowych pracy. Przyjęta w 2022 r. unijna dyrektywa 2022/2041/WE nakłada na państwa członkowskie obowiązek wspierania budowania zdolności partnerów społecznych do angażowania się w rokowania zbiorowe mające na celu ustalanie wynagrodzeń, w szczególności na poziomie sektorowym lub międzybranżowym (art. 4). Dotychczasowe zdystansowane podejście wiodących sił politycznych w Polsce (niezależnie od ich inklinacji ideologicznych) do samej idei regulowania stosunków pracy poprzez rokowania zbiorowe powoduje obawy, że działania legislacyjne w odniesieniu do realizacji celów dyrektywy mogą mieć charakter pozorny, skupiający się na kreatywnej interpretacji danych statystycznych dotyczących zasięgu rokowań zbiorowych.

Po drugie, w Polsce nie istnieje reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego posiadająca uprawnienia do zawierania układów zbiorowych pracy. Takiego mandatu nie mają ani Związek Miast Polskich, ani Związek Powiatów Polskich, ani związki gmin. Prawodawca uznał zapewne, że taka reprezentacja nie wykreuje się w przewidywalnej przyszłości, przedłużając bezterminowo uprawnienia władz samorządowych do zawierania PUZP (co pierwotnie miało mieć charakter przejściowy). Jednakże to uprawnienie dotyczy tylko jednostek budżetowych, co wyłącza spółki komunalne z potencjalnego objęcia takim PUZP. Mowa oczywiście o scenariuszu hipotetycznym, ponieważ dotychczasowa praktyka pokazuje, że jednostki samorządu terytorialnego w zasadzie nie są zainteresowane prowadzeniem negocjacji układowych na jakimkolwiek poziomie. Zapewne racjonalny prawodawca mógłby stworzyć bodźce, które by do tego zachęcały – z korzyścią dla wszystkich stron. W świetle wskazanej powyżej niechęci potencjalnych „prawodawców” do idei rokowań zbiorowych wydaje się to na razie nierealne.

W tych okolicznościach jedynym możliwym rozwiązaniem, aby zapewnić prowadzenie dialogu społecznego między właścicielem ekonomicznym, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego a reprezentacją pracowników, wydaje się zawieranie dobrowolnych porozumień ustanawiających ramy takiego dialogu zapobiegające generowaniu sytuacji konfliktowych, tak aby „trójkąt niemożności” przekształcać w „trójkąt współpracy”. Opisany tutaj projekt realizowany przez NSZZ „Solidarność” doprowadził do podpisania dwóch takich porozumień. W kolejnych dwóch miastach sfinalizowane zostały rozmowy na ten temat. Promowanie tego mechanizmu powinno być we wspólnym interesie związków zawodowych, samorządu terytorialnego, ale także i władzy centralnej. Ten ostatni czynnik jest o tyle istotny, że w trakcie wywiadów przeprowadzanych dla potrzeb przedstawionego tu projektu NSZZ „Solidarność” pojawiały się wielokrotnie głosy, że ów „trójkąt” w zasadzie upodobia się do „czworokąta”, gdyż uwzględniać trzeba oddziaływanie interesariuszy politycznych (ustawodawca, władza wykonawcza) z poziomu centralnego, których decyzje mają istotny wpływ na możliwości, którymi dysponuje jednostka samorządu terytorialnego. W ocenie piszącego te słowa stworzenie czworokąta współpracy wymagałoby jednak zasadniczych zmian o charakterze paradygmatycznym w systemie finansów publicznych, na miarę reformy administracyjnej Jerzego Buzka z 1999 r. Nie wydaje się, by w najbliższych latach możliwe było wypracowanie szerokiego konsensusu politycznego wokół nowej reformy. Trzeba więc zostać przy trójkącie, ze świadomością związanych z tym ograniczeń.

Jednym z rozwiązań systemowych, które są realne w przewidywalnej przyszłości, wydaje się przywrócenie w sferze budżetowej koncepcji państwa i gminy (innej jednostki samorządu terytorialnego) jako pracodawcy, co zmieniłoby obecnie zafałszowany obraz stosunków pracy w tej dziedzinie (Hajn 2016: 113). Z kolei wprowadzenie do systemu prawnego definicji pracodawcy dominującego (propozycja, która pojawiła się w trakcie – niestety zawieszonych obecnie – prac nad nowelizacją ustawy o sporach zbiorowych) byłoby cennym uzupełnieniem porządkującym sytuację w obszarze spółek samorządowych.

Następstwem tych kroków powinno być rozwiązanie, wydawałoby się oczywiste, ale wciąż pomijane w dyskusjach wokół przyszłości polskiego systemu stosunków przemysłowych – działanie na rzecz wykreowania reprezentacji samorządu terytorialnego mającej przymiot organizacji pracodawców jako partnera w Radzie Dialogu Społecznego. Nie zapominajmy, że chodzi tu o jedną piątą polskich pracowników, a więc nie jest to zagadnienie marginalne, lecz bardzo istotne w kontekście tworzenia społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju.

Bibliografia

- Adamczyk, S., Surdykowska, B. (2023). Związki zawodowe a rzeczywistość kształtowana przez populizm. W: P. Grzebyk (red.), *Prawo w epoce populizmu* (s. 185–204). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Czarzasty, J. (2022). *Samorząd terytorialny a związki zawodowe – uwarunkowania, możliwości i perspektywy prowadzenia dialogu społecznego, listopad 2020 r.* Pobrane z: https://www.solidarnosc.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Samorzad_terytorialny_Raport_2020.pdf [30.06.2023 r.].
- Gardawski, J. (2003). *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*. Warszawa: Fundacja F. Eberta.
- Gardawski, J. (2001). *Związki zawodowe na rozdrożu*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Hajn, Z. (2016). Koncepcja pracodawcy w powszechnym prawie pracy i szczególnym prawie pracy sfery budżetowej. W: L. Florek (red.), *Powszechnie a szczególne prawo pracy* (s. 79–96). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hajn, Z. (1994). Definicje pracodawcy. *Państwo i Prawo*, 12, 48–57.
- ILO (2015). *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*. Geneva: ILO.
- Meardi, G. (2007). More voice after exit? Unstable industrial relations in Central Eastern Europe. *Industrial Relations Journal*, 38–6, 503–523.
- Muszalski, W. (2015). *Kodeks pracy. Komentarz*. Warszawa: Beck.
- Ost, D. (2000). Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities. *Policies & Society*, 28–4, 503–530.
- Ost, D. (2011). „Illusory corporatism”. Ten Years Later. *Warsaw Forum of Economic Sociology*, 2–1, 19–50.
- Pettersen, B., Monsen, N. (2017). Norwegian municipalities bringing social services back into public hands. W: S. Kishimoto, O. Petitjean (red.), *Reclaiming Public Services. How cities and citizens are turning back privatisation* (s. 67–79). Amsterdam–Paris: TNI.
- Pisarczyk, Ł. (2022). *Autonomiczne źródła prawa pracy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pisarczyk, Ł., Rumian, J. (2019). Ponadzakładowe układy zbiorowe pracy w Polsce. Zmierzch instytucji?. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 11, 2–10.
- Pliszkievicz, M. (2015). Warunki trójstronnego dialogu społecznego. W: Z. Hajn, D. Skupień (red.), *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego* (s. 461–478). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Surdykowska, B. (2020a). Kilka refleksji o koncepcji trójstronności. W: K. Frieske, I. Zakrzewska (red.), *Dialog społeczny i jego konteksty* (s. 173–188). Warszawa: CPS Dialog.
- Surdykowska, B. (2020b). Social Dialogue Council: the Shifting Sands of Tripartite Social Dialogue. *Warsaw Forum of Economic Sociology*, 11–1, 41–61.
- Wąż, P. (2007). Koncepcja pracodawcy rzeczywistego w świetle art. 3 KP. *Monitor Prawa Pracy*, 3.

Vickerstaff, S.A., Thirkell, J.E.M. (2000). Instrumental rationality and European integration. Transfer or avoidance of industrial relations institutions in Central and Eastern Europe?. *European Journal of Industrial Relations*, 6(2), 237–251.

Niedowład rokowań zbiorowych jako przeszkoda dla dialogu społecznego i zrównoważonych stosunków pracy na poziomie samorządu lokalnego

JAN CZARZASTY⁴

Streszczenie

Proces słabnięcia rokowań zbiorowych w Polsce, sprowadzający je na skraj paraliżu jest zjawiskiem od dawna rozpoznany i wielokrotnie opisywanym. Konsekwencje tego zjawiska w przestrzeni samorządu lokalnego zostały zdiagnozowane, ale obraz ów wymaga pogłębienia, zwłaszcza w kontekście warunków pracy i jej jakości. Próba przedstawienia skutków tej sytuacji zostanie podjęta w niniejszym rozdziale, na podstawie analizy literatury oraz danych empirycznych. Po scharakteryzowaniu instytucji rokowań zbiorowych jako elementu zbiorowych stosunków pracy, przedstawiony jest aktualny stan negocjacji zbiorowych w Polsce i nakreślone zostały przyczyny ich kryzysu. Następnie opisana jest pozycja samorządu lokalnego jako pracodawcy. W dalszej części rozdziału poszukiwana jest odpowiedź na pytanie, dlaczego rokowania zbiorowe mają znacznie dla stosunków pracy i dialogu społecznego w samorządzie lokalnym.

Abstract

The process of weakening collective bargaining in Poland, which has long been at the edge of paralysis, is a well-recognised and repeatedly described phenomenon. The consequences of that in the local government space have also been diagnosed, but this picture needs to be deepened, especially in the context of working conditions and quality of work. This chapter attempts to do so, relying on analysis of the literature and empirical data. After characterizing the institution of collective bargaining as an element of industrial relations, the current state of collective bargaining in Poland is presented and the reasons for its crisis outlined. Next, the position of local government as an employer is described. The following section seeks an answer to the question of why

⁴ Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Instytut Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej, e-mail: jczar@sggwaw.pl, ORCID: 0000-0002-2179-3332.

collective bargaining is important for industrial relations and social dialogue in local government.

Słowa kluczowe: zbiorowe stosunki pracy, rokowania zbiorowe, samorząd terytorialny, usługi publiczne

Keywords: industrial relations, collective bargaining, local government, public services

Wprowadzenie

O ile związek rokowań zbiorowych z dialogiem społecznym oraz stosunkami pracy, zwłaszcza zbiorowymi jest fundamentalny, ma niewątpliwie charakter przyczynowy i pozostaje przedmiotem systematycznego zainteresowania badawczego oraz teoretycznej refleksji (np. Visser 2001), o tyle mniej oczywiste jest analizowanie relacji tych trzech procesów instytucjonalnych w kontekście samorządu lokalnego. Innymi słowy, w polskich realiach sporadycznie tylko stawiane jest pytanie o to, jaki wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego⁵ ma kształt i dynamika stosunków pracy, rokowań zbiorowych oraz będącego ich wyższym stadium rozwojowym dialogu społecznego, zarówno w wariacie dwu-, jak i trójstronnym (np. Abramowicz 2009; Sroka 2003). Tymczasem, mając na uwadze to, że samorząd lokalny jest nie tylko kluczowym elementem składowym ładu instytucjonalnego oraz aparatu władzy, ale także pracodawcą i partnerem społecznym (choć ta ostatnia rola jest stosunkowo mało rozpoznana, a często nawet nieuświadomiana nie tylko przez badaczy samorządu lokalnego, ale także samych interesariuszy), kwestia ta zasługuje na szczególną uwagę.

Rokowania zbiorowe jako proces zbiorowych stosunków pracy

Zgodnie z klasycznym ujęciem stosunków przemysłowych (zbiorowych stosunków pracy) (Dunlop 1958; Laffer 1974; Marsden 1982, Beaumont 1995) rokowania zbiorowe obok konfliktu przemysłowego stanowią główny proces zbiorowych stosunków pracy. Rokowania zbiorowe, zwane niekiedy przetargiem zbiorowym, obejmują:

[Wszelkie negocjacje], które następują między pracodawcą, grupą pracodawców albo co najmniej jedną organizacją pracodawców z jednej

⁵ Przegląd polskich publikacji naukowych, w tytułach których (względnie w zawartych w nich słowach kluczowych) występują obok siebie pojęcia „samorząd lokalny/terytorialny” oraz „dialog społeczny”, wskazuje niestety na częstą nieznamość formalnych definicji dialogu społecznego przez ich autorów, używających tego pojęcia dowolnie i traktujących go jako desygnat „komunikacji społecznej”, „dialogu z obywatelami/mieszkańcami”, „konsultacji społecznych” czy „partycypacji społecznej”.

strony i co najmniej jedną organizacją pracowników z drugiej, w celu, po pierwsze, określenia warunków pracy i zatrudnienia, po drugie uregulowania stosunków między pracodawcami a pracownikami i po trzecie uregulowania stosunków między pracodawcami lub ich organizacjami a organizacją lub organizacjami pracowników.

Konwencja nr 154 MOP

Rola rokowań zbiorowych i będących ich produktem układów zbiorowych jest często niedoceniana w aspekcie ekonomicznym. Tymczasem układy zbiorowe są ważne nie tylko z perspektywy interesów pracowniczych, ale także dla pracodawców. Z jednej strony bowiem chronią pracowników, zapewniając im ponadstandardowe uprawnienia, lepsze niż minimum określone prawem pracy. Z drugiej strony tworzą poduszkę bezpieczeństwa dla pracodawców, dając im gwarancję, że związane nimi przedsiębiorstwa nie będą się uciekać do oportunistycznych rozwiązań dających im przewagę nad konkurencją, jak np. dowolne zaniżanie lub podwyższanie poziomu wynagrodzeń, czyli „jazdy na gąsienicy” (*free-riding*), choć ta prawidłowość dotyczy przede wszystkim wymiaru sektorowego.

Rokowania zbiorowe na świecie znajdują się w systematycznym odwrocie, ich znaczenie mierzone zarówno siłą oddziaływania na treść zbiorowych stosunków pracy, jak skalą ich zasięgu ilościowego, wyrażaną za pomocą wskaźnika pokrycia układami zbiorowymi pracy, czyli odsetka pracujących, dla których ich uprawnione reprezentacje (zwykle są to związki zawodowe) oraz pracodawcy zawarli stosowne porozumienia dotyczące warunków pracy, wyraźnie spada, także w krajach tworzących przez dziesięciolecia bastion korporatyizmu, gdzie przetarg zbiorowy stanowił podstawowy, autonomiczny mechanizm regulacji stosunków pracy, czyli przede wszystkim krajach skandynawskich. Rokowania zbiorowe słabną głównie w wymiarze sektorowym, w mniejszym stopniu na poziomie przedsiębiorstwa, a ta nierównomierna erozja znajduje odzwierciedlenie w procesie decentralizacji.

Zbiorowe stosunki pracy i dialog społeczny w Polsce

Polskie stosunki pracy – należy podkreślić, że zarówno indywidualne, jak i zbiorowe – są izomorficznym odzwierciedleniem istniejącego ładu gospodarczego, mówiąc inaczej, typu kapitalizmu, jaki ukształtował się w naszym kraju w wyniku transformacji systemowej. Jakkolwiek równolegle funkcjonuje wiele diagnoz na temat instytucjonalnej konstrukcji i logiki rodzimego wariantu gospodarki rynkowej, formułowanych z rozmaitych pozycji teoretyczno-metodologicznych, to ich wspólnym mianownikiem jest zgoda co do jego hybrydowości.

Na określenie polskiego kapitalizmu używano wielu terminów, jako że był on i jest (wraz z innymi gospodarkami regionu Europy Środkowo-Wschodniej

o postsocjalistycznych korzeniach) analizowany z rozmaitych perspektyw teoretycznych. Z jednej strony istnieją koncepcje, które do analizy i klasyfikacji stosują standardowe ramy teoretyczne, głównie różnorodności kapitalizmu (*Varieties of Capitalism*, VoC) i wielości kapitalizmu (*Diversity of Capitalism*, DoC), które dominują w globalnych badaniach porównawczych współczesnego kapitalizmu (np. Knell i Srholec 2005; Hanson 2007). Z drugiej strony stosowane są niestandardowe podejścia, często osadzone w postwallersteińskiej perspektywie „rdzeń–peryferia” (np. King i Szelenyi 2005; Myant i Drahoukpli 2011; Bohle i Greskovits 2012). Pomiędzy nimi rozpościera się obszar, na którym sytuują się niebezpośrednie i krytyczne zastosowania standardowych ram, często charakteryzujące się dość znaczącymi rozszerzeniami i/lub modyfikacjami (np. Nölke i Vliegenthart 2009; Farkas 2011; Ahlborn, Ahrens i Schweickert 2016). Stosunkowo niedawno katalog ten wzbogacił się o nowy desygnat, czyli „patchwork” (Rapacki i in. 2019). Jest on o tyle godny uwagi, że z jednej strony stanowi efekt wysiłków na rzecz syntezy dotychczasowych propozycji, z drugiej jest produktem refleksji bazującej na źródłach rodzimych, endogennych, z których czerpie, przyjmując długi horyzont czasowy zgodny z braudelowskim paradygmatem „długiego trwania”. Określenie to odnosi się również do innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) i oznacza specyficzny rodzaj porządku instytucjonalnego charakteryzującego się – w wyniku historycznych dziedzictw (prekapitalistycznych/feudalnych oraz zarówno socjalistycznej, jak i postsocjalistycznej imitacyjnej modernizacji zachodnich instytucji) – instytucjonalną niejednoznacznością, wewnętrzną heterogenicznością, a także brakiem komplementarności na różnych poziomach systemu (Rapacki i in. 2019).

Główne cechy krajowych stosunków przemysłowych obejmują niski poziom uzwiązkowienia w połączeniu z porównywalnie niską stopą przynależności do organizacji pracodawców, słabe negocjacje zbiorowe i chwiejną, zdominowaną przez państwo trójstronność. System jest formalnie dwukanałowy, ponieważ rady pracowników istnieją od czasu przyjęcia ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji w 2006 r. Nowy organ nie zdołał jednak zakorzenić się w systemie, a liczba nowych rad pracowników stale spada z każdymi kolejnymi wyborami do tych ciał. W rezultacie rady pracowników stały się instytucją fasadową, a związki zawodowe, gdziekolwiek są obecne, zapewniają główny – i *de facto* jedyny realny – kanał artykulacji i reprezentacji interesów pracowników (zob. Skorupińska 2022).

Jeśli chodzi o poziom uzwiązkowienia, to należy zauważyć, że ze względu na brak oficjalnych, administracyjnych danych zbieranych w sposób ciągły (dane dotyczące członkostwa w związkach zawodowych nie były zbierane przez 25 lat między 1989 a 2014 r.), jedyne wieloletnie i ciągłe serie danych z badań podłużnych pozwalające na analizę trendów w uzwiązkowieniu pochodzą z sondaży Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Badania te

stanowią wiarygodne oraz porównywalne źródło danych, bywały również wykorzystywane w bazie danych ICTWSS.

Stan i dynamika rokowań zbiorowych w Polsce

Stan rokowań zbiorowych w Polsce można bez nadmiernej przesady określić mianem „śmierci klinicznej” (Czarzasty 2019). Autonomiczna regulacja stosunków pracy odgrywa w naszym kraju rolę drugorzędną w stosunku do powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz jednostronnych, woluntarystycznych decyzji pracodawców, co sprawia, że zbiorowe stosunki pracy szczebla zakładowego wypełniają w większości przypadków warunki charakteryzujące model unitarny (Heery 2016), względnie zindywidualizowanych zbiorowych stosunków pracy (zindywidualizowana relacja pracodawcy z pracownikiem pod nieobecność reprezentacji związkowej) lub „czarnej dziury” (deunionizacja połączona z brakiem spójnej polityki zarządzania zasobami ludzkimi, ZZL), zwykle widocznej w przedsiębiorstwach mikro- i małych (Guest 1997).

Przyczyny atrofii rokowań, a więc i układów zbiorowych w Polsce są złożone. Literatura z obszaru prawa pracy wskazuje regularnie na kilka czynników o zasadniczym dla tego zaniku znaczeniu. To słabość partnerów społecznych, czy też, mówiąc tradycyjnym językiem – stosunków przemysłowych, instytucjonalnych aktorów zbiorowych, czyli związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, problemu dominacji w polskim prawie pracy organizacyjnej (zarządczej) koncepcji pracodawcy nad koncepcją właścicielską, brak miejsca na „klauzule derogacyjne” oraz niechęć pracodawców do angażowania się w rokowania zbiorowe ze względu na stopień szczegółowości regulacji ustawowych, w tym skomplikowane procedury rozwiązywania układów zbiorowych pracy (zob. Pisarczyk 2019; Czarnecki 2014).

W naszym kraju negocjacje zbiorowe na poziomie sektorowym faktycznie nie istnieją. Ponadzakładowe układy zbiorowe pracy (PUZP) są niezwykle rzadkie, co skłania do twierdzenia, że instytucja ta jest na krawędzi upadku (Pisarczyk, Rumian 2019). W 2020 r. obowiązywało tylko 61 wielozakładowych układów zbiorowych pracy, obejmujących 200 000 pracowników, głównie w sektorze publicznym. Dominują w Polsce zakładowe układy zbiorowe pracy (ZUZP). Do 2021 r. zarejestrowano 12 462 takich układów zbiorowych, dla niespełna 1,9 mln pracowników, w tym ok. 1 mln z sektora publicznego, a nieco ponad 800 000 z sektora prywatnego, jak wynika z danych PIP. Niemniej jednak dane te nie odzwierciedlają zmian w czasie, albowiem liczba pracowników objętych danym układem w nieunikniony sposób fluktuuje. Szacuje się, że obecnie obowiązuje mniej niż 6 800 ZUZP (Prawo.pl 2021). Zestawiając dostępne dane dotyczące zasięgu wszystkich układów zbiorowych pracy, można bezpiecznie oszacować go na nie więcej niż 20%. Dla jasności należy zauważyć, że występują inne źródła danych, które mogą różnić się od obliczeń krajowych (tj. ICTWSS).

Tabela 1. Zarejestrowane zakładowe układy zbiorowe pracy (ZUZP) w Polsce

Rok	Nowozarejestrowane ZUZP	Protokoły dodatkowe do istniejących ZUZP	Porozumienia o stosowaniu istniejących ZUZP	Liczba pracowników objętych nowozarejestrowanymi ZUZP
2004	328	2,193	21	166,661
2005	220	1,792	12	119,601
2006	177	1,646	6	68,000
2007	168	1,961	15	121,454
2008	155	1,732	4	62,802
2009	123	1,688	2	62,572
2010	130	1,396	1	172,425
2011	136	1,291	3	49,407
2012	92	1,265	3	61,109
2013	109	1,131	1	43,800
2014	88	1,030	1	43,576
2015	69	909	0	101,473
2016	79	896	–	38,227
2017	50	845	–	28,230
2018	54	945	–	21,067
2019	68	988	5	33,437
2020	49	778	1	13,650
2021	48	788	1	20,407

Źródło: Państwowa Inspekcja Pracy (PIP)

Samorząd lokalny w Polsce jako pracodawca

Samorząd lokalny jest w Polsce liczącym się pracodawcą, nie tylko z uwagi na znaczenie wykonywanych zadań publicznych, zarówno własnych, jak i zleconych, ale również w wymiarze czysto ilościowym. Zgodnie z metodologią GUS, do administracji samorządowej zalicza się pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych oraz obsługi wszystkich urzędów na wszystkich szczeblach samorządów, tj. w 2 477 gminach, 380 powiatach i 16 województwach oraz ich jednostkach budżetowych i organizacyjnych⁶. Według danych za 2020 r. sektor samorządowy był miejscem pracy dla

⁶ Do administracji samorządu terytorialnego zaliczane są:

blisko 2 mln osób, co stanowiło wówczas 19,9% ogółu pracujących w skali kraju. Warto dodać, że niemal $\frac{3}{4}$ pracujących dla sektora samorządowego stanowią kobiety.

Wysoki stan zatrudnienia w samorządach tłumaczy przede wszystkim to, że ciąży na nich bardzo szeroki zakres obowiązków związanych z zapewnianiem usług publicznych, w tym usług powszechnego dostępu w ramach zadań własnych i zleconych. Do najważniejszych zadań własnych samorządu należą m.in.: zarządzanie drogami, ulicami, mostami, organizacja ruchu, zaopatrzenie ludności w energię ciepłą, elektryczną i gazową, zarządzanie wodociągami i kanalizacją; nadzór nad transportem zbiorowym i jego rozwój; ochrona zdrowia; pomoc społeczna; edukacja publiczna; dbałość o porządek publiczny, bezpieczeństwo, ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową; utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; rejestracja pojazdów. Do zadań zleconych samorządu należą m.in.: wypłaty zasiłków z pomocy społecznej; prowadzenie urzędów stanu cywilnego oraz wydawanie dowodów osobistych; oświetlenie dróg krajowych w miastach; ewidencja nieruchomości; prowadzenie powiatowej inspekcji weterynaryjnej i sanitarnej; prowadzenie powiatowych urzędów pracy; nadzór nad lasami prywatnymi; utrzymanie urządzeń melioracji wodnej. Tak szeroki wachlarz obowiązków implikuje konieczność utrzymywania przez samorządy kadr adekwatnych do ciężaru zadań, pod względem ilościowym i kompetencyjnym, funkcjonujących w ramach wielopiętrowych struktur organizacyjnych, jak urzędy, czy przedsiębiorstwa i zakłady komunalne.

Sektor samorządowy był przez dwa dziesięciolecia uważany za pracodawcę atrakcyjnego ze względu na względną, na tle sektora prywatnego stabilność zatrudnienia (zatrudniających na umowy o pracę) i przewidywalność warunków pracy, pomimo tego, że nie oferował nadmiernie wysokich – w porównaniu do sektora przedsiębiorstw – zarobków. Ta relatywnie bezpieczna od zawirowań występujących na otwartym rynku pracy nisza doznała wstrząsu po uderzeniu serii światowych kryzysów po 2008 r., które, mimo iż do Polski dotarło jedynie ich echo objawiające się nie recesją, a spowolnieniem gospodarczym, to jednak poskutkowały wprowadzeniem przez państwo rodzimego

Gminy i miasta na prawach powiatu:

- a) Urzędy gmin i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. jednostki usług komunalnych oraz od 2009 r. zarządy dróg),
- b) Urzędy miast na prawach powiatu i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. ośrodki dokumentacji geodezyjno-kartograficznej oraz od 2009 r. zarządy dróg);

Powiaty, tj. starostwa powiatowe i jednostki pomocniczej działalności usługowej (np. urzędy pracy, zarządy dróg);

Województwa, tj. urzędy marszałkowskie i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne (np. urzędy pracy, zarządy melioracji i urządzeń wodnych oraz od 2009 r. zarządy dróg).

Samorządowe Kolegia Odwoławcze są organami właściwymi do rozpatrywania m.in. odwołań od decyzji, zażeń na postanowienia jednostek samorządu terytorialnego

wariantu polityki oszczędności (*austerity*) priorytetyzującej równowagę finansów publicznych. Jednym z kluczowych działań podjętych w tym kierunku było zamrożenie w jednostkach sektora finansów publicznych funduszy na wynagrodzenia w 2010 r. Następstwem tego stała się pełzająca prekaryzacja zatrudnienia w administracji, zarówno państwowej, jak i samorządowej, manifestująca się wzrostem udziału personelu pracującego na podstawie umów okresowych, ale także umów cywilnoprawnych (ZMP 2022). Miała ona nieco inny charakter niż w sektorze prywatnym, gdzie wezbrała tzw. trzecia fala prekaryzacji (zob. Karolak 2020) polegająca na upowszechnianiu się umów czasowych, a zwłaszcza cywilnoprawnych i nie osiągnęła ona tak wysokiego poziomu, jak w skali całego polskiego rynku pracy lat 2010, niemniej pomiędzy 2012 a 2018 r. udział umów na czas określony podniósł się w sektorze samorządowym z 8 do 12%. Praca w sektorze publicznym, a więc również dla samorządu lokalnego, zaczęła w percepcji społecznej tracić na atrakcyjności. Obrazują to dane sondażowe gromadzone w toku badań realizowanych od początku lat 90. ubiegłego wieku w SGH, pokazujące nasilającą się preferencję dla pracy w sektorze prywatnym, zwłaszcza samozatrudnienia (zob. Czarzasty 2018). Zmieniało się postrzeganie różnych sektorów gospodarki, przy czym sektor publiczny tracił swój urok bezpiecznej przystani, podczas gdy sektor prywatny, zwłaszcza jego krajowa gałąź, zyskiwał uznanie jako miejsce pracy. Nie należy jednak zapominać o negatywnym wpływie logiki „taniego państwa” i „oszczędności po polsku” na warunki pracy w sektorze publicznym, zwłaszcza w państwowej sferze budżetowej. Co ciekawe, retoryka „taniego państwa”, choć często kojarzona z okresem rządów koalicyjnych PO-PSL (2007–2015), pojawiła się w debacie publicznej już wcześniej, za pierwszych rządów PiS między 2005 a 2007 r. Wizja państwa niskokosztowego utrzymująca się ponad partyjnymi podziałami ma swoje korzenie w zjawisku rosnącej w Polsce od początku obecnego wieku popularności doktryny Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), która paradoksalnie wystąpiła w czasie, kiedy moda na nią w Europie Zachodniej zaczynała już przemijać. Jej implikacje w sferze realnej obejmowały systematyczne okrajanie uprawnień pracowniczych (płacowych i pozapłacowych, w tym emerytalnych) w wielu gałęziach usług publicznych, takich jak policja (programy wcześniejszych emerytur) czy edukacja (uprawnienia zabezpieczone Kartą Nauczyciela, której istnienie jest nieustannie kwestionowane). Nie można też pominąć populistycznego tonu debaty publicznej na temat ograniczania tych uprawnień (nieprzypadkowo nazywanych „przywilejami”). Miejsca pracy w sektorze publicznym, które nigdy nie były zbyt konkurencyjne pod względem wynagrodzenia, straciły w ten sposób wiele ze swoich pozapłacowych zalet, którymi niegdyś równoważyły skromniejsze zarobki. Tym samym efekt kompensacyjny (uprawnienia socjalne za gorszą płacę), przed którym kiedyś stawali wchodzący na rynek pracy, rozważając opcje zatrudnienia, w dużej mierze zniknął, stając się głównym zagrożeniem dla rotacji pokoleniowej i reprodukcji

kadrowej w pewnych segmentach sektora publicznego (zob. Kozek i in. 2011). Objawia się to m.in. wysoką liczbą wakatów w policji, edukacji czy alarmująco zaawansowanym średnim wiekiem lekarzy i pielęgniarek.

Ożywienie gospodarcze widoczne po 2013 r. połączone z ogólnym zmniejszaniem się zasobów pracy na rynku potęguje deficyt wykwalifikowanej siły roboczej w sektorze publicznym. Z oczywistych względów, takich jak bariery formalnoprawne (wymóg posiadania obywatelstwa, konieczny do spełnienia w wypadku stanowisk urzędniczych) oraz kulturowo-językowe, ubytki naturalne (zakończenie aktywności zawodowej w związku z odejściem na emeryturę, na skalę którego to zjawiska wpływ miało również obniżenie wieku emerytalnego w 2015 r.) i przechodzenie do sektora prywatnego powodowane motywacją finansową, nie mogły być wyrównywane przez migrantów zarobkowych osiedlających się w naszym kraju. Zatrudnianie w szkołach ukraińskich asystentów w reakcji na wielką falę uchodźców napływających do Polski rosyjskiej inwazji w lutym 2022 r. i konieczność przyjmowania ukraińskich dzieci i młodzieży do polskich placówek oświatowych jest zjawiskiem marginalnym i doraźnym rozwiązaniem antykryzysowym niezmieniającym ogólnego obrazu sytuacji. Niskie bezrobocie, zadowalająca koniunktura gospodarcza i bardzo dynamiczny wzrost po 2015 r. płacy minimalnej tworzą zespół czynników osłabiających siłę przyciągania nowych pracowników i utrzymania obecnych przez sektor publiczny, a więc i samorządy lokalne. Będące przez lata negatywnym układem odniesienia dla podażowej strony rynku pracy mikroprzedsiębiorstwa od drugiej dekady XXI wieku zyskują kosztem sektora publicznego i to nie tylko w aspekcie płacowym, ale także – co może wydawać się dość zaskakujące – na płaszczyźnie ocen społecznych i organizacyjnych warunków pracy (Gardawski i in. 2022).

Sektor samorządowy jest, jak pokazała pandemia COVID-19, w szczególnym stopniu odpowiedzialny za dostarczanie usług publicznych, które są niezbędne dla utrzymywania i podtrzymywania życia społecznego w jego ustalonych kulturowo ryzach. Usługi te to przede wszystkim edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, usuwanie nieczystości, do pewnego stopnia także porządek publiczny. Innymi słowy, usługi niezbędne dla funkcjonowania lokalnych społeczności wymagają pracy niezbędnej (*essential work*) i opłacania pracowników, którzy ją wykonają, a ten obowiązek ciąży w przeważającym stopniu na gminach. Pracę niezbędną można określić jako ogół prac i czynności, zarówno zarobkowych, jak i nieodpłatnych, bez właściwego wykonania których życie zbiorowe staje się w swoim codziennym toku trudne lub nawet w pewnych aspektach niemożliwe. Co za tym idzie, pracownicy niezbędni to „wszystkie osoby, które wykonują prace niezbędne do przetrwania i reprodukcji społeczeństwa” (Gardawski i in. 2022). Rzecz jasna, prace niezbędne i pracowników niezbędnych można odnaleźć na całym rynku pracy, w tym także poza sektorem publicznym, czego sztandarowym przykładem jest logistyka (zob. Gardawski i in. 2022), niemniej przestrzeń usług publicznych

pozostaje sferą newralgiczną dla ich dostarczania, ponieważ w tym właśnie celu istnieje.

Organizacje zrzeszające samorządy alarmują (zob. ZMP 2022), że w wielu segmentach samorządowego rynku pracy widoczna jest pogłębiająca się luka podażowa. Dotyczy to m.in. transportu lokalnego, za który odpowiadają przede wszystkim samorząd szczebla powiatowego i wojewódzkiego, ale najboleśniejże są ubytki w usługach publicznych związanych z ochroną zdrowia, edukacją i pomocą społeczną. Wynika to nie tylko z nieadekwatnych w porównaniu do ofert sektora prywatnego warunków płacowych, jakie mogą zapewnić samorządy, ale także zmian w otoczeniu administracyjnym i powodowanych siłą wyższą. W pierwszym przypadku chodzi np. o reformę oświaty likwidującej gimnazja, w wyniku której wielu nauczycieli pracujących w zamykanych placówkach nie chciało, mimo gwarancji zatrudnienia, podejmować pracy w szkołach podstawowych (ZMP 2022). Co do drugiej kwestii, pandemia COVID-19 stała się dla wielu pracowników, w tym również z sektora samorządowego, wykonujących pracę niezbędną związaną z utrzymaniem ciągłości opisywanych tu usług publicznych doświadczeniem na tyle dolegliwym, że skłoniła ich do refleksji nad własną przyszłością zawodową, którą niekoniecznie już widzieli w dotychczasowym miejscu pracy, a nawet zawodzie (por. Burski 2023, w tym tomie; Buchelt, Kowalska-Bobko 2020 o planach zawodowych lekarzy i pielęgniarek).

Dlaczego rokowania zbiorowe mają znaczenie dla stosunków pracy i dialogu społecznego w samorządzie lokalnym?

Przewodnim tematem i problemem, zarówno poznawczym, jak i aplikacyjnym, z którym mierzymy się w tej książce, jest trójkąt – a być może nawet czworokąt (Adamczyk 2023, w tym tomie) – niemożności istniejący w relacjach między władzą samorządową, jako pracodawcą ekonomicznym (pośrednim), organami kierowniczymi jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i przedsiębiorstw komunalnych jako pracodawców bezpośrednich, ale pozbawionych w dużym stopniu siły sprawstwa oraz pracownikami i ich zorganizowaną reprezentacją (związki zawodowe), z interesariuszami politycznymi (ustawodawca, władza wykonawcza) usytuowanymi na poziomie centralnym w tle. Dla większej jasności: metafora trójkąta (względnie czworokąta) dotyczy rozproszenia kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy aktorami (interesariuszami) zbiorowych stosunków pracy obejmujących pracowników pracujących – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – dla samorządów terytorialnych, ze szkodą dla ich interesów pracowniczych.

Z punktu widzenia pracowników i ich przedstawicielstwa głównym wyzwaniem jest to, że instytucjonalny adresat ich postulatów i roszczeń nie jest jednoznacznie identyfikowalny. Rozmyty podział kompetencji, władzy

ekonomicznej i politycznej (stale obecnej w warunkach rynku pracy z organami władzy publicznej działającymi jednocześnie w roli egzekutywy, regulatora i pracodawcy) skutkuje dyfuzją odpowiedzialności i skłonnościami do tego, co w języku potocznym opisującym zależność władzy i kontroli nazywane jest „psychologią”, względnie „spychotechniką”. Najprostszym, a przy tym wymownym przykładem działania tego mechanizmu może być (i faktycznie bywa) konflikt na tle placowym w szkole, dla której organem prowadzącym jest samorząd. Roszczenia pracownicy kierują do pracodawcy formalnego (bezpośredniego), którym jest dyrektor placówki. Ten jest jednak pozbawiony sprawstwa, ponieważ kontrola zasobów finansowych znajduje się w rękach organu prowadzącego, którym jest wójt/burmistrz/prezydent miasta, będący przy tym nie w pełni suwerennym, ponieważ uzależniony jest w swoich decyzjach dotyczących budżetowania placówek edukacyjnych od subwencji oświatowej wpływającej z poziomu centralnego, od państwa. Tym samym rozwiązanie kwestii podwyżek płac dla nauczycieli jest w kontekście lokalnej polityki i publicznego zarządzania niemożliwe. Dlatego też adresem strajków nauczycieli – a warto pamiętać, że strajki tej grupy zawodowej to były zawsze największe, w sensie liczby ich uczestników, konflikty przemysłowe od 1990 r. – nieodmiennie pozostawał rząd. Pomijając nawet wąsko i doraźnie ujmowane kwestie finansowe, ten sposób „ramowania” i kanalizowania konfliktu jest zrozumiały i racjonalny ze względu na Kartę Nauczyciela, ubrany w kostium ustawy quasi-układ zbiorowy na poziomie sektora.

Systematyczny wzrost płacy minimalnej, zwłaszcza po 2015 r. połączony ze stagnacją wynagrodzeń nominalnych – co oznacza erozję płac realnych – w całym sektorze publicznym, w tym samorządowym stanowi zagrożenie dla utrzymania tam zasobów pracy, zarówno w sensie czysto ilościowym (wakaty), jak i jakościowym (poziom wiedzy, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego). Pomiędzy 2015 a 2020 r. relacja płacy minimalnej do średniej zmieniła się o +5 pp., natomiast w odniesieniu do mediany wynagrodzeń – o +4 pp. Jest to czynnik demotywujący, ponieważ w warunkach wymuszanego prawem wzrostu najniższego wynagrodzenia następuje spłaszczanie struktury płacowej i pracownicy z dłuższym stażem zaczynają zarabiać niewiele więcej od pracowników z najniższych szczebli struktury organizacyjnej.

Erozja zasobów ludzkich w sektorze samorządowym może mieć groźne konsekwencje nie tylko dla sprawności działania struktur administracyjnych, ale przede wszystkim dla jakości usług publicznych świadczonych przez samorządy w ramach zadań własnych i zleconych (powierzonych). Nieuniknione staje się pytanie, w jaki sposób usługi te mogą być dostarczane na odpowiednim poziomie, jeśli pracodawca samorządowy – abstrahując w tym punkcie, czy bezpośredni czy pośredni – ztraca konkurencyjność placową? W świetle doświadczeń ostatnich lat można uznać, że z dwóch możliwych scenariuszy: ekonomicznego wzmocnienia sektora publicznego, w tym samorządowego – co

pozwołyby mu na bardziej efektywne wykonywanie zadań własnych i zleconych (można posłużyć się tu analogią do *insourcingu* zaczerpniętego z języka zarządzania) – oraz alternatywnie, wypychania usług publicznych na zewnątrz (*outsourcingu*) w drodze ich urynkowania, więcej przesłanek wskazuje na ten drugi (por. Pawłowski 2020). Polityka transferów socjalnych, w wyniku której strumienie finansowe z budżetu centralnego kierowane są bezpośrednio do pewnych kategorii obywateli, niesie w sobie sugestię, żeby usługi powszechnego dostępu nabywać na rynku. Mając na uwadze poziom cen tych usług, wliczany w sposób kosztowy, można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że dla znaczącej części odbiorców usług publicznych, nie tylko dostarczanych przez jednostki samorządu, stałyby się one niedostępne. Narastający problem deficytu usług opiekuńczych adresowanych do osób starszych i o ograniczonej samodzielności, którego konsekwencją jest rozrost szarej strefy na tym rynku w wyniku dążenia nabywców tychże usług do minimalizacji kosztów, stanowi papierek lakmusowy sytuacji. Niedoinwestowanie oświaty również skutkuje rozrostem szarej strefy w postaci masowych korepetycji. Szara strefa ma swój rewers w postaci działalności prowadzonej jawnie, manifestującej się poprzez bujny rozwój prywatnych segmentów rynku usług zdrowotnych i edukacyjnych, do pewnego stopnia także opiekuńczych (prywatne domy opieki). Pomijając oczywiste negatywne konsekwencje szarej strefy dla finansów publicznych w postaci utraty wpływów podatkowych i składek, które nie zasilają systemu ubezpieczeń społecznych, rodzi to mniej może widoczne, za to bardzo szkodliwe konsekwencje społeczne, takie jak pogłębiające się rozwarstwienie oraz upośledzenie uboższych grup i kategorii społecznych. Brak dostępu do dobrej jakości edukacji publicznej ogranicza zaliczającym się do warstw nieuprzywilejowanych młodym ludziom szanse na budowę kapitału kulturowego (wykształcenie, kwalifikacje, ale i miękkie kompetencje kulturowe), a tym samym zamyka im drogę do awansu ekonomicznego i społecznego. Brak dostępu do publicznych usług leczniczych skazuje ludzi niedysponujących (czy to bezpośrednio, czy pośrednio, np. w postaci prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego opłacanego indywidualnie lub przez pracodawcę) odpowiednimi zasobami finansowymi na – potencjalnie możliwą do uniknięcia lub zminimalizowania – degradację stanu zdrowia, co poza wymiarem jednostkowym przynosi także straty zbiorowe, choćby w formie przedwczesnej dezaktywizacji zawodowej.

Zastosowanie układów zbiorowych jako narzędzia autonomicznej regulacji stosunków pracy dla pracowników samorządowych pozwoliłoby na zapewnienie przynajmniej brzegowych, ogólnych warunków dla stabilizacji zatrudnienia i warunków pracy. Układ zbiorowy dla pracowników samorządu terytorialnego umożliwiłaby także potencjalnie rozwiązanie problemów wyrastających z „trójkąta niemożności”, uregulowanie zależności między pracownikiem – pracodawcą bezpośrednim – pracodawcą rzeczywistym (ekonomicznym).

Warto zwrócić uwagę na to, że w obecnej architekturze autonomicznej regulacji stosunków pracy istnieje szczególna kategoria PUZP, które mogą stanowić pozytywny układ odniesienia w projektowaniu rozwiązań układowych w kontekście samorządu terytorialnego. Są to PUZP dla samorządowych pracowników oświaty niebędących nauczycielami lub samorządowych pracowników gospodarki komunalnej (zob. Adamczyk 2023 w tym tomie). Ewentualne nowe układy budowane w odniesieniu do wyżej wymienionych mogłyby np. zawierać siatkę płac dla poszczególnych grup zaszerogowania, kryteria awansu zawodowego, zakres przysługujących szkoleń i wsparcia rozwoju zawodowego, a także – co stanowiłoby ważną innowację i potencjalny wzór do naśladowania dla całego polskiego rynku pracy, w tym sektora prywatnego – zasady wartościowania stanowisk pracy. Powyższe przykładowe rozwiązania regulujące warunki pracy wykraczające poza literę prawa trzeba opatrzyć zastrzeżeniem, że przy obecnym kształcie otoczenia prawnego raczej wątpliwa jest tego realizacja.

Podsumowanie i wnioski

W niniejszym rozdziale uwaga skierowana jest na dwa niepokojące zjawiska: atrofie układów zbiorowych pracy oraz pogarszające się warunki pracy w sektorze publicznym, w tym samorządowym. Oceniając powierzchownie te dwa procesy, można uznać je za niemające zasadniczego wpływu na rzeczywistość społeczno-gospodarczą *sensu largo*, ale bliższe spojrzenie nakazywałoby głębszy namysł. Po pierwsze, dialog społeczny w sektorze samorządowym jest utrudniony, poza wieloma innymi czynnikami, przez istnienie „trójkąta niemożności”, który skutecznie blokuje możliwość poszukiwania w drodze negocjacyjnej porozumienia w najbardziej elementarnych dla stosunków pracy sprawach, jak wynagrodzenia. Po drugie, sektor samorządowy, będący w skali całej gospodarki i rynku pracy poważnym pracodawcą (z niemal 20-procentowym udziałem w zatrudnieniu), a zarazem odpowiedzialny za dostarczanie usług publicznych kluczowych dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa (w tym zwłaszcza zapobieganiu wykluczeniu społecznemu) znajduje się w niewdzięcznej sytuacji wynikającej z postępującej utraty atrakcyjności jako pracodawca. Nie można przemilczeć faktu, że logika taniego państwa, której korzenie sięgają połowy lat 2000, w znacznym stopniu uformowała postawy decydentów kształtujących politykę zarządzania zasobami ludzkimi w całym sektorze publicznym, w tym również i samorządowym. Z całą pewnością wydarzeniem wagi krytycznej – można argumentować, że fundamentalnym na tyle, iż określającym zależność od ścieżki – było zamrożenie płac dla państwowej sfery budżetowej. Nie dotknęło ono bezpośrednio grup i kategorii pracowników, którym poświęcamy uwagę w tym rozdziale i książce, ale zapoczątkowało tendencję do poszukiwania oszczędności w funkcjonowaniu aparatu administracyjnego władzy państwowej i samorządowej w sferze kosztów

osobowych. Dziedzictwo wcielania w życie doktryny Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) oraz, co trzeba jasno powiedzieć, opacznego rozumienia reguły *value for money* (stosunek jakości do ceny) kładzie się cieniem na jakości usług publicznych oraz warunków pracy pracowników ponoszących bolesne konsekwencje w postaci systematycznej erozji ich płac realnych. Układy zbiorowe – przy obecnym kształcie otoczenia prawnego korzystające z formuły „ponadzakładowych” – zawierane dla pracowników samorządowych mogłyby złagodzić skutki wyżej opisanych zjawisk.

Bibliografia

- Abramowicz, B. (2009). Dialog społeczny w Polsce – instytucjonalizacja i praktyka. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 4, 225–244.
- Ahlborn, M., Ahrens J., Schweickert, R. (2016). Large-scale transition of economic systems – do CEECs converge toward western prototypes?. *Comparative Economic Studies*, 280, 1–33.
- Beaumont, P.B. (1995). *The Future of Employment Relations*. London: Sage.
- Bohle D., Greskovits, B. (2012). *Capitalist diversity on Europe's periphery*, Ithaca NY: Cornell University Press.
- Buchelt, B., Kowalska-Bobko, I. (2020). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w systemie ochrony zdrowia w czasach pandemii*. Kraków: Wydawnictwo UEK.
- Czarnecki, P. (2014). Bariery prawne w zakresie rokowań zbiorowych w sektorze prywatnym w Polsce. W: J. Czarzasty (red.), *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji: rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych* (s. 115–130). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Czarzasty, J. (red.) (2014). *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji: rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Czarzasty, J. (2018). Patchy world. Privatisation as the driving force behind the evolution of labour relations in Poland. *Przegląd Socjologiczny*, 67(3), 135–153.
- Czarzasty, J. (2019). Collective bargaining in Poland: a near-death experience. W: T. Müller, K. Vandaele, J. Waddington (red.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame, Vol. 1*, Brussels: ETUI.
- Dunlop, J.T. (1993). *Industrial Relations Systems*. Boston: Harvard Business School Press.
- Farkas B. (2011). The Central and Eastern European model of capitalism. *Post-Communist Economies*, 23(1), 15–34.
- Gardawski, J., Mrozowicki, A., Burski, J., Czarzasty, J., Karolak, M. (2022). *Polacy pracujący w czasach COVID-19*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Guest, D.E. (1997). Human resource management and performance: a review and research agenda. *International journal of human resource management*, 8(3), 263–276.

- Hanson P. (2007). *The European Union's influence on the development of capitalism in Central Europe*. W: D. Lane (red.), *The transformation of state socialism: System change, capitalism or something else*. London: Palgrave Macmillan.
- Heery, E. (2016). *Framing work: unitary, pluralist, and critical perspectives in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Karolak, M. (2020). Społeczno-ekonomiczne konteksty prekaryzacji pracy młodych w Polsce. W: A. Mrozowicki, J. Czarzasty (red.), *Oswajanie niepewności. Studia społeczno-ekonomiczne nad młodymi pracownikami sprekaryzowanymi* (s. 49–72). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Eyal, G., Szelényi, I., Townsley, E.R. (1998). *Making capitalism without capitalists: The new ruling elites in Eastern Europe*. New York: Verso.
- Knell M., Srholec M. (2007). Diverging pathways in central and eastern Europe. W: D. Lane, M. Myant (red.), *Varieties of capitalism in post-communist countries* (s. 40–62). London: Palgrave Macmillan.
- Konwencja nr 154 MOP, Pobrane z: <https://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k154.html> [20.06.2023 r.].
- Kozek, W. (red.) (2011). *Gra o jutro usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Laffer, K. (1974). Is Industrial Relations an Academic Discipline?. *Journal of Industrial Relations*, 16(1), 62–73.
- Marsden, R. (1982). Industrial Relations. A Critique of Empiricism. *Sociology*, 16(2), 232–250.
- Myant, M., Drahoukoupil, J. (2011). *Transition Economies: Political Economy in Russia, Eastern Europe and Central Asia*. Hoboken NJ: John Wiley & Sons Inc.
- Nölke, A., Vliementhart, A. (2009). Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World Politics*, 61(4), 670–702.
- Pawłowski, Ł. (2020). *Druga fala prywatyzacji: niezamierzone skutki rządów PiS*. Warszawa: Fundacja Kultura Liberalna.
- Pisarczyk, Ł. (2019). The Crisis of the Collective Bargaining System in Poland. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 35(1), 57–77.
- Pisarczyk, Ł., Rumian, J. (2019). Ponadzakładowe układy zbiorowe: zmierzch instytucji?. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 11, 2–10.
- Prawo.pl (2021), *PIP: Coraz mniej zakładowych układów zbiorowych pracy*. Pobrane z: <https://www.prawo.pl/kadry/coraz-mniej-zakladowych-ukladow-zbiorowych-pracy,511973.html> [20.06.2023 r.].
- Rapacki, R. (2019). *Diversity of Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe*. London and New York: Routledge.
- Skorupińska-Cieślak, K. (2023). *Stosunki przemysłowe w Europie Środkowo-Wschodniej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

- Sroka, J. (2003). *Administracja i polityka. Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Visser, J. (2001). *Industrial relations and social dialogue*. W: P. Auer (red.), *Changing Labour Market in Europe: The role and institutions and policies*. Geneva: ILO.
- ZMP (2022). *Samorząd jako pracodawca. Stan wiedzy o samorządowym rynku pracy*. Pobrane z: https://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/1138/Samorz_d_jako_pracodawca__4_.pdf, [20.06.2023 r.].

Lokalny dialog społeczny jako prewencja zagrożeń psychospołecznych wśród pracowników realizujących zadania samorządów

PAULINA BARAŃSKA⁷

Streszczenie

Rozdział poświęcony jest dyskusji nad możliwościami poprawy psychospołecznych warunków pracy grup zawodowych szczególnie narażonych na stres w pracy. Jedną z niewielu dostępnych aktualnie dróg poprawy psychospołecznych warunków pracy grup zawodowych szczególnie narażonych na stres w pracy jest współpraca pomiędzy związkami zawodowymi a pracodawcami na poziomie lokalnym, w ramach możliwości, jakie już dzisiaj stwarzają przepisy prawa pracy. Jednostki samorządu terytorialnego jako pracodawca bezpośredni i pośredni, mogłyby odgrywać istotną rolę w tego rodzaju dialogu społecznym. W pierwszej kolejności opisane są ramy prawne w zakresie bhp, które mogą mieć zastosowanie dla ochrony zdrowia psychicznego pracowników. Następnie przedstawiona jest charakterystyka psychospołecznych czynników narażenia i właściwych metod prewencji, które powinny być przedmiotem negocjacji zbiorowych z pracownikami sektora publicznego. Rozdział zamykają wnioski dotyczące dialogu społecznego w zakresie zagrożeń psychospołecznych na poziomie lokalnym.

Abstract

The chapter is devoted to a discussion of the possibilities for improving the psychosocial working conditions of occupational groups particularly vulnerable to stress at work. One of the few avenues currently available for improving the psychosocial working conditions of occupational groups particularly vulnerable to stress at work is cooperation between trade unions and employers at the local level, within the framework of the opportunities already provided by labor legislation today. Local government units, as direct and indirect employers, could play an important role in this kind of social dialogue. First, the health and safety legal framework that may be applicable to the protection of

⁷ NSZZ „Solidarność”, e-mail: p.baranska@solidarnosc.org.pl, ORCID: 0000-0001-5680-1104.

workers' mental health is described. This is followed by a characterization of psychosocial exposure factors and appropriate prevention methods that should be the subject of collective bargaining with public sector workers. The chapter close with conclusions on social dialogue on psychosocial risks at the local level.

Słowa kluczowe: stres zawodowy, zagrożenia psychospołeczne związane z pracą, pracownicy sektor publicznego, zadania jednostek samorządu terytorialnego, dialog dwustronny, poziom lokalny, prewencja pierwotna
Keywords: occupational stress, work-related psychosocial risk factors (PSRs), public service workers, primary prevention, local social dialogue, trade union action

Wprowadzenie

W ostatniej dekadzie odnotowuje się wysoki wzrost narażenia pracowników na stres związany z pracą. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w wielu czynnikach, takich jak rozwój sektora usług, w którym dominują zagrożenia psychospołeczne, rosnąca liczba badań i danych w zakresie narażenia na stres związany z pracą, ale także długoletnie zaniedbania w zakresie prewencji stresu związanego z pracą, skutkujące coraz większą zapadalnością na choroby zdrowia psychicznego w populacji pracującej. Pracownicy sektora finansów i ubezpieczeń, ale także ochrony zdrowia i pomocy społecznej, usług opiekuńczych i domowych edukacji, administracji, od lat należą do grup zawodowych najbardziej narażonych na ryzyko psychospołeczne w pracy (Eurostat 2020). Dodatkowo, pandemia COVID-19 przyczyniała się do wzrostu narażenia na stres „pracowników niezbędnych” (ang. *essential workers*) zatrudnionych w realizacji usług publicznych (Eurofound 2022). Wprowadzenie pracy zdalnej również wiązało się z intensyfikacją wielu zagrożeń psychospołecznych (Eurofound 2022a), chociaż była ona mniej powszechna w grupie pracowników realizujących zadania publiczne wymagające fizycznej obecności w pracy.

Pomimo to wciąż brakuje szczegółowych uregulowań prawnych w zakresie psychospołecznych czynników narażenia zawodowego, a działania na szczeblu centralnym zakończyły się w 2008 r. wraz z podpisaniem przez partnerów społecznych Deklaracji dotyczącej zapobiegania i przeciwdziałania zjawisku stresu związanego z pracą, która jednak nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Może to być również związane z dominującą, jednak naukowo niepotwierdzoną narracją, jaka jest stosowana w praktykach zarządzania stresem w pracy, zakładającą, że istnieje „dobry” stres motywujący do pracy.

Niemniej jednak problem swoistej pandemii stresu wśród pracowników większości krajów Unii Europejskiej został dostrzeżony przez Komisję Europejską, która w bieżących Ramach Strategicznych BHP na lata 2021–2027

uwzględniła „ukierunkowanie na zagrożenia psychospołeczne”, dając zielone światło dla rozpoczętych konsultacji eksperckich w celu opracowania projektu dyrektywy w sprawie zagrożeń psychospołecznych. Jednak działania te, choć stanowią krok w dobrym kierunku, nie proponują działań, jakie pilnie muszą być podjęte w celu ochrony zdrowia psychicznego w pracy.

Wydaje się, że jedną z niewielu dostępnych aktualnie dróg poprawy psychospołecznych warunków pracy grup zawodowych szczególnie narażonych na stres w pracy jest współpraca pomiędzy związkami zawodowymi a pracodawcami na poziomie lokalnym, w ramach możliwości, jakie już dzisiaj stwarzają przepisy prawa pracy. Jednostki samorządu terytorialnego, jako pracodawca bezpośredni i pośredni, mogłyby odgrywać istotną rolę w tego rodzaju dialogu społecznym. Poniższy rozdział zatem ma na celu przedstawienie możliwości współpracy pomiędzy pracownikami a kierownictwem w celu poprawy psychospołecznych warunków pracy w zakładach pracy realizujących zadania samorządów.

W pierwszej kolejności zostaną opisane ramy prawne w zakresie bhp, które mogą mieć zastosowanie dla ochrony zdrowia psychicznego pracowników. Następnie zostanie przedstawiona charakterystyka psychospołecznych czynników narażenia i właściwych metod prewencji, które powinny być przedmiotem negocjacji zbiorowych z pracownikami sektora publicznego. Rozdział zostanie podsumowany wnioskami końcowymi dotyczącymi dialogu społecznego w zakresie zagrożeń psychospołecznych na poziomie lokalnym.

Ramy prawne w zakresie czynników psychospołecznych

Zagrożenia psychospołeczne stanowią jedyne czynniki narażenia zawodowego, które do tej pory nie zostały w całej swej zbiorowości objęte szczegółowymi uregulowaniami z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Co więcej, czynniki ryzyka psychospołecznego nie są nawet uznane za zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Kodeks pracy jasno określa zagrożenia związane z materialnym środowiskiem pracy i metody prewencji chroniące zdrowie fizyczne pracowników. Jednak ochrona zdrowia psychicznego pozostaje poza sferą uregulowań, które by określały źródła narażenia i sposoby zapobiegania stresowi związanemu z pracą. Wprowadzenie regulacji dotyczących zagrożeń psychospołecznych w środowisku pracy stanowi przedmiot długoletnich starań związków zawodowych na poziomie europejskim i krajowym. Jest to związane przede wszystkim z przepisami w zakresie bhp Unii Europejskiej. Za fundamentalny w tym obszarze akt prawa uważa się Dyrektywę Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (89/391/EWG), zwaną Dyrektywą Ramową, która ustanawia minimalne wymagania bhp. Artykuł 5 dyrektywy, dotyczący przepisów ogólnych, określa podstawowy obowiązek pracodawcy, jakim jest „odpowiedzialność w zakresie

zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy pracownikom w każdym aspekcie odnoszącym się do ich pracy”. Przepis ten nakłada zatem na pracodawcę obowiązek zapewnienia bhp w szerokim zakresie, a „w każdym aspekcie” należy rozumieć jako odnoszącym się zarówno do zdrowia fizycznego, jak i psychicznego. Ponadto, dyrektywa stanowi, że ogólne zasady prewencji zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników powinny m.in. obejmować „odpowiedni rozwój spójnej polityki prewencyjnej, która uwzględniałaby zagadnienia techniczne, sposoby organizacji pracy, warunki pracy, stosunki społeczne oraz wpływ współczynników odnoszących się do środowiska pracy”. Przepis ten zatem bezpośrednio odnosi się do psychospołecznego środowiska pracy, czyniąc je obowiązkowym elementem strategii bhp w zakładzie pracy (art. 6 ust. 2 lit. g).

Analogicznie został sformułowany podstawowy obowiązek pracodawcy w polskim Kodeksie pracy. Pracodawca jest zobowiązany chronić zdrowie i życie pracowników przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki, a w szczególności musi zapewnić rozwój spójnej polityki zapobiegającej wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym uwzględniającej zagadnienia techniczne, organizację pracy, warunki pracy, stosunki społeczne oraz wpływ czynników środowiska pracy (art. 207 § 2 pkt 4 k.p.). Przepis ten również jasno wskazuje, że psychospołeczne czynniki środowiska stanowią podstawowe warunki, jakie muszą być uwzględnione w skutecznej prewencji wypadków i chorób zawodowych. Jednocześnie w wyniku oceny ryzyka zawodowego, jaką pracodawca ma obowiązek przeprowadzać w odniesieniu do czynników narażenia w miejscu pracy, pracodawca informuje pracowników o zidentyfikowanym ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą, oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami (art. 226 k.p.). Przepis ten nie ogranicza oceny ryzyka zawodowego wyłącznie do czynników materialnego środowiska pracy, zatem należy rozumieć, że na pracodawcy również spoczywa obowiązek dokumentacji i informacji na temat zagrożeń dla zdrowia psychicznego pracowników. Co istotne, nowelizacja Kodeksu pracy wprowadzająca zasady bhp pracy zdalnej odnosi się też do uwarunkowań środowiska psychospołecznego w ocenie ryzyka zawodowego (art. 67³¹ §5 k.p.).

Warto podkreślić, że w polskim Kodeksie pracy zostały szczegółowo uregulowane już dwa zagrożenia związane z psychospołecznym środowiskiem pracy, którymi są mobbing (przepisy dodane w 2004 r.) i dyskryminacja w miejscu pracy (przepisy dodane w 2002 r.). Zjawiska te są związane ze stosunkami społecznymi w miejscu pracy i stanowią rodzaj przemocy psychicznej, która może wywołać negatywne skutki dla zdrowia psychicznego w krótkim okresie narażenia na tego typu działania wymierzone w ofiarę. Wobec tego, ustawodawca zobowiązał pracodawcę do zapobiegania mobbingowi (art. 94³ k.p.) i stosowaniu zakazu dyskryminacji w miejscu pracy (art. 18^{3a} k.p.). Przepisy te stanowią dobry przykład opisanego charakteru zagrożeń

psychospołecznych w środowisku pracy. Na przykład według kodeksowej definicji „mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników”. Dyskryminacją jest zaś nierówne traktowanie w zakresie zatrudniania i warunków pracy, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy (art. 18^{3a} § 1–2). Choć przepisy te nie spełniają skutecznie swych założeń, w szczególności przepisy dotyczące mobbingu, gdzie ciężar dowodu spoczywa na ofierze, to jednak są elementem regulacji z zakresu bhp psychospołecznego środowiska pracy. Regulacje te zatem mogą stanowić furtkę do uregulowania kolejnych zagrożeń dla zdrowia psychicznego pracowników.

Psychospołeczne czynniki ryzyka: mit pozytywnego stresu

Brak jednolitej, prawnej definicji zagrożeń psychospołecznych w środowisku pracy stanowi podstawową przeszkodę w zakresie właściwej prewencji stresu w zakładach pracy. Bieżący stan rzeczy stanowi szerokie pole do nadużyć w praktykach zapobiegania psychospołecznym czynnikom ryzyka zawodowego stosowanych przez przedsiębiorstwa. Nadużycia te mają swoje źródła w bardzo luźnej interpretacji istoty stresu zawodowego oraz jego faktycznych źródeł, która zazwyczaj przebiega w oderwaniu od wiedzy naukowej, popartej dowodami empirycznymi.

Zatem w ostatniej dekadzie możemy obserwować rozkwit rynku firm consultingowych, które oferują klientom biznesowym usługi zarządzania stresem zawodowym w formie szkoleń i doradztwa w zakresie zagrożeń psychospołecznych. W teorii misja tego typu firm wpisuje się w cele organizacyjne, takie jak godzenie wskaźników wydajności z dobrostanem pracowników. W praktyce jednak doradztwo w zakresie prewencji stresu w pracy realizuje zamówienie klienta, które ma spełnić określony interes przedsiębiorstwa, zgodny z logiką wytwarzania zysku. Różnorodność definicji i podejść koncepcyjnych oraz narzędzi prewencji zagrożeń psychospołecznych sprawiają, że powszechnie stosowane metody na rynku doradztwa biznesowego pozawalają na wielorakość interpretacji tego samego zjawiska.

Koncepcja „pozytywnego stresu” jest jedną ze szczególnie popularnych teorii w praktyce doradztwa zarządzania stresem w pracy. Pojęcie to sięga lat 30. XX w. i jest związane z pracami lekarza endokrynologa, Hansa Selye, który

był pionierem w dziedzinie badań nad stresem. Selye jako pierwszy sformułował teorię odpowiedzi organizmu człowieka na zagrożenie, znaną jako model „ogólnego zespołu adaptacyjnego”. Mechanizm ten zakłada, że indywidualna reakcja na czynniki środowiska wywołuje w organizmie człowieka jednako- we procesy metaboliczne, bez względu na rodzaj tych czynników, i stanowi „stres” (Selye 1936; 1950). Następnie w latach 70. teoria ta została poddana w wątpliwość, ponieważ nie wyjaśniała, dlaczego niektóre czynniki, takie jak np. sport, narodziny dziecka, zawarcie ślubu, mogą wiązać się z korzystnym oddziaływaniem na kondycję psychofizyczną człowieka. Selye wówczas dokonał rozróżnienia na *eustres*, czyli pozytywną reakcję na czynniki środowiska i *dystres* będący negatywną odpowiedzią na stresory (Selye 1976). Według autora *eustres* miał wiązać się z pozytywnym doświadczeniem i emocjami, takimi jak radość czy motywacja do działania, natomiast *dystres* z niekorzystnymi następstwami dla zdrowia psychofizycznego.

Podczas gdy pojęcie dystresu zostało dobrze opisane i istnieje wiele dowodów na negatywne skutki stresu, w szczególności jego przewlekłe doświadczenie, dla zdrowia psychicznego i fizycznego człowieka, to zjawisko eustresu nie znajduje potwierdzenia w badaniach naukowych. Internetowa baza badań naukowych Web of Science zawiera 276 pozycje na temat eustresu i blisko 250 000 badań poświęconych zjawisku dystresu przeprowadzonych w latach 1976–2020 (Lenárt i Scheringer 2020). Na podstawie analizy dotychczasowych dowodów naukowych w zakresie badań nad stresem można wyciągnąć wnioski, że istnieje potwierdzenie teorii istnienia zjawiska eustresu. „Reakcja na stres nie jest ani dobra, ani zła, a jego wpływ na wydajność organizmu zależy od szeregu interakcji z innymi czynnikami środowiska” (Lenárt i Scheringer, 2020: 4).

Pomimo to doradztwo w zakresie zarządzania stresem w pracy obfituje w zalecenia skierowane do pracowników, którzy mają odczuwać motywację do pracy, przyczyniającą się do zwiększonej efektywności w wykonywaniu zadań, będącej wynikiem odpowiedzi na stresory w środowisku pracy, takie jak np. presja czasu czy też wielozadaniowość. Zatem w powszechnej praktyce zarządzania stresem w pracy jest on postrzegany jako pozytywne zjawisko, które przyczynia się do wzrostu efektów pracy, a pracownicy są szkoleni jak oswajać stres i budować swą odporność na stresujące wymagania środowiska pracy. Jednak takie praktyki stosują błędne założenie, że reakcja na stres zawodowy może mieć pozytywne skutki dla zdrowia pracowników, jednocześnie całkowicie ignorując potwierdzone negatywne oddziaływanie stresu na zdrowie psychofizyczne, zwłaszcza jego chronicznej postaci, która występuje w środowisku pracy. Niestety, te fałszywe założenia wprost prowadzą do nieprawidłowej prewencji stresu w miejscu pracy. Działania te bowiem są skoncentrowane na pracowniku i zmianie jego/jej postrzegania stresu jako czynnika negatywnego na czynnik pozytywny, gdzie pracownik jest „źródłem” stresu związanego z pracą. Tymczasem skuteczna prewencja zagrożeń

psychospołecznych realizująca obowiązek ochrony zdrowia w każdym aspekcie pracy koncentruje się na faktycznych źródłach stresu związanego z pracą, które są nieodłącznie powiązane ze środowiskiem pracy.

Psychospołeczne czynniki ryzyka zawodowego

Badania naukowe nad psychospołecznymi czynnikami ryzyka w środowisku pracy zostały zapoczątkowane pod koniec lat 70. XX w. I choć od tamtej pory zagrożenia te zostały już szeroko opisane, istnieje duża różnorodność w podejściach koncepcyjnych i narzędziach badawczych diagnozujących występowanie poszczególnych psychospołecznych czynników narażenia na stres związany z pracą. Jednak podstawowy podział, jaki jest powszechnie stosowany przez badaczy, różnicuje zagrożenia psychospołeczne na czynniki związane ze sposobem organizacji pracy, kulturą zarządzania przedsiębiorstwem oraz te wynikające z relacji interpersonalnych w środowisku pracy. Jednocześnie należy podkreślić, że wszystkie koncepcje zagrożeń psychospołecznych odnoszą się jedynie do czynników związanych ze środowiskiem pracy. Zdrowie psychofizyczne jest kształtowane przez wiele czynników środowiskowych i indywidualnych, jednak badania naukowe nad zagrożeniami psychospołecznymi związanymi z pracą koncentrują się wyłącznie na analizie związków pomiędzy psychospołecznym środowiskiem pracy a zdrowiem psychofizycznym pracowników. Co za tym idzie, zagrożenia psychospołeczne są definiowane jako konkretne czynniki psychospołeczne, mające związek z środowiskiem pracy (a nie np. indywidualnymi uwarunkowaniami zdrowia, czy też czynnikami społeczno-ekonomicznymi), które mogą negatywnie wpływać na zdrowie pracowników. Innymi słowy, koncepcje zagrożeń psychospołecznych związanych z pracą nie negują wpływu czynników indywidualnych i społecznych na zdrowie pracowników, których badaniami zajmują się inne nauki, takie jak medycyna, psychologia indywidualna czy też socjologia, a skupiają się na analizie wpływu środowiska pracy na zdrowie pracowników.

Liczne badania naukowe realizowane w ostatnich czterech dekadach wskazują na związek przyczynowo-skutkowy o zróżnicowanej sile pomiędzy psychospołecznymi czynnikami narażenia na stres związany z pracą a zaburzeniami zdrowia psychicznego, w tym depresji, wśród pracowników. Najsilniejsze związki zaobserwowano pomiędzy wysokimi wymaganiami pracy (liczba obowiązków, odpowiednia jakość, ukrywanie, unikanie lub udawanie emocji), niską kontrolą nad wykonywanymi zdaniami, brakiem równowagi pomiędzy wysiłkiem a wynagrodzeniem za wykonywaną pracę, niską sprawiedliwością organizacyjną, mobbingiem, niskim wsparciem społecznym ze strony kolegów i przełożonych a zwiększonym ryzykiem rozwoju depresji i zaburzeń lękowych (Nieuwenhuijsen, Bruinvels i Frings-Dresen 2010; Fernandes i Pereira 2016; Glozier 2017; Harvey i in. 2017).

Tabela 1. Typologia głównych psychospołecznych czynników ryzyka w środowisku pracy

Organizacja pracy	Relacje interpersonalne	Zarządzanie organizacją
Wymagania pracy: jakościowe, ilościowe, emocjonalne	Brak wsparcia społecznego ze strony przełożonych lub kolegów	Zmiany organizacyjne: restrukturyzacje, zwolnienia grupowe
Kontrola nad pracą: brak możliwości decydowania o treści i sposobie wykonywania zadań	Nieprzyjazny klimat społeczny w zespole	Brak poczucia bezpieczeństwa psychicznego: brak przekonania, że kierownictwo dba o dobrostan pracowników
Niepewność pracy: praca tymczasowa, na czas określony lub poczucie bycia łatwo zastąpionym/ą	Konflikty interpersonalne	Brak sprawiedliwości organizacyjnej: brak uczciwych zasad w wynagradzaniu, awansowaniu pracowników
Niejasność ról: niejasność funkcji, poleceń, brak sensu wykonywanej pracy	Mobbing	Brak jasnych informacji o procedurach panujących w organizacji
Czas pracy: nadgodziny, zmienność, nietypowe godziny pracy	Dyskryminacja	Brak zasad moralnych i szacunku w środowisku pracy
Zaburzona równowaga praca – dom: obowiązki zawodowe utrudniają wykonywanie obowiązków rodzinnych, życia prywatnego	Przemoc fizyczna i werbalna	
Wynagrodzenie nieadekwatne do wysiłku (ang. effort-reward imbalance)		

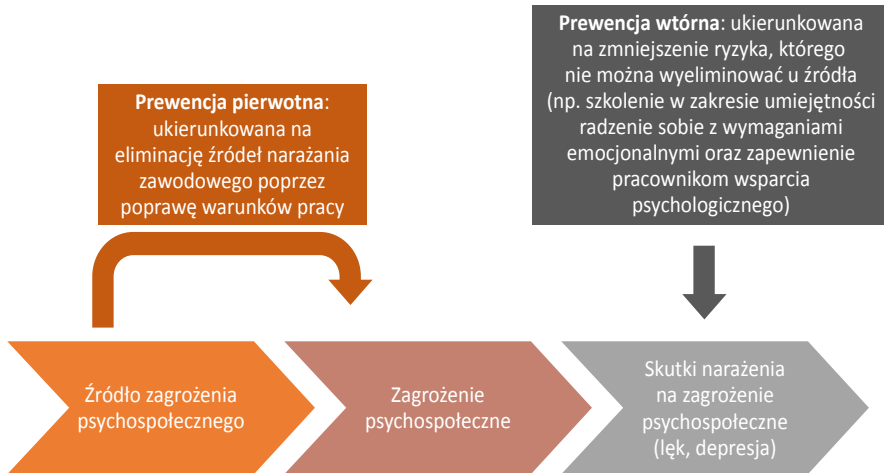
Źródło: opracowanie własne na podstawie Pejtersen i Kristensen 2009.

Warto również zwrócić uwagę na rosnące zjawisko wypalenia zawodowego, które zostało włączone w 2020 r. do Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób (ICD) przez Światową Organizację Zdrowia. Wypalenie zawodowe zostało zdefiniowane jako syndrom związany z pracą, u którego podłoża leży chroniczne narażenie na stres, który nie był skutecznie zagospodarowany (WHO 2020). Zgodnie z doniesieniami naukowymi, według WHO, wypalenie zawodowe przebiega w trzech obszarach: poczucia wyczerpania psychofizycznego, depersonalizacji (odcięcia się od problemów pracy i obojętności wobec niej) oraz niespełnienia w sferze zawodowej (Maslach 1993). W koncepcji tej wypalenie zawodowe jest skutkiem przewlekłego stresu, którego bezpośrednią przyczyną są przede wszystkim czynniki środowiska pracy, takie jak: wysokie wymagania w pracy – niska kontrola nad wykonywanymi zdaniami, wysokie wymagania w pracy – brak zasobów (odpowiednich kompetencji) do sprostania wymaganiom (niedopasowanie rodzaju pracy do umiejętności), konflikty interpersonalne, niska sprawiedliwość organizacyjna, rozdźwięk pomiędzy osobistym systemem wartości a wartościami organizacji – praca pozbawiona sensu. Wypalenie zawodowe skutkuje zaburzeniami lękowymi lub depresją.

Prewencja zagrożeń psychospołecznych

Zagrożenia psychospołeczne związane z pracą zasadniczo różnią się od zagrożeń występujących w materialnym środowisku pracy, ponieważ nie stanowią „policzalnych” czynników, wobec których mogą być ustalone maksymalne wartości narażenia. Dlatego też metody oceny i prewencji zagrożeń psychospołecznych powinny przebiegać na podstawie właściwego dla tych czynników narzędzia oceny ryzyka i metod jego prewencji. Pomimo braku szczegółowych uregulowań prawnych w zakresie ogółu naukowo zidentyfikowanych zagrożeń psychospołecznych występujących w środowisku pracy i zasad ich prewencji, obecne przepisy dotyczące obowiązku przeprowadzenia oceny ryzyka zawodowego mogą mieć zastosowanie. Przede wszystkim pracodawca ocenia i dokumentuje ryzyko zawodowe związane z wykonywaną pracą oraz stosuje niezbędne środki profilaktyczne zmniejszające ryzyko, a także informuje pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą, oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami (art. 226 k.p.). Bez wątplenia niezbędne środki profilaktyczne mogą odgrywać skuteczną rolę jedynie wówczas, kiedy są dobrane odpowiednio do zidentyfikowanego zagrożenia, co jest przedmiotem oceny ryzyka zawodowego. Aby została ona prawidłowo przeprowadzona i odpowiednio, niezbędne środki prewencji do tych zagrożeń zastosowane, powinna przebiegać na bazie modelu prewencji pierwotnej (ang. *primary prevention*), właściwego do oceny ryzyka psychospołecznego (Eurofound i EU-OSHA 2014). W odróżnieniu od prewencji wtórnej, która jest stosowana w zapobieganiu zagrożeniom materialnego środowiska pracy, ocena ryzyka psychospołecznego nie koncentruje się na redukcji zagrożenia, jakim jest stres (jak analogiczne hałas bądź benzen), tylko na źródłach powstawania zagrożenia, czyli w przypadku zagrożeń psychospołecznych, na źródłach zagrożeń psychospołecznych środowiska pracy. Ponadto, Dyrektywa Ramowa odwołuje się do tej koncepcji, podkreślając znaczenie prewencji pierwotnej, która powinna być zawsze zastosowana w pierwszej kolejności w celu wyeliminowania lub uniknięcia ryzyka. Dopiero gdy nie jest to możliwe, należy podjąć środki ochronne zgodnie z zasadą prewencji wtórnej.

Na przykładzie stresu wywołanego zbyt wysokimi wymaganiami ilościowymi pracy, odpowiednia ocena ryzyka polega na identyfikacji i eliminacji źródła zwiększonych wymagań ilościowych. Powinny to zatem być działania z zakresu prewencji pierwotnej, takie jak np. zwiększenie liczby personelu lub zapewnienie odpowiedniego czasu na regenerację psychofizyczną pracownika. Z kolei nieodpowiednia ocena tego zagrożenia byłaby skoncentrowana na skutkach, jakie wywołał stres spowodowany zbyt wysokimi wymaganiami pracy, a prewencja polegałaby na interwencjach skierowanych do pracownika w postaci treningu umiejętności radzenia sobie ze zbyt wysokimi wymaganiami pracy czy też sesjach relaksacyjnych *mindfulness* (Helfferich i Franklin 2022).

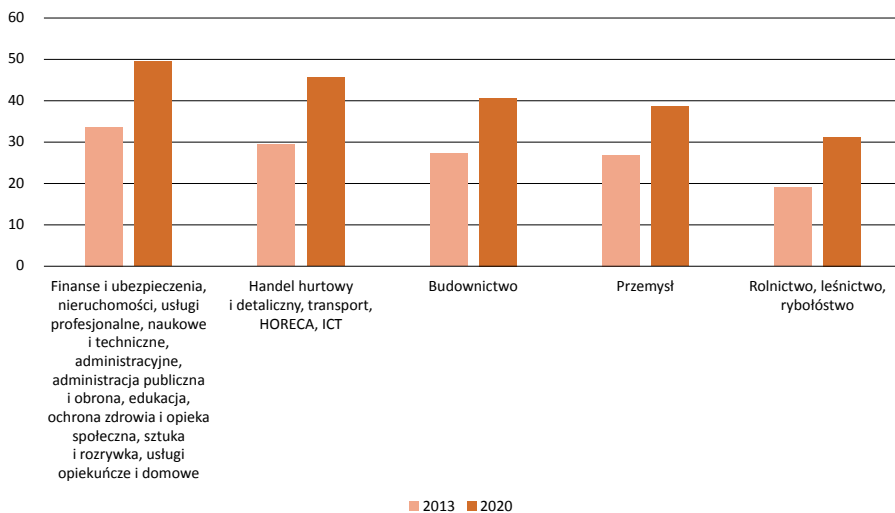


Rys. 1. Prewencja pierwotna (na poziomie warunków pracy) pracy vs prewencja wtórna (na poziomie interwencji na poziomie indywidualnym) w ocenie ryzyka psychospołecznego

Źródło: Helfferich i Franklin 2022.

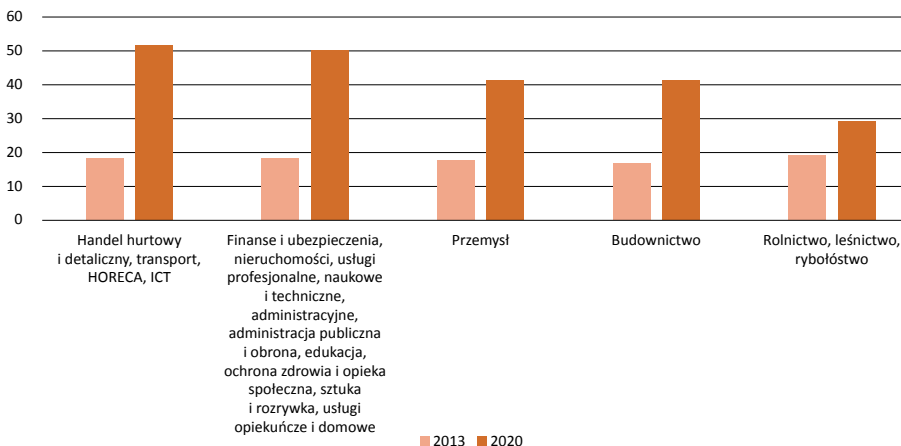
Narażenie na stres wśród pracowników sektora publicznego

Grupy zawodowe pracujące w branżach realizujących zadania publiczne od lat odnotowują wysokie poziomy narażenia na stres zawodowy w porównaniu do pozostałych grup pracowników. Jest to tendencja, którą obserwuje się zarówno w skali europejskiej, jak i krajowej (Eurostat 2020). Dane wskazują, że i w UE-27, i w Polsce w 2020 r. blisko 50% pracowników zatrudnionych w takich branżach jak administracja publiczna, edukacja, ochrona zdrowia i opieka społeczna, sztuka i rozrywka, transport deklarowało narażenie na czynniki wpływające negatywnie na zdrowie psychiczne w pracy. Ponadto, w Polsce obserwuje się szczególnie duży wzrost narażonych pracowników w tych branżach o ponad 30 pp. w okresie 2013–2020 (wykresy 1 i 2).



Wykres 1. Procent pracowników narażonych na psychospołeczne czynniki ryzyka w sektorach gospodarki w UE-27 w latach 2013 i 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2020 HSW_EXP5B.



Wykres 2. Procent pracowników narażonych na psychospołeczne czynniki ryzyka w sektorach gospodarki w Polsce w latach 2013 i 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2020 HSW_EXP5B.

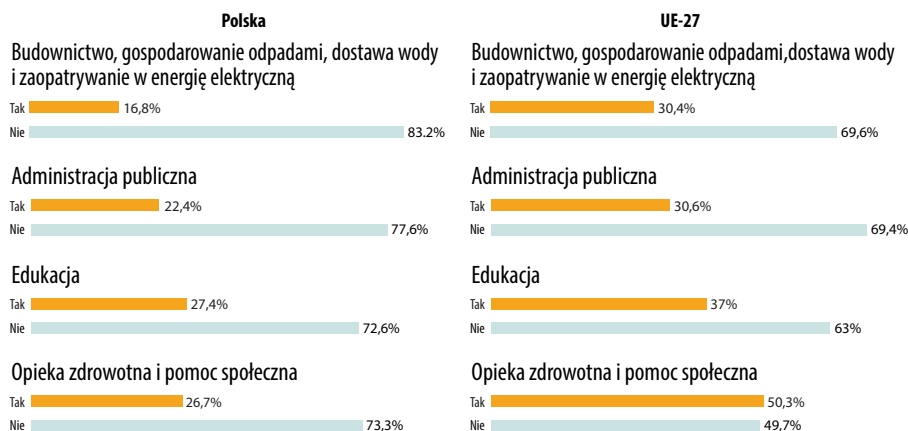
Badanie ankietowe dotyczące narażenia na poszczególne czynniki ryzyka psychospołecznego, zrealizowane przez Koalicję Bezpieczni w Pracy w 2019 r., wskazuje, że polscy pracownicy ochrony zdrowia i pomocy społecznej

stanowią grupę najbardziej narażoną na następujące zagrożenia psychospołeczne spośród wszystkich ankietowanych branż sektora publicznego i prywatnego: wymagania jakościowe pracy (odpowiedzialność zawodowa, obawa przed wyrządzeniem szkody, straty, krzywdy) – 43% pracowników tej branży wskazuje ten czynnik narażenia, oraz wynagrodzenie nieadekwatne do wysiłku – 42% osób w tej branży deklarowało ten czynniki ryzyka (Koalicja Bezpieczni w Pracy 2019). Ponadto, dane z najnowszego Europejskiego Badania Warunków Pracy (EWCS) z 2021 r. wskazują, że pracownicy „pierwszej linii”, którzy mają kontakt z pacjentami, beneficjentami pomocy społecznej, klientami są dwa, trzy razy częściej narażeni na formy przemocy, w szczególności na molestowanie seksualne (6% w porównaniu do średniej 1,8% dla UE-27), w miejscu pracy niż pozostałe grupy zawodowe. Są to również pracownicy, którzy najczęściej doświadczają zaburzeń lękowych, depresji, wypalenia zawodowego (Eurofound 2023). Z kolei polscy pracownicy edukacji stanowili w badaniu Kolaacji Bezpieczni w Pracy grupę najczęściej doświadczającą krytyki ze strony przełożonego spośród wszystkich ankietowanych branż (31%), negatywnych relacji z przełożonymi (26%) oraz zaburzonej równowagi praca–dom. Badanie to również odnotowuje najwyższe narażenie na złą atmosferę w pracy wśród pracowników administracji (28%) oraz negatywne relacje ze współpracownikami (21%).

Okres pandemii COVID-19 miał również szczególnie negatywny wpływ na warunki pracy pracowników realizujących zadania publiczne w porównaniu do pozostałych grup zawodowych. Kryzys w obszarze zdrowia publicznego zdefiniował „pracowników niezbędnych”, czyli tych, bez których pracy podstawowe potrzeby społeczne nie mogły być zaspokojone (zob. Burski 2023, w tym tomie; Czarzasty 2023 w tym tomie). Pracownicy usług publicznych w sektorze zdrowia, opieki i pomocy społecznej, edukacji, służb porządkowych, transportu stanowili grupy, które doświadczały najwyższego wzrostu wymagań pracy, tempa pracy, wydłużonych godzin pracy, konfliktu praca–dom, narażenia na przemoc i dyskryminację w miejscu pracy (Eurofound 2022). „Pracownicy niezbędni” również najczęściej zgłaszali zaburzenia układu mięśniowo-szkieletowego, oraz doświadczali poczucia bycia niedocenionym w pracy (*tamże*). Pracownicy realizujący zadania usług publicznych również odnotowywali wysoki udział osób skarżących się na problemy zdrowia psychicznego w okresie pandemii COVID-19. W sektorze ochrony zdrowia, 50% pracowników odczuwało syndrom stresu pourazowego (PTSD), 25% zgłaszało objawy depresji, 22% objawy stresu, 20% objawy lękowe, a 8% bezsenność, przy czym kobiety częściej niż mężczyźni doświadczaly objawów PTSD i depresji (Komisja Europejska 2021).

Dialog społeczny w zakresie prewencji zagrożeń psychospołecznych związanych z pracą na poziomie samorządowym

Narażenie na czynniki ryzyka psychospołecznego wśród pracowników zatrudnionych w branżach realizujących zadania publiczne jest szczególnie wysokie i wymaga pilnych działań na poziomie lokalnym. Dialog społeczny w przedmiocie zagrożeń psychospołecznych na poziomie centralnym nie przyniósł do tej pory oczekiwanych rezultatów. Podpisana w 2008 r. przez partnerów społecznych Deklaracja dotycząca zapobiegania i przeciwdziałania zjawisku stresu związanego z pracą (wdrażająca Europejskie porozumienie autonomiczne dotyczące stresu związanego z pracą z 2004 r.) nie przyczyniła się do redukcji narażenia na czynniki ryzyka psychospołecznego wśród polskich pracowników. Przeciwnie, dane wskazują na szczególnie szybko rosnącą liczbę pracowników sektora publicznego regularnie doświadczających zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy w ostatniej dekadzie. Jednym z punktów Deklaracji stanowi praktyka przeprowadzania oceny psychospołecznych czynników ryzyka zawodowego. Jednak dane europejskiego badania dla Polski wskazują, że jedynie 18% przedsiębiorstw w 2019 r. miało wdrożony plan zapobiegania stresowi związanemu z pracą, gdzie średnia europejska wynosiła 34% (EU-OSHA 2019). Podobne dysproporcje pomiędzy Polską a UE-27 są obserwowane w sektorze publicznym (wykres 3).



Wykres 3. Rozkład procentowy odpowiedzi na pytanie: *Czy zakład posiada plan zapobiegania stresowi związanemu z pracą?* Dane dot. Polski i UE-27 w sektorze publicznym wg badania ESENER 2019 r.

Źródło: ESENER, 2019.

Warto podkreślić, że branże realizujące zadania samorządów, z wyjątkiem działalności związanej z gospodarowaniem odpadami, dostawą wody i zaopatrzeniem w energię elektryczną, odnotowują wyższy udział zakładów pracy, które

posiadają plany zapobiegania stresowi związanemu z pracą w porównaniu do innych branż (wykres 4). Dane te mogą wskazywać na funkcjonujący dialog pomiędzy zakładowymi organizacjami związkowymi a samorządem (wśród pracowników administracji) jak również dyrekcją zakładów pracy realizujących zadania opieki zdrowotnej, pomocy społecznej czy też edukacji. Zatem jest to pewien fundament, na którym może być rozwijany dalszy dialog społeczny.

Budownictwo, gospodarowanie odpadami, dostawa wody i zaopatrzenie w energię elektryczną



Przetwórstwo przemysłowe



Handel, transport, działalność związana z zakwaterowaniem/usługami gastronomicznymi i rekreacją



IT, finanse, nieruchomości i inna działalność naukowa i techniczna lub usługi osobiste



Administracja publiczna



Edukacja



Opieka zdrowotna i pomoc społeczna



Wykres 4. Rozkład procentowy odpowiedzi na pytanie: *Czy zakład posiada plan zapobiegania stresowi związanemu z pracą?* Dane procentowe dot. Polski w branżach gospodarki wg badania ESENER 2019 r.

Źródło: ESENER, 2019.

Przede wszystkim należy zadbać o powszechne wdrożenie, w konsultacji z pracownikami bądź ich przedstawicielami, oceny ryzyka psychospołecznego w środowisku pracy. Metody tej oceny powinny przebiegać na podstawie wspólnie określonych wytycznych odnośnie do narzędzi oceny (odpowiednich kwestionariuszy do oceny ryzyka psychospołecznego), sposobu przetwarzania zebranych danych zapewniających pełną anonimowość odpowiedzi pracowników, oraz zasady prewencji zidentyfikowanych zagrożeń. Zgodnie z wcześniej opisanymi zasadami, zapobieganie zagrożeniom psychospołecznym powinno podlegać prewencji pierwotnej, ponieważ jest to model zapewniający właściwe, niezbędne środki ukierunkowane na eliminację bądź redukcję zagrożeń, koncentrując się na działaniach u źródeł powodujących czynniki narażenia na stres w danym zakładzie pracy. Samorząd jako pracodawca pośredni mógłby pełnić funkcję wspierającą dialog, oraz monitorować stosowanie praktyk oceny ryzyka psychospołecznego.

Jednocześnie konkretne środki prewencji, które miałyby być wdrożone w wyniku oceny ryzyka psychospołecznego, również powinny być przedmiotem negocjacji zbiorowych. Potrzeba ta jest przede wszystkim związana z charakterem zagrożeń psychospołecznych, które nie mogą podlegać jednolitym normom narażenia jak w przypadku zagrożeń materialnego środowiska pracy. Arbitralne określenie środków prewencji przez kierownictwo zakładu pracy byłoby naruszeniem Dyrektywy Ramowej, która w art. 11 wprost zobowiązuje pracodawców do konsultacji z pracownikami i ich udziału w dyskusjach dotyczących kwestii związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy. Ponadto, przepisy cytowanego artykułu dyrektywy w ust. 3 jasno wskazują, że „Przedstawiciele pracowników o określonej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników powinni mieć prawo wymagać od pracodawcy podejmowania odpowiednich przedsięwzięć i przedstawiać pracodawcom wnioski, celem uniknięcia zagrożeń istniejących w stosunku do pracowników i celem eliminowania źródeł zagrożeń”⁸. Zatem kierownictwo zakładu pracy jest zobowiązane prawem do umożliwienia udziału Społecznej Inspekcji Pracy w określaniu środków prewencji zidentyfikowanych zagrożeń, również w odniesieniu do psychospołecznych czynników ryzyka zawodowego.

Ponadto, samorzady mogłyby skorzystać z prawa, które daje im Prawo Zamówień Publicznych, do współpracy z podwykonawcami zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, którzy mają wdrożony plan zapobiegania stresowi związanemu z pracą. Taki zapis mógłby być uwzględniony w kryteriach wyłaniania zwycięzcy w postępowaniach ofertowych. Tego typu praktyki są przedmiotem uzgodnień w wyniku negocjacji zbiorowych na tak na poziomie zakładowym, jak i sektorowym w niektórych państwach

⁸ Dyrektywa Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (89/391/EWG).

członkowskich, i mogłyby stanowić model, na którym mógłby się wzorować dialog społeczny na poziomie lokalnym w Polsce.

Podsumowanie i wnioski

W obliczu braku uregulowań prawnych zagrożeń psychospołecznych i metod ich prewencji wskazane byłoby podjęcie dialogu pracodawców z pracownikami w zakresie strategii działań zapobiegających wysokiemu narażeniu na stres związany z pracą wśród grup zawodowych zatrudnionych w realizacji zadań publicznych. Skromny dialog społeczny na szczeblu centralnym nie okazał się do tej pory skuteczny w redukcji narażenia polskich pracowników na stres zawodowy. Jest to jednak rosnący problem, którego nie można dłużej ignorować, gdyż przyczynia się do nieprzerwanego wzrostu zaburzeń zdrowia psychicznego, generując znaczne koszty społeczne i finansowe.

Jedną z przyczyn wysokiego narażenia na stres zawodowy z pewnością jest brak obowiązku prewencji zdefiniowanych prawnie zagrożeń psychospołecznych. Jednak problem ten może również wiązać się z autorytarnym stylem zarządzania, mającym na celu ograniczenie partycypacji pracowników w kształtowaniu kultury pracy, czy też po prostu z dążeniem kadry zarządzającej do utrzymania negatywnego psychospołecznego środowiska pracy, które nie sprzyja solidarności pracowników i ich dążeniom do kolektywnych negocjacji wzrostu wynagrodzeń lub organizacji pracy dopasowanej również do potrzeb pracowników. Jednak polityka organizacyjna oparta na czynnikach ryzyka psychospołecznego osiąga przeciwne do zamierzonych efekty. Stres w pracy nie stanowi zjawiska pozytywnego, przyczyniającego się do wzrostu produktywności przedsiębiorstw. Przeciwnie, skutkuje prezentyzmem, niższym zaangażowaniem w pracę i spadkiem wydajności. Jednak najwyższe koszty są ponoszone przez pracowników w postaci cierpienia i utraty zdrowia psychicznego.

Dialog społeczny na poziomie lokalnym stanowi szansę na podjęcie konkretnych działań zmierzających do poprawy psychospołecznych warunków pracy. Badanie ESENER wskazuje, że w Polsce w sektorze publicznym jest większy udział zakładów pracy posiadających plan zapobiegania stresowi niż w branżach sektora prywatnego. Ten pozytywny trend może być związany z już istniejącym dialogiem społecznym w zakładach pracy realizujących zadania samorządów, takich jak opieka zdrowotna i społeczna, administracja, oraz edukacja. Dlatego też jest to fundament, na którym mogłoby być budowane szersze porozumienie pomiędzy związkami zawodowymi a kierownictwem w zakresie zapobieganiu stresowi związanemu z pracą.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą i powinny wspierać tego rodzaju dialog. Przede wszystkim samorząd jako pracodawca bezpośredni zatrudniający pracowników administracji publicznej powinien dawać przykład dobrych praktyk prewencji stresu jako zjawiska mającego negatywne skutki

dla zdrowia psychicznego pracowników. Takie działania są konieczne, aby samorządy mogły być uznane za wiarygodnego partnera inicjującego politykę zdrowego psychospołecznego środowiska pracy.

Jest to kluczowa rola, jaką samorządy powinny odgrywać w stosunku do podmiotów realizujących zlecone im zadania publiczne poprzez wskazywanie konkretnych działań prewencyjnych, takich jak przeprowadzenie oceny ryzyka psychospołecznego, wdrożenie planu zarządzania stresem, polityki antymobbingowej i antydyskryminacyjnej, które to działania powinny przebiegać w ścisłej konsultacji z przedstawicielami pracowników. Samorządy powinny propagować dobre praktyki w kształtowaniu zdrowego psychospołecznego środowiska pracy poprzez koordynowanie szkoleń oraz seminariów z zakresu kształtowania zdrowego środowiska psychospołecznego pracy, przeznaczonych dla podmiotów realizujących zadania publiczne, a także organizowaniu wspólnej przestrzeni do wymiany perspektyw dla pracowników i pracodawców. Samorządy mogłyby być aktywnie wspierane przez już istniejące instytucje rynku pracy, takie jak wojewódzkie i powiatowe Rady Rynku Pracy, do których zadań należą inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego wykorzystania zasobów ludzkich czy też określanie priorytetów wydatkowania środków z rezerwy Krajowego Funduszu Szkoleń.

Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego powinny aktywnie współpracować ze związkami zawodowymi, inaugurując debatę publiczną wokół problemów zdrowia psychicznego osób zatrudnionych w sektorze publicznym na poziomie lokalnym. Wskazane byłoby sformułowanie stanowiska przez samorządy wobec narastającego problemu narażenia na wysoki poziom stresu zawodowy pracowników realizujących kluczowe zadania dla funkcjonowania społeczeństwa, szczególnie w okresach zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, z którymi możemy mieć do czynienia. Debatę tę wpisuje się w odpowiedzialną i strategiczną politykę publiczną, dlatego też tym bardziej powinna być podjęta przez jednostki samorządu terytorialnego.

Tego typu dialog społeczny na poziomie lokalnym aktualnie wydaje się jedyną możliwą drogą do oddolnych i skutecznych działań gwarantujących wdrożenie właściwych środków prewencji zagrożeń psychospołecznych i poprawy warunków pracy wśród pracowników realizujących zadania niezbędne dla funkcjonowania społeczeństwa, stanowiących jednocześnie grupy zawodowe najmniej docenione i najbardziej narażone na stres związany z pracą.

Bibliografia

- EU-OSHA (2019). *European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER)*.
- Eurofound* (2023). EWCS 2021. Pobrane z: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/violence-in-the-workplace-women-and-frontline-workers-face-higher-risks> [26.07.2023 r.].

- Eurofound (2022). *Working conditions in the time of COVID-19: Implications for the future, European Working Conditions Telephone Survey 2021 series*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2022a). *The rise in telework: Impact on working conditions and regulations*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound i EU-OSHA (2014). *Psychosocial Risks in Europe: Prevalence and Strategies for Prevention*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2020). *Persons reporting exposure to risk factors that can adversely affect mental well-being by sex, age and NACE Rev. 2 activity*. Pobrane z: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/HSW_EXP5B\\$DEFAULTVIEW/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/HSW_EXP5B$DEFAULTVIEW/default/table?lang=en) [26.07.2023 r.].
- Fernandes, C., Pereira, A. (2016). Exposure to psychosocial risk factors in the context of work: a systematic review. *Revista de saúde pública*, 50(24), 1–14.
- Glozier, N. (2017). *Review of evidence of psychosocial risks for mental ill-health in the workplace*. Pobrane z: https://www.safework.nsw.gov.au/data/assets/pdf_file/0007/360448/SW09005-0518-418530-Review-of-Evidence-of-Psychosocial-Risks-for-Mental-....pdf [26.07.2023 r.].
- Harvey, S.B., Modini, M., Joyce, S., Milligan-Saville, J.S., Tan, L., Mykletun, A., Mitchell, P.B. (2017). Can work make you mentally ill? A systematic meta-review of work-related risk factors for common mental health problems. *Occupational and environmental medicine*, 74(4), 301–310.
- Helfferich, B., Franklin, P. (2022). *Work-related psychosocial risks in the healthcare and long-term care sectors. Sources, factors, and prevention measures*. Brussels: ETUI.
- Koalicja Bezpieczni w Pracy (2019). *Bezpieczeństwo w Pracy w Polsce. Mobbing, depresja, stres w miejscu pracy*. Pobrane z: <http://bezpieczniwpracy.pl/wp-content/uploads/2019/10/Raport-Bezpiecze%C5%84stwo-Pracy-w-Polsce-2019.pdf> [26.07.2023 r.].
- Expert Panel on effective ways of investing in Health [EXPH] (2021), *Supporting mental health of health workforce and other essential workers*. Pobrane z: https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-10/028_mental-health_workforce_en_0.pdf [26.07.2023 r.].
- Lenárt, P., Scheringer, M. (2020). Eustress and Distress: Neither Good Nor Bad, but Rather the Same?. *BioEssays: news and reviews in molecular, cellular and developmental biology*, 42(7), 1–5.
- Maslach, C. (1993). Burnout: A Multidimensional Perspective. W: W. Schaufeli, C. Maslach, T. Marek (red.), *Professional Burnout: Recent Developments and Research* (s. 19–32). London: Taylor & Francis.
- Nieuwenhuijsen, K., Bruinvels, D., Frings-Dresen, M. (2010). Psychosocial work environment and stress-related disorders, a systematic review. *Occupational medicine*, 60(4), 277–286.

- Pejtersen, J.H. i Kristensen, T.S. (2009). The development of the psychosocial work environment in Denmark from 1997 to 2005. *Scandinavian journal of work, environment & health*, 35(4), 284–293.
- Selye, H. (1936). A syndrome produced by diverse nocuous agents. *Nature*, 138, 32.
- Selye, H. (1950). *The physiology and pathology of exposure to stress, a treatise based on the concepts of the general-adaptation syndrome and the diseases of adaptation*. Montreal: ACTA Publications.
- Selye, H. (1976). *Stress without distress*. Springer US, 1976.
- WHO (2020). *ICD-11*. Pobrane z: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en> [26.07.2023 r.].

Domy Pomocy Społecznej potrzebują pomocy. W przededniu zapaści czy z szansami na sprawne funkcjonowanie w ramach zmodernizowanej długoterminowej opieki społecznej państwa?

PRZEMYSŁAW PYTEL⁸

Streszczenie

Rozdział poświęcony jest aktualnej sytuacji w publicznych domach pomocy społecznej z uwzględnieniem kontekstu ostatnich dwudziestu lat. Analizowana jest obecna sytuacja kadrowa placówek, pozycja pracowników, działania poszczególnych interesariuszy w trójce reprezentacja pracownicza–samorządy–rząd. Nakreślone są także podstawowe założenia proponowanych zmian w polityce społecznej państwa w ujęciu opieki długoterminowej nad osobami niesamodzielnymi, jak również omówiona zakładana rola publicznych domów opieki społecznej w zmodernizowanym systemie w perspektywie następnych 5–10 lat. W rozdziale mocno podkreślone jest znaczenie dialogu społecznego, rezerw wynikających z jego braku, jak również konieczności jego prowadzenia w obliczu skali wyzwania, jakim jest proces deinstytucjonalizacji systemu opieki długoterminowej.

Abstract

The chapter addresses the public social care homes, the current situation of these units with an outline of the context of the last 20 years and the changes that have taken place during this period. I analyse the current staffing situation of the social care homes, the position of the employees, the actions of the different stakeholders, i.e. trade unions, local government and government. The basic assumptions of the proposed changes in the state's social policy in terms of long-term care for dependent people are analysed. The assumed role of public social care homes in the modernised system in the perspective of the next 5-10 years is presented.

⁸ BBK KK NSZZ „Solidarność”, e-mail: p.pytel@solidarnosc.org.pl, ORCID: 0009-0003-4940-812X.

Słowa kluczowe: Dom Pomocy Społecznej, Europejski Filar Praw Socjalnych, dialog społeczny, deinstytucjonalizacja, długoterminowa opieka środowiskowa

Keywords: Social care home, European Pillar of Social Rights, social dialogue, deinstitutionalisation, long-term community care

Wprowadzenie

Stwierdzenie o kryzysie demograficznym Polski wydaje się truizmem. W przestrzeni publicznej pojawia się mnóstwo informacji i opinii ekspertów o ujemnym przyroście naturalnym, „starzejącym się” społeczeństwie oraz zmniejszającej się liczbie osób w wieku produkcyjnym. Natomiast stosunkowo rzadko daje się usłyszeć głosy, że taki stan rzeczy może być również uznany za jedno z ważniejszych osiągnięć drugiej połowy XX w. i stanowić powód do dumy dla współczesnego społeczeństwa, które dzięki postępowi w medycynie, podniesieniu poziomu życia było w stanie stworzyć warunki, aby znacząco wydłużyć średnią wieku swoich członków. Również w dyskursie publicznym rzadziej podnoszone są kwestie związane z problemami organizacji i finansowania opieki nad osobami starszymi, które wynikają z wyżej zasygnalizowanych przyczyn, za to mocno akcentowane są zagrożenia związane z wysokością przyszłych emerytur, koniecznością zasilania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środkami z budżetu państwa celem wypłaty bieżących i przyszłych świadczeń przez ZUS. Tymczasem można przypuszczać, że obawy dotyczące przyszłości powinny ustąpić pierwszeństwa trosce o aktualny stan systemu opieki nad osobami z ograniczoną samodzielnością. Tym bardziej że procesy zachodzące we współczesnych społeczeństwach znacząco zmieniają rolę rodziny, która dotychczas, niejako naturalnie, pełniła funkcję podstawowej komórki opiekuńczej dla jej starszych członków. Zmiany na rynku pracy, wpływające na większą mobilność zawodową i przestrzenną człowieka oraz wiele innych czynników, skutkują zmianą modelu rodziny ze zwartej, w sensie również terytorialnym, komórki społecznej, na rzecz modelu bardziej rozproszonego, osłabia jej znaczenie i użyteczność jako instytucji opieki nad osobami z niepełną samodzielnością. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że świadczenie opieki przez członka rodziny, pomijając nieraz znaczące koszty, nierzadko wiąże się z koniecznością rezygnacji bądź ograniczenia jego aktywności zawodowej. Te kwestie są dodatkowym katalizatorem przyspieszającym nawarstwianie się problemów w systemie długoterminowej opieki społecznej w Polsce.

W niniejszym rozdziale podejmuję temat jednego z kluczowych elementów tego systemu – publicznych domów pomocy społecznej. Temat sam w sobie jest na tyle obszerny, że mógłby stanowić podstawę do oddzielnej publikacji, dlatego skoncentruję się na wybranych aspektach dotyczących aktualnej kondycji tych instytucji, ocenie i potrzebach dialogu społecznego w trójkącie

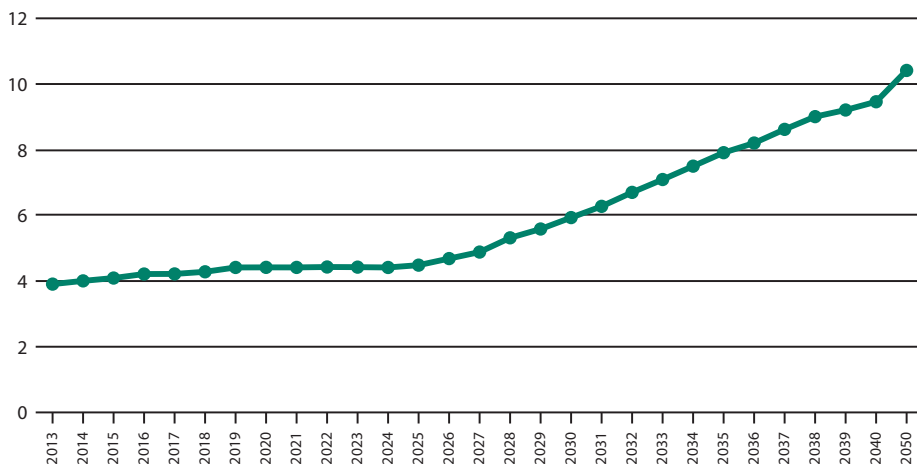
reprezentanci pracowników DPS–samorządy–administracja centralna, jak również roli, jaką powinny odgrywać w systemie opieki długoterminowej po zapowiadanych przez rząd zmianach. W rozdziale zostaną wykorzystane wyniki anonimowej ankiety przeprowadzonej w 47 komisjach zakładowych NSZZ „Solidarność”, z poszczególnych regionów Polski, w okresie od marca do maja 2023 r. Tabele znajdują się w aneksie, poniżej informacji bibliograficznych.

Demografia raz jeszcze

Zanim jednak przejdziemy do głównej części rozdziału, przyjrzyjmy się nieco bliżej kwestii demografii. Nie tyle jednak, aby nawiązać do kryzysu demograficznego, ile zilustrować skalę zadań, jaka stoi przed systemem opieki społecznej w Polsce. Wybrane dane prezentują dynamikę wzrostu najstarszych grup wiekowych naszego społeczeństwa, przy jednocześnie zmniejszającej się liczbie kobiet w wieku, w którym mogą zostać biologicznymi matkami. Kategoria skupiająca kobiety w wieku minimum 60 lat lub więcej i mężczyzn w wieku minimum 65 lat lub więcej w roku 2004 liczyła 5847,1 tys. osób, co stanowiło 15,3% całej populacji Polski. Natomiast w roku 2021 liczebność tej kategorii wynosiła 8529,7 tys. osób, co stanowiło już 22,5% populacji. Oczywiście kryteria doboru tej kategorii nie są przypadkowe. Opisują one liczbę osób, które nabyły uprawnienia emerytalne. Co do osób obu płci w wieku 65 lat lub więcej, to w roku 2004 kategoria ta liczyła 5018,3 tys. osób, co stanowiło 13,1% całej populacji, natomiast w roku 2021 jej liczebność wynosiła 7175,1 tys. osób, co stanowiło już 18,9% populacji.

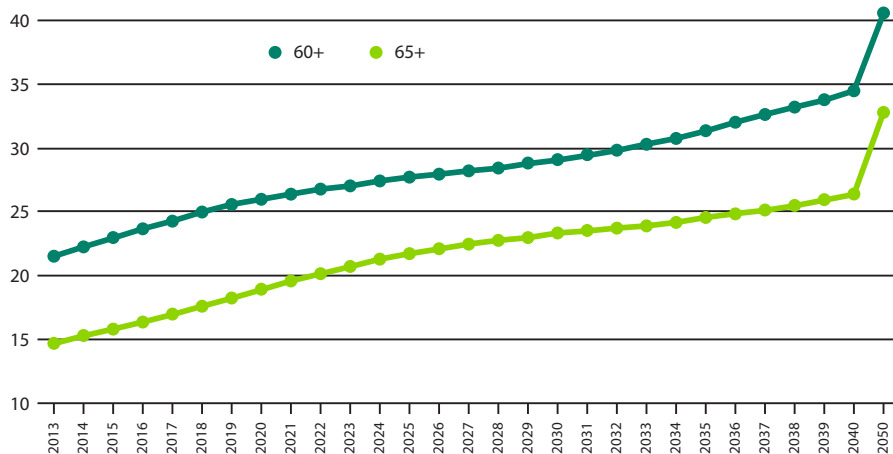
Biorąc pod uwagę te dane, nie dziwią estymacje, zakładające w ciągu najbliższych 15 lat wzrost odsetka osób powyżej 80. roku życia wyniesie dwukrotnie więcej niżli to jest obecnie i osiągnie poziom ponad 8% populacji. Dzisiejsi 65-latkowie, przy zachowaniu prognozowanej długości życia, staną się seniorami, którzy najprawdopodobniej będą wymagać pełnej bądź częściowej opieki. Również liczna kategoria osób w średnim wieku, tj. pomiędzy 45–59 (kobiety)/64 (mężczyźni), która na rok 2021 stanowiła ponad 8,5 mln osób, w kolejnych latach będą zasilac grono emerytów.

Ilustrację tych prognoz widzimy na wykresie 1.



Wykres 1. Odsetek osób w wieku 80 lat i więcej w populacji Polski w latach 2013–2050

Źródło: Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2015–2050, GUS, Warszawa 2016.



Wykres 2. Odsetek osób w wieku 60 i 65 lat i więcej w Polsce w latach 2013–2050

Źródło: Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2015–2050, GUS, Warszawa 2016.

Z pewną rezerwą można natomiast podejść do danych dotyczących estymacji w dłuższych niż 10–15-letnia perspektywa czasowa. Demografowie opierają się na modelach liczbowych, które z definicji nie uwzględniają czynników kulturowych, jak również wydarzeń, których nie sposób przewidzieć. Dobrą ilustracją powyższego zastrzeżenia jest zakładany przez statystyków na początku XX w. wzrost liczby ludności Rosji z ok. 125 mln ze spisu powszechnego

z 1897 r. do prognozowanych 600 mln na koniec XX stulecia. Dlatego warto postawić mały znak zapytania przy prognozowanych na wykresach wartościach dotyczących piątej dekady, do roku 2050. Są one, rzecz jasna, prawdopodobne, ale obarczone większym ryzykiem błędu niż założenia uwzględniające 10–15 lat. Wskazane zastrzeżenie, rzecz jasna, nie zmienia ogólnego wniosku, który jednoznacznie wskazuje, że w najbliższych dekadach staniemy przed wyzwaniem dotyczącym nie tylko funkcjonowania systemu emerytalnego, ale również zapewnienia godnej opieki osobom starszym, które mogą stanowić ponad 40% społeczeństwa. Tę funkcję powinny w przyszłości zapewnić, jako komponent systemu opieki długoterminowej dla osób niesamodzielnych, domy pomocy społecznej [za: „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”, 2022 r.]

Warto jeszcze odnotować, że skala wyzwań stojąca przed systemem opieki długoterminowej nie będzie miała wyłącznie charakteru ilościowego. Równie wymagającym zadaniem będzie konieczność zapewnienia opieki poszczególnym, mającym określoną specyfikę, grupom podopiecznych. Pensjonariuszami DPS są również i będą w przyszłości osoby przewlekle chore somatycznie, przewlekle chore psychicznie, niepełnosprawne intelektualnie w różnym wieku, niepełnosprawne fizycznie, wreszcie uzależnione od alkoholu.

Usługi społeczne w Unii Europejskiej

Potrzeba wzmiankowanych zmian systemowych wynika, poza wskazanym już czynnikiem demograficznym, również ze zmian społecznych i w efekcie także gospodarczych, jakich doświadczamy współcześnie w Europie. Rosnąca liczba osób w wieku 65 lat i powyżej to możliwość rozwijania przez rynek nowej oferty, tworzenia usług i dóbr adresowanych do seniorów. Na Zachodzie Europy mówi się wręcz o nowej gałęzi gospodarki, tzw. srebrnej ekonomii, która ma przełożenie na wiele sektorów, np.: turystyka, zdrowie, elektronika (np. urządzenia elektroniczne dostosowane do potrzeb starszych osób). Oczywiście należy zachować proporcje pomiędzy seniorami z bogatszych krajów Europy a ich polskim rówieśnikami, niemniej również w Polsce rosną aspiracje seniorów, co przekłada się na wzrost oczekiwań względem standardów obowiązujących w dostępnej w naszym kraju opiece długoterminowej. Zapewnienie rozwoju i wysokiej jakości usług społecznych stało się w Unii Europejskiej pewnego rodzaju paradygmatem, co zaowocowało przyjęciem przez instytucje unijne 17 listopada 2017 r. 20 zasad europejskiego Filaru Praw Socjalnych.

Jeden z punktów dotyczy bezpośrednio opieki długoterminowej, wskazując, że „każdy ma prawo do przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki długoterminowej, w szczególności opieki w domu i usług środowiskowych”. Jak widzimy, wytyczono również kierunek, w którym należy rozwijać ten rodzaj usług. Z zasadami dokumentu zgadzają się przywódcy państw unijnych,

w tym Polski, czego potwierdzeniem była deklaracja z 7 maja 2020 r., tzw. deklaracja z Porto. Konsekwencją tych wydarzeń, na naszym polskim gruncie, było powstanie dokumentu „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”.

Jej podstawą jest założenie, że usługi społeczne powinny być zorganizowane w taki sposób, aby zapewniały maksymalnie komfortowe i efektywne warunki do realizacji potrzeb osób wymagających wsparcia w codziennym funkcjonowaniu. W związku z czym preferuje się bardziej zdeinstytucjonalizowany charakter tych usług, co w praktyce ma oznaczać rozwój pomocy i utrzymanie podopiecznego jak najdłużej w jego własnym środowisku, optymalnie w miejscu zamieszkania.

Abstrahując od głównego zagadnienia, warto wspomnieć o kilku innych dokumentach rządowych, które częściowo dotyczą obszarów domów pomocy społecznej: „Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030”, „Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami”, a także „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej”. Wszystkie te polityki zmierzają do tworzenia warunków dla inkluzji społecznej, mapowania środowisk mogących zapewnić pożądane przez podopiecznych umiejętności i predyspozycje, jak również tworzenia przyjaznego otoczenia formalnego dla budowania więzów społecznych o charakterze samopomocowym.

Podstawy prawne funkcjonowania domów pomocy społecznej w Polsce

Sposób funkcjonowania DPS i obowiązujące w nich standardy od 1 maja 2004 r. reguluje ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dodatkowo zastosowanie ma rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej.

DPS mogą być prowadzone przez stosunkowo różnorodne podmioty: jednostki samorządu terytorialnego, kościoły, związki wyznaniowe, organizacje społeczne, fundacje, stowarzyszenia, osoby prawne i fizyczne. Należy jednak pamiętać, że warunkiem rozpoczęcia takiej formy działalności jest zezwolenie na prowadzenie placówki od właściwego wojewody. Wojewoda jest również zobowiązany do przeprowadzania cyklicznych kontroli w tych DPS-ach, które działają na podstawie wydanego przez niego zezwolenia, a w razie stwierdzonych uchybień – ma możliwość reakcji, aż do cofnięcia zezwolenia włącznie. W dniu 31 grudnia 2022 r. w Polsce działały 932 publiczne DPS-y prowadzone przez samorządy na szczeblu powiatów.

W kontekście samorządów istotną jest regulacja kwalifikująca objęcie opieką i zapewnienie miejsca w DPS-ie mieszkańcowi danej gminy jako zadania dla tejże gminy o charakterze własnym obowiązkowym, co przekładając

na praktykę, oznacza, że gmina jest zobligowana do znalezienia i najczęściej współfinansowania miejsca pobytu w DPS-ie. Natomiast prowadzenie DPS-u określone jest jako zadanie własne samorządu, nie ma zatem charakteru obligatoryjnego. Co oznacza, że w praktyce decyzję o utworzeniu DPS-u podejmuje się po konsultacjach na szczeblu powiatu lub województwa, w zależności od potrzeb danego regionu.

Finansowanie domów pomocy społecznej w Polsce

Obecnie funkcjonuje dualistyczny system płatności za pobyt osoby niesamodzielnej w DPS-ie. Osoby, które znalazły się w placówce przed wprowadzeniem ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., a nie są w stanie samodzielnie pokryć kosztów swojego pobytu, utrzymywane są ze środków z budżetu państwa (art. 87 ust. 8, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Koszt utrzymania osób przyjętych po wprowadzeniu ustawy obciąża natomiast pensjonariusza, jego rodzinę, a ewentualny niedobór pokrywa samorząd, który skierował daną osobę do DPS-u. Mechanizm jest następujący. W zależności od rodzaju podmiotu, który prowadzi dom: wójt, starosta lub marszałek województwa, uwzględniając profil placówki, ustala maksymalną wysokość odpłatności za miesięczny pobyt pensjonariusza. W publikowanym wskaźniku uwzględnione są m.in. koszty z tytułu wypłaty wynagrodzeń pracowników, co jest jedną z głównych składowych kosztów. Opłata pobierana jest w pierwszej kolejności z dochodu pensjonariusza, z zastrzeżeniem, że kwota ta nie może przekroczyć 70% jego dochodów. Ewentualną różnicę pokrywa rodzina, a jeśli pensjonariusz jej nie posiada lub skorzystał z ulgi z tytułu kryterium dochodowego, opłatę reguluje samorząd.

Dualizmem cechuje się również centralny system finansowania podmiotów opieki nad osobami niesamodzielnymi. O ile po reformie z 2004 r. budżet państwa został odciążony ze współfinansowania pobytu pensjonariuszy w DPS-ach, o tyle nadal dotuje pobyt osób przebywających w zakładach opiekuńczo-leczniczych. Rzeczywisty koszt pobytu podopiecznego w Zakładzie Opiekuńczo-Lecznym (dalej ZOL) jest ok. 2,5-krotnie wyższy niż w DPS-ie, mówimy o kwocie na poziomie ok. 14 tys. zł. Pensjonariusz jest zobowiązany do opłacenia kwoty stanowiącej maksymalnie 250% najniższej emerytury, ale jednocześnie kwota ta nie może być wyższa niż 70% miesięcznego dochodu pensjonariusza. Obowiązkiem opłacenia różnicy może być obciążona rodzina pensjonariusza, ale w praktyce, korzystając z ulgi dochodowej, jest ona zwolniona częściowo lub w całości z tych kosztów, w związku z czym obowiązek ten przechodzi na budżet państwa. Co ważne, gmina kierująca osobę do ZOL-u nie jest elementem równania kosztowego, więc w przypadku umieszczenia jej mieszkańca w ZOL jego pobyt nie obciąża budżetu gminy. Rodzi to pewną nierównowagę rynkową i napięcia pomiędzy podmiotami świadczącymi zbliżone usługi. Ponieważ ZOL-e są dotowane przez państwo, natomiast

DPS-y, o ile w ogóle można mówić o „dotacji”, są zasilane środkami z gmin. Efektem jest, dająca się zauważyć, naturalna skłonność samorządów do szukania miejsc opieki przede wszystkim w ZOL-ach, a dopiero w kolejnym kroku w DPS-ach. Skutkiem ubocznym jest sytuacja, że do placówek z definicji leczniczych trafiają osoby, które niekoniecznie powinny tam być umieszczone.

Konkurowanie ceną pomiędzy domami pomocy społecznej

Taka konstrukcja systemu finansowania, przenosząca gros kosztów z budżetu centralnego na pensjonariuszy, ich rodziny i na końcu na samorządy, rodzi wiele zagrożeń. Pierwszym to relatywnie duże, potencjalne obciążenie dla budżetu rodzin. Dla zobrazowania kwestii przytoczę kilka liczb. Obecny wskaźnik miesięcznego kosztu utrzymania osoby w DPS o profilu mieszkańca w podeszłym wieku w województwie zachodniopomorskim wynosi 5202,66 zł. Natomiast ten sam wskaźnik dla osoby zamieszkującej w DPS o profilu mieszkańca z chorobą psychiczną w województwie śląskim wynosi 6835,33 zł. Generalnie, nieco upraszczając, rozpiętość wskaźników w skali kraju zamyka się w widełkach 5000–7500 zł. Te kwoty znacząco przekraczają możliwości pokrycia ich przez samego mieszkańca domu. Przypomnijmy, że np. średnia świadczenia emerytalno-rentowego wypłacanego w Polsce w 2022 r. wynosiła 2 788,63 zł (ZUS 2023). Większość środków zatem powinny znaleźć rodziny z uwzględnieniem kryteriów dochodowych (art. 61, ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). Biorąc pod uwagę aktualną kwotę zwolnioną od ewentualnych obciążeń z tytułu pobytu innego członka rodziny w DPS-ie, płatnościami mogą być obciążone rodziny, które w przeliczeniu osiągają dochód w wysokości 1800 zł na osobę. Oznacza to, że w przypadku 4-osobowej rodziny z dochodem 8000 zł miesięcznie na pokrycie kosztów ewentualnego pobytu innego jej członka może być pobrane 800 zł. W Polsce, niestety, nie ma danych pokazujących poziom dochodów pensjonariuszy i ich rodzin korzystających z DPS-ów. Natomiast ogólny ogląd tej kwestii uprawnia do wyciągnięcia wniosku, iż w większości przypadków z usług DPS-ów korzystają osoby samotne lub z rodzin materialnie gorzej sytuowanych. Implikacja jest oczywista, to na samorządach spoczywa gros wydatków z tytułu opłaty za pobyt w DPS-ie.

W ten sposób płynnie możemy przejść do drugiego zagrożenia, tj. ryzyka lokalnej polityki. W subwencji na cele opieki społecznej przekazywanej z budżetu centralnego samorządom środki na pokrycie kosztów opłat pobytu mieszkańców w DPS-ach nie są zaznaczone. Z jednego budżetu finansowane są wszystkie zadania wskazane w art. 17 ustawy o pomocy społecznej. Dodatkowo pieniądze przekazane w teorii na cele opieki społecznej mogą być wykorzystane na inne wydatki samorządu, np. określone cele inwestycyjne, o ile samorząd uzna to za uzasadnione. I jest to regulacja poniekąd logiczna, to na poziomie samorządowym powinna być podjęta decyzja, na co efektywnie

wydatkować pieniądze. Należy również zwrócić uwagę, że DPS-y są prowadzone przez powiaty, natomiast w większości przypadków do DPS-ów kierują gminy, które w konsekwencji dopłacają do pobytu danej osoby. Oczywiście z budżetu centralnego część środków przekazana na pomoc społeczną danej gminie jest wypłacana przy założeniu, że opierając się na statystykach, dana gmina będzie miała potrzebę umieszczenia pewnej liczby osób w DPS-ie. Niemniej istnieje silna pokusa, aby pieniądze przeznaczone na opłacenie pobytu w DPS-ie, który prowadzi inna jednostka samorządowa – powiat, z punktu widzenia lokalnej logiki politycznej, były wykorzystane na miejscu, w danej gminie. To rzadko podnoszony w opracowaniach przedmiotu wniosek, może kontrowersyjny, ale znajdujący uzasadnienie w ankietach przeprowadzanych z pracownikami DPS. Wydaje się, że w zakresie pomocy społecznej priorytet mają projekty realizowane na terenie danej jednostki, typu świetlica środowiskowa, wypłata zapomogi itp., w przeciwieństwie do zapewnienia optymalnych warunków osobie kierowanej przez gminę do placówki opiekuńczej. Powyższa opinia wyjaśnia, dlaczego jednym z najistotniejszych kryteriów, którymi kieruje się dana gmina przy wyborze placówki, jest kryterium ceny. Po drugiej stronie równania powoduje to określoną reakcję. Samorządy, które z kolei prowadzą poszczególne DPS-y, starają się maksymalnie obniżyć koszty, tak aby DPS-y z ekonomicznego punktu widzenia były samowystarczalne, to znaczy, aby jak najmniej dopłacać z budżetu powiatu do danej placówki. Powstaje typowy mechanizm równania w dół, gdzie z jednej strony mamy presję kosztową, a z drugiej oczekiwania dotyczące jakości świadczonych usług. Układ wydaje się być fatalny, jakkolwiek ruch w kierunku podwyżek wynagrodzeń, podniesienia jakości placówki wiąże się z ryzykiem utraty przychodów, ponieważ koszty podwyżki trzeba pokryć z budżetu powiatu, na co zazwyczaj brakuje pieniędzy, albo przerzucić go na pensjonariuszy, podwyższając opłaty za pobyt. Natomiast podwyższenie kosztów pobytu skutkuje tym, że gminy kierujące mieszkańców do DPS-u będą wybierać tańszą placówkę.

Zubożenie i odpływ pracowników z domów pomocy społecznej

W kontekście obowiązującego po 2004 r. modelu, jedną z jego pierwszych ofiar okazali się pracownicy DPS-ów. Bezpośrednia korelacja pomiędzy wzrostem wynagrodzeń pracowników, i wzrostem kosztów funkcjonowania domów podnosząca koszty pobytu mieszkańca DPS, doprowadziła do sytuacji, że wzrost płac w DPS-ach następował dwukrotnie wolniej niż w gospodarce narodowej. Wydaje się, że można wręcz mówić o znaczącymubożeniu tej grupy zawodowej (zob. aneks, tabela 1a).

Dodatkowym elementem, który utrwał i zwiększał wskazaną lukę w poziomie wynagrodzeń, jest lokalizacja DPS-ów. Większość położona jest w regionach słabiej rozwiniętych ekonomicznie, gdzie rynek pracy nie oferuje wielu możliwości zatrudnienia, a szczególnie miejsc pracy wysokiej

jakości i otrzymania adekwatnego do tego wynagrodzenia. Nierzadko powiatowy DPS położony w danej gminie okazuje się jednym z największych bądź największym pracodawcą tamże. W połączeniu z niewielkim uzwiązkowaniem pracowników w latach ubiegłych (w roku 2021 tylko w 0.1% DPS-ów funkcjonowała zakładowa organizacja związkowa) otrzymujemy receptę na traktowanie kwestii wynagrodzeń i standardów pracy jako drugo-, a nawet trzeciorzędnych. Naturalnym następstwem tego stanu rzeczy był stopniowy odpływ pracowników, choćby z powodów przejścia na emeryturę i braku nowych osób zainteresowanych podjęciem tej pracy. Generowało to kolejne problemy i prowadziło do spadku jakości świadczonych usług, przeciążenia pracą pozostałej kadry – szczególnie widocznego w sezonach urlopowych – ogólnego upadku prestiżu zawodu pracownika DPS. Proces redukcji kadr, niestety głównie z grupy pracowników z najwyższymi kwalifikacjami, znacząco przyspieszył w roku ubiegłym. Paradoksalnie przyczyną był sukces związków zawodowych w Polsce z sektora medycznego i znaczące podniesienie poziomu minimalnego wynagrodzenia pielęgniarek i położnych od 1 lipca 2022 r. Regulacje te nie objęły jednak pielęgniarek pracujących w DPS-ach, ponieważ placówki te nie są traktowane jako podmioty lecznicze (Chruścińska-Dragan 2023). W tabeli 1b, zamieszczonej na końcu rozdziału, znajdziemy ilustrację problemu, jakim jest rosnące rozwarstwienie wynagrodzeń pomiędzy pielęgniarkami zatrudnionymi w DPS-ach, a tymi pracującymi w jednostkach finansowanych przez NFZ. Efekt takiego stanu rzeczy mógł być tylko jeden – „głosowanie nogami”, co wygenerowało kolejny problem w systemie – niedobór odpowiedniej opieki medycznej w domach pomocy społecznej.

Standardy opieki w domach pomocy społecznej

Zarówno ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r., jak i rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z 23 sierpnia 2012 r. precyzyjnie określają wymagania, które powinna spełniać placówka świadcząca długoterminową opiekę społeczną. Uwzględniają one zarówno konieczność zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych mieszkańców, jak i usług na wyższym poziomie specjalistycznym. Aby zobrazować sytuację, na potrzeby rozdziału przeprowadzono ankietę, w której uczestniczyli przewodniczący komisji zakładowych NSZZ „S” działających w DPS-ach. Ankieta dotyczyła poziomu wykonania usług specjalistycznych, przestrzegania przepisów dotyczących standardu obiektów, realizacji przepisów kontrolnych i stopnia wdrażania założeń pokontrolnych (zob. aneks, tabele: 2, 3, 4).

Dwa analizowane kryteria wymagają dodatkowego komentarza, tzn. wskaźnik zatrudnienia i liczba zatrudnionego personelu z odpowiednimi kwalifikacjami medycznymi. Pierwszy z nich określa, zgodnie z rozporządzeniem ministra z 2012 r., minimalną liczbę wszystkich pracowników z zespołu

terapeutyczno-opiekuńczego przypadających na mieszkańca domu, przy czym przy ustalaniu wskaźników zatrudnienia uwzględnia się również wolontariuszy, stażystów, praktykantów oraz osoby odbywające służbę zastępczą w domu, jeżeli pracują bezpośrednio z mieszkańcami domu; przy wyliczaniu wskaźnika udział tych osób nie może przekroczyć 30% ogólnej liczby osób zatrudnionych w zespole. *Nota bene* właśnie nadużywanie przez dyrekcje DPS-ów możliwości wpisywania do zespołów terapeutyczno-opiekuńczych osób, które nie mają bezpośredniego kontaktu z pensjonariuszem, np. pracowników kuchni, bądź przekraczanie wspomnianego limitu 30% dla wolontariuszy itd., stanowi najczęstszy powód odpowiedzi: „tak, z pewnymi zastrzeżeniami”. Natomiast drugie kryterium precyzuje wyłącznie, czy czynności wymagające kwalifikacji medycznych wykonywane są przez odpowiednie osoby.

Przedstawione dane, choć ze stosunkowo niewielkiej próby badawczej, w pewnym stopniu pozwalają zdiagnozować słabości DPS-ów. Zdecydowałem się do ograniczeń próby, gdyż wyniki są druzgocące. Również wiele raportów NIK-u, czy to dotyczących kontroli całości systemu, czy to jednostkowych DPS-ów potwierdzają wnioski, jakie można wyciągnąć z badania ankietowego (NIK 2020). Mamy do czynienia z drastycznym zubożeniem pracowników, kryzysem zatrudnienia i niebezpieczeństwem niemożności utrzymania wymaganego standardu usług.

Protest pracowników domów pomocy społecznej

Jednocześnie wydaje się, że ubiegły rok był początkiem przesilenia, mianowicie sytuacja pracowników DPS-ów była na tyle zła, że w środowisku narodziła się chęć protestu, co zbiegło się w czasie z wyłonieniem grupy kilku lokalnych liderów w poszczególnych regionach kraju potrafiących zorganizować i poprowadzić zdesperowanych pracowników DPS. Dodatkowym elementem były obawy pracowników dotyczące likwidacji części DPS-ów w ramach zapowiadanej przez rząd deinstytucjonalizacji długoterminowej opieki społecznej. Szerzej o rezerwach tkwiących w poprawie komunikacji na linii rząd–samorządy–pracownicy w dalszej części rozdziału, tu tylko zaznaczmy, że również komunikaty płynące od samorządów do pracowników były niejasne i często wskazywały, że plany zamknięcia placówek są realne. I ostatni element, który należy potraktować jako bodziec do działania, to znaczący wzrost inflacji i kosztów życia od 2021 r. W rezultacie w roku ubiegłym w ponad 80 DPS-ach, gdzie działa NSZZ „S”, doszło do akcji protestacyjnych, głównie rozpoczęcia procedury sporów zbiorowych, związkowcy brali udział w sesjach rad powiatów, przedstawiając swoje postulaty lub nagłaścili swoje problemy na forum wojewódzkich rad dialogu społecznego bądź za pośrednictwem lokalnych mediów. Finalnie jesienią ubiegłego roku temat możliwej zapaści DPS-ów stał się tematem ogólnokrajowym, czego wyrazem były spotkania przedstawicieli Sekcji Pracowników Pomocy Społecznej NSZZ „S” z minister rodziny

i polityki społecznej, jak również umieszczenie kwestii pracowników DPS jako jednego z głównych punktów NSZZ „S” w zakończonych w maju br. negocjacjach z rządem. Na mocy tego porozumienia w obszarze DPS-ów w 2023 r. do ponad 55 tys. pracowników Domów Pomocy Społecznej trafi kwota 300 mln zł, pochodząca z rządowej rezerwy celowej. Oznacza to, że przeciętnie każdy pracownik DPS-ów otrzyma dodatek do wynagrodzenia w wysokości 600 zł miesięcznie do końca roku, z wyrównaniem od kwietnia tego roku. Jednocześnie rozpoczną się pilne prace nad systemowymi zmianami dotyczącymi pomocy społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem polepszenia kondycji finansowej DPS-ów (Tysol.pl 2023). Dlatego też uzasadniony wydaje się wniosek, że mamy do czynienia z momentem przesilenia w obszarze DPS, jakiego obecnie jesteśmy świadkami, przy czym należy skonstatować, że trudno oszacować, w którą stronę przechylili się szala, czy możemy mówić o potencjalnej szansie, jaką daje rozwiązanie kryzysu i zbudowanie silniejszej struktury w ramach zmian systemowych, czy też będzie następowała dalsza zapaść DPS-ów. Wydaje się również, że o ile zostaną wykorzystane narzędzia dialogu społecznego, to pojawiły się przesłanki, aby ziścił się ten pierwszy scenariusz (zob. aneks, tabele: 5, 7, 8).

Brak dialogu społecznego

Nawiązując do części poświęconej usługom społecznym w UE, można stwierdzić, że przyjęty w Polsce kierunek wzmacniania opieki na poziomie rodzimego środowiska osoby niesamodzielnej jest właściwym wyborem, wpisującym się w politykę całej Unii Europejskiej. Takie są założenia wspomnianej „Strategii rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”, która definiuje również rolę DPS-ów w zmodyfikowanym systemie jako jedną z kluczowych w świadczeniu usług społecznych na poziomie powiatów. Zakres działań pracowników DPS-ów ma ulec znaczącemu poszerzeniu. Poza usługami świadczonymi, tak jak obecnie – stacjonarnie, DPS ma być również miejscem, gdzie rodzina osoby niesamodzielnej będzie mogła uzyskać opiekę wytechnieniową, pomoc środowiskową w postaci wykorzystania doświadczonej kadry DPS jako pracowników świadczących opiekę w domach osób potrzebujących, wreszcie same placówki powinny ewoluować w kierunku zakładów o charakterze opiekuńczo-leczniczym, świadczącym wsparcie rehabilitacyjno-opiekuńcze. Równie mocno w „Strategii...” podkreślony jest niedobór samych placówek i konieczność utworzenia nowych, czy to publicznych, czy też działających w innej formule gospodarczej. Jednocześnie daje się zaobserwować duży niepokój wśród pracowników DPS-ów, dla których termin „deinstytucjonalizacja” wiąże się z groźbą zamknięcia placówki w której są zatrudnieni (zob. aneks, tabela 6).

Wydaje się, że podstawowym powodem jest brak jasnej komunikacji w trójce rząd–samorząd–pracownicy DPS. Z przyjętej „Strategii...” najmocniej

do przestrzeni publicznej przebiło się słowo „deinstytucjonalizacja” z akcentem kładzionym na „de” jako demontażem DPS, natomiast cały kontekst środowiskowy był rozumiany jako zastąpienie stacjonarnych DPS-ów środowiskowymi domami wsparcia, dopłatami dla rodzin lub asystentów, którzy będą zajmować się seniorami w ich domach. Dla pracowników były to informacje budzące zrozumiały niepokój. Kompletnie została pominięta główna idea jaka przyświeca modernizacji modelu opieki społecznej, tzn. zadbanie przede wszystkim o maksymalny komfort podopiecznych, tak długo jak to możliwe w rodzimym środowisku, natomiast absolutnie niewykluczający czy eliminujący rolę DPS-ów i jego pracowników.

Do niezrozumienia planowanych działań państwa przyczyniły się również postanowienia pojedynczych samorządów, które zmuszone głównie złym stanem technicznym obiektów decydowały się na zamykanie poszczególnych oddziałów DPS-ów lub całej placówki, tłumacząc takie działania m.in. narzuconą odgórnie deinstytucjonalizacją.

Ostatnim elementem obrazu, który budzi niepokój wśród pracowników DPS-ów, są opóźnienia na poziomie centralnym we wdrażaniu zapowiadanych zmian. Europejski Filar Praw Socjalnych przyjęto już 5,5 roku temu, natomiast rządową „Strategię rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 r.” – w ubiegłym roku i od tego czasu w przestrzeni DPS-owej zaczęło funkcjonować, a właściwie straszyć słowo „deinstytucjonalizacja”. Należy jednak pamiętać, że w latach 2020–2021 domy pomocy społecznej musiały głównie zmagać się z następstwami pandemii COVID-19, która była szczególnie dotkliwa dla pensjonariuszy DPS-ów.

Dlaczego konieczny jest dialog społeczny?

Powyższe rozważania doprowadziły nas do miejsca, w którym warto określić aktualny „stan gry”, czyli kondycję DPS-ów, ich perspektywy i oczekiwania związane z miejscem, które mają zająć w docelowym modelu opieki społecznej państwa.

Nie ulega wątpliwości, że aktualna sytuacja DPS jest co najmniej trudna i to na kilku płaszczyznach. Analizując kwestię z punktu widzenia pracownika, można ocenić, że paradoksalnie padł on ofiarą zmiany filozofii polityki społecznej państwa, dotkliwie doświadczyła go pandemia, a obecnie kilkuno-procentowa inflacja pokazała tej grupie zawodowej, na jakim szczeblu drabiny społecznej jest umiejscowiona.

Po 2015 r. państwo polskie kładzie zdecydowanie większy nacisk m.in. na redystrybucję środków wypracowanych wspólnie przez obywateli i wzrost płacy minimalnej, co skutkuje zwiększeniem presji płacowej na przedsiębiorstwa, które podnoszą wynagrodzenia. Z wielu powodów, główne przedstawiono powyżej, nie miało to przełożenia na pracowników DPS, którzy zostali pozostawieni na uboczu i nie partycypują w obiektywnym wroście

zamożności społeczeństwa. Część z nich zdecydowała się odejść do innej pracy. Część, kierując się różnymi motywami, zdecydowała się zostać, choć nie da się ukryć, że po okresie pandemii braki kadrowe są znaczące. Obecnie pracownicy wydają się, w pełnym napięcia oczekiwaniu, obserwować najbliższe decyzje swoich bezpośrednich zwierzchników: dyrekcji DPS-ów i starostów bądź prezydentów miast, którym podlegają, jak również rządu. W zależności od tego, jakie one będą, takie podejmą działania. Wydaje się, że w razie niespełnienia ich oczekiwań, możemy spodziewać się reakcji skrajnych, tzn. znaczącego protestu lub wręcz przeciwnie, zupełnej rezygnacji, która ponownie, wzorem pielęgniarek zatrudnionych w DPS-ach, przybierze formę „głosowania nogami” i masowych odejść do innej pracy. Wydarzenia ostatnich kilku kwartałów pozwalają na nieuleganie skrajnemu pesymizmowi i zachowanie choć odrobiny optymizmu. Oby skuteczne ubieganie się o dodatkowe środki, obietnice zmian systemowych i wzrost aktywności pracowników, czego wyrazem był również wzrost uzwiązkowienia pracowników DPS, pozwoliły na utrzymanie i rozbudowę dynamicznej reprezentacji pracowniczej, która będzie działała w interesie zarówno pracowników, jak i dla dobra systemu opieki społecznej w Polsce.

Zmieniając optykę z pracowniczej na samorządową, czyli przechodząc niejako na stronę pracodawcy, należy podkreślić, że samorzady mają świadomość skali problemu. Okres pandemii COVID-19 był dla samorządów czasem bardzo trudnym, szczególnie w kontekście finansowania bieżącego funkcjonowania DPS. Regularne lockdowny w placówkach, skutkujące brakiem nowych przyjęć i skokowo obniżające rentowność, powodowały konieczność znalezienia dodatkowych pieniędzy w budżecie danego samorządu. Na to nakłada się wzmiankowana już kwestia dualizmu w polskim systemie opieki długoterminowej. W związku ze znacznym wzrostem liczby wolnych łóżek w zakładach opiekuńczo-leczniczych (ZOL), gminom kierującym podopiecznych do tych podopiecznych do placówek nie opłaca(ło) się kierować ich do DPS, gdy mogą umieścić osobę niesamodzielną w bezkosztowym, z ich punktu widzenia, choć tylko na określony czas, ZOL-u. Rodzi to również określone nieprawidłowości, co było sygnalizowane ministrowi rodziny i polityki społecznej (Ogólnopolskie Stowarzyszenie Dyrektorów Samorządowych Domów Pomocy Społecznej 2021). Natomiast to, co może stanowić pewien pozytyw, to fakt, że w trudnym okresie ostatnich trzech lat znacząco wzrosła aktywność gremiów będących reprezentacją tego grona interesariuszy. Mam tu na myśli ogólnokrajowe organizacje zrzeszające dyrekcje lub samorzady prowadzące DPS-y. To może być przyczynek do budowy pewnej koalicji mającej na celu odpowiednie wkomponowanie DPS-ów w strategię budowy polityki społecznej państwa.

I wreszcie trzecie ujęcie, z punktu widzenia rządu. Paradoksalnie najtrudniejsze do oceny, ponieważ z jednej strony mamy oficjalne zapowiedzi i plany modernizacji systemu opieki społecznej, z drugiej strony w kwestii DPS faktyczną zmianą w okresie ostatnich 5 lat był jeden z zapisów w noweli

ustawy z maja br., rozszerzający możliwość działania DPS-ów w obszarze opieki krótkoterminowej (w formie całodobowej lub dziennej) dla osób, które w nich nie zamieszkują. Do tego należy dodać kilkukrotne transze finansowe na rzecz samorządów prowadzących DPS-y w okresie pandemii i zapowiedzi wygospodarowania dodatkowych środków, które mają trafić bezpośrednio do pracowników jako podwyżka wynagrodzeń obowiązująca do grudnia br. Oczywiście trudno przeprowadzać gruntowne zmiany w okresie pandemii na obszarze, który jest przez nią szczególnie dotknięty, niemniej cały czas nie znamy odpowiedzi na fundamentalne pytanie: w jaki sposób państwo chce sfinansować modernizację i rozwój systemu? Czy opracowując model finansowania, zostanie wzięta pod uwagę choćby koncepcja „choroby kosztów” Williama Baumola (Błędowski 2019: 17) zaliczająca m.in. opiekę społeczną do takich sektorów gospodarczych, w których wytwarzanie dobrych jakościowo usług przekłada się na wzrost wynagrodzeń, niemający jednak związku ze wzrostem produktywności pracownika? Czy też do głosu dojdą koncepcje, które będą na pierwszym miejscu stawiać aspekt ekonomiczny? Bardzo istotną niewiadomą jest również kwestia związana z kalendarzem wyborczym i konsekwencjami październikowych wyborów parlamentarnych. Czy, o ile nastąpi zmiana większości sejmowej, będą kontynuowane planowane działania, ale również, czy obecnie rządzący, o ile zachowają większość, znajdą środki finansowe na przeprowadzenie zapowiadanej ewolucji systemu? Do tej pory brak działań mógł być tłumaczony COVID-em, obecnie tłumaczy się rokiem wyborczym. Na koniec roku żadnego wytłumaczenia już nie będzie, natomiast pozostanie pytanie o wizję i energię na przeprowadzenie koniecznych i zapowiadanych zmian.

Jedna kwestia wydaje się być poza dyskusją i wręcz szokuje jej dotychczas niewielki zakres. Mam na myśli oczywiście dialog społeczny w trójkącie rząd–samorządy–reprezentacja pracowników. Wydaje się, że biorąc pod uwagę skalę wyzwania, jest on nieodzowny i leży w interesie każdej ze stron. Dla pracowników korzyści są najłatwiej dostrzegalne, ich postulaty będą mogły wybrzmieć na poziomie centralnym, mogą być po prostu wzięte pod rozwagę decydentów. Natomiast również dla samorządów, które w razie zapaści funkcjonującego systemu lub nieudanej, nieprzemyślanej modernizacji, zderzą się z konsekwencjami tego stanu rzeczy, najlepszą strategią powinno być stworzenie wspólnego stanowiska z reprezentacją pracowników DPS. Wreszcie, dla ministerstwa rodziny i polityki społecznej, niezależnie kto nim będzie zawiadywał po październikowych wyborach, czynnikiem zwiększającym jego wagę w rządzie i polityczną sprawczość będzie mocne poparcie społeczne. Kierunek planowanych zmian systemowych w Polsce ma ten sam wektor co w pozostałych krajach Unii Europejskiej. Warto więc spojrzeć na doświadczenia z innych krajów UE (Przybyłowicz 2017) nawet w kontekście szukania źródeł przychodów budżetowych państwa na sfinansowanie modernizacji opieki długoterminowej. Docenić należy, jak dużą rolę w przekonaniu społeczeństwa

i politycznych decydentów, że warto na ten cel ponieść nowe koszty, odegrało jednolite stanowisko strony społecznej w krajach Europy Zachodniej (Sowada 2016). Mijamy nadzieję, że również w Polsce zwycięży duch współpracy i dzięki temu transformacja opieki długoterminowej zostanie przeprowadzona w sposób jak najmniej bolesny, z uwzględnieniem zmodyfikowanej roli DPS-ów i ich pracowników.

Bibliografia

- Koalicja „Na pomoc niesamodzielnym”, red. Błędowski, P. (2020). *Opieka długoterminowa w Polsce dzisiaj i jutro*. Warszawa: OCI.
- Czruścińska-Dragan, M. (2023). *Pielęgniarki w DPS-ach bez ustawowych podwyżek. Nie będzie refundacji kosztów zatrudnienia z NFZ*. Pobrane z: <https://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Pielegniarki-w-DPS-ach-bez-ustawowych-podwyzek-Nie-bedzie-refundacji-kosztow-zatrudnienia-z-NFZ,244090,1.html> [31.03.2023 r.].
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (2022). *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*. Pobrane z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf> [22.04.2023 r.].
- NIK (2020). *Pozorny nadzór państwa nad placówkami świadczącymi opiekę całodobową*. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-placowkami-opieki-calodobowej.html> [22.04.2023 r.].
- Ogólnopolskie Stowarzyszenie Dyrektorów Samorządowych Domów Pomocy Społecznej (2021). *Jaka przyszłość czeka DPS. Wolne miejsca, braki kadrowe, problemy w finansowaniu. Stowarzyszenie pyta MriPS*. Pobrane z: https://stowarzyszeniedyrektorowdps.naszastrona.net/aktualnosci/n_jaka-przyszlosc-czeka-dps-wolne-miejsca-braki-kadrowe-problemy-w-finansowaniu-stowarzyszenie-pyta-mrips [13.05.2023 r.].
- Przybyłowicz, A. (2017). *Ubezpieczenie pielęgnacyjne w RFN*. Warszawa: ZUS.
- Sowada, C. (2016). Powszechne społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne w starzejącym się społeczeństwie. Sukces czy porażka modelu bismarckowskiego w Niemczech?. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 33(2).
- Tysol.pl (2023). *Szczegóły porozumienia rząd – Solidarność*. Pobrane z: <https://www.tysol.pl/a105505-szczegoly-porozumienia-rzad-solidarnosc> [14.08.2023 r.].
- ZUS (2023). *Podsumowanie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2022 roku*. Pobrane z: <https://www.zus.pl/-/podsumowanie-sytuacji-finansowej-fus-za-2022-r> [10.05.2023 r.].

Aneks. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez autora w DPS, w których działają organizacje związkowe NSZZ „Solidarność” (n=115)

Tabela 1a. Wynagrodzenia

Rok	Średnio-miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (w zł)	Data obowiązywania danej stawki płacy minimalnej	Kwota minimalnego miesięcznego wynagrodzenia (w zł)	Minimalna stawka godzinowa (w zł)	Uśrednione wynagrodzenie pracowników DPS* (w zł)	Proporcja wynagrodzenia pracownika DPS względem poziomu minimalnego wynagrodzenia (w %)
2004	2289,57	1.01.2004	824,00		1467,45	178,09
2005	2380,29	1.01.2005	849,00		b. d.	
2006	2477,23	1.01.2006	899,00		b. d.	
2007	2691,03	1.01.2007	936,00		b. d.	
2008	2943,88	1.01.2008	1126,00		b. d.	
2009	3102,96	1.01.2009	1276,00		1968,41	154,26
2010	3224,98	1.01.2010	1317,00		b. d.	
2011	3399,52	1.01.2011	1386,00		b. d.	
2012	3521,67	1.01.2012	1500,00		2282,61	152,17
2013	3650,06	1.01.2013	1600,00		b. d.	
2014	3783,46	1.01.2014	1680,00		b. d.	
2015	3899,78	1.01.2015	1750,00		b. d.	
2016	4047,21	1.01.2016	1850,00		2477,17	133,90
2017	4271,51	1.01.2017	2000,00		2653,35	132,67
2018	4585,03	1.01.2018	2100,00	13,70	2664,02	126,86
2019	4918,17	1.01.2019	2250,00	14,70	2755,94	122,49
2020	5167,47	1.01.2020	2600,00	17,00	3057,36	117,59
2021	5662,53	1.01.2021	2800,00	18,30	3264,27	116,58
2022	6346,15	1.01.2022	3010,00	19,70	3517,61	116,86

* próba ok. 115 osób z grup VII–XI kategorii zaszeregowania pracowników samorządowych.

Tabela 1b. Wynagrodzenia pielęgniarek

Data obowiązywania danej stawki płacy minimalnej	Minimalne wynagrodzenie pielęgniarek i położnych (w zł) Grupa 1	Minimalne wynagrodzenie pielęgniarek i położnych (w zł) Grupa 2	Minimalne wynagrodzenie pielęgniarek i położnych (w zł) Grupa 3	Wynagrodzenie pielęgniarek w DPS* (w zł)
16.08.2017	4095,00	2847,00	2496,00	b.d.
01.07.2019	4410,00	3066,00	2688,00	2908,76
01.07.2020	5164,08	3590,26	3147,63	3068,73
01.07.2021	5477,52	4185,65	3772,25	3218,94
01.07.2022	7304,66	5775,78	5322,78	3603,15
01.07.2023	8186,53	6473,07	5357,69	

Tabela 2.

Rodzaj wymagania	Przestrze-gane	Przestrzega-ne z pewny-mi zastrzeże-niami	Nieprze-strzegane	Nie udzielono odpowiedzi
Indywidualne Plany Wsparcia	47			
Terapia zajęciowa (o ile taki jest profil DPS)	32 (z 42)	10 (z 42)		
Pobieranie nauki (o ile taki jest profil DPS)	2 (z2)			
Przestrzeganie limitu mieszkańców	16	12	10	9
Brak barier architektonicznych i odpowiedni stan techniczny budynku	21	11	5	10
Wskaźnik zatrudnienia na odpowiednim poziomie	9	23	5	10
Odpowiednia liczba wykwalifikowanego personelu medycznego	7	6	14	20
Wymagane okresowe szkolenia pracowników	9	12	15	11

Tabela 3

Odbyte kontrole	Tak	Nie	Nie udzielono odpowiedzi
Czy w ciągu ostatnich dwóch lat w DPS-ie, w którym pracujesz, była przeprowadzona kontrola z urzędu wojewódzkiego	17	19	11

Tabela 4

Przeprowadzone kontrole w ankietowanych DPS w ciągu ostatnich 2 lat	17
Placówki, które wymagają poprawy	15
Wdrożenie wniosków i zaleceń pokontrolnych na dzień 19.05.2023	5

Tabela 5

Komfort pracy	Bardzo dobrze	Dobrze	Umiarkowanie	Źle	Bardzo źle
Jak określasz komfort swojej pracy?				21	26
Jak oceniasz prestiż zawodu pracownika DPS?			8	24	15
Jak oceniasz poziom satysfakcji z pracy w DPS?	6	10	8	11	10

Tabela 6

Relacje z samorządem	Tak	Nie	Nie udzielono odpowiedzi
Czy w okresie od czerwca 2020 r. w mojej placówce pojawiła się informacja od dyrekcji o możliwości zamknięcia placówki w związku z procesem deinstytucjonalizacji	25	12	10

Tabela 7

Rodzaj aktywności pracowników (grupa 47 DPS)	Liczba DPS-ów objętych poszczególną formą akcji protestacyjnej
Rozpoczęcie procedury sporu zbiorowego	32
Trwające spory zbiorowe	29
Zakończone spory zbiorowe	3
Akcje protestacyjne na sesjach rad powiatu	15
Pikiety	40
Nagłośnienie problemów DPS w lokalnych mediach	16
Sprawy sądowe	4

Tabela 8

Efekty akcji protestacyjnych (grupa 47 DPS)	Liczba DPS-ów, gdzie uzyskano określony efekt
Otrzymanie dodatkowych środków finansowych	32
Wygrane sprawy w sądzie	2
Pozytywne zakończenie sporu zbiorowego	3
Trwające postępowania sądowe	2
Zmiany w regulaminie pracy	16
Inne	13

Między władzą lokalną i ponadlokalną a obywatelami. Rodzaje wsparcia pracowników sektora usług publicznych w kryzysie pandemicznym⁹

JACEK BURSKI¹⁰

Streszczenie

Autor podejmuje problematykę pandemii i jej wpływu na część sektora usług publicznych w kontekście wsparcia, na jakie w początkowych miesiącach pandemii mogli liczyć pracownicy niezbędni pracujący w ramach kluczowych branż: ochrony zdrowia, pomocy społecznej i edukacji. Korzysta z materiałów jakościowych: biograficznych wywiadów narracyjnych, zogniskowanych wywiadów grupowych i wywiadów eksperckich w celu zarysowania skali i kształtu kryzysu pandemicznego, a także tego, w jaki sposób administracja ponadlokalna i lokalna, przełożeni, wspólnoty lokalne wspierali pracowników niezbędnych. Interesują go również formy samopomocy i wsparcia między samymi pracownikami.

Abstract

The chapter addresses the pandemic and its impact on parts of the public service sector in the context of the issue of support that essential workers working within the key industries of healthcare, social welfare and education were able to count on in the early months of the pandemic. The author uses qualitative materials: biographical narrative interviews, focus group interviews and expert interviews to outline the scale and shape of the pandemic crisis and also how supra-local and local administrations, supervisors, local communities supported essential workers. In addition the forms of self-help and support between the workers themselves are also of the author's interest.

⁹ Tekst powstał w ramach finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki projektu NCN OPUS „COV-WORK: Świadomość społeczno-ekonomiczna, doświadczenia pracy i strategię radzenia sobie Polaków w kontekście kryzysu post-pandemicznego”, nr umowy NCN UMO-2020/37/B/HS6/00479.

¹⁰ Uniwersytet Wrocławski, e-mail: jacek.burski@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0001-9987-2420.

Słowa kluczowe: pandemia, COVID-19, pracownicy niezbędni, usługi publiczne, wsparcie pracownicze

Keywords: pandemic crisis, COVID-19, essential workers, public services, worker support

Wprowadzenie

W latach 2020–2023 pandemia koronawirusa przeniknęła do wszystkich sfer życia społecznego zglobalizowanego świata. Skala zmian, które przyniósł kryzys pandemiczny, jest od jego początku stale monitorowana zarówno w kontekście problematyki perspektywy biologicznej i medycznej, jak i wpływu na życie społeczne, ekonomiczne czy polityczne (Afeltowicz i Wróblewski 2020; Delanty 2020; Krastev 2020; Žižek 2020). Jedną z konsekwencji pojawienia się wirusa COVID-19 jest czasowe wzmocnienie roli sektora usług publicznych, kluczowego w ograniczeniu negatywnych skutków pandemii. Głównym tematem rozdziału jest zagadnienie wsparcia, na jakie w początkowych miesiącach pandemii mogli liczyć pracownicy niezbędni pracujący w ramach kluczowych branż sektora usług publicznych: ochrony zdrowia, pomocy społecznej i edukacji.

W pierwszej części rozdziału zajmę się specyfiką sektora usług publicznych w okresie pandemii – jego znaczeniem jako niezbędną infrastrukturą społeczną, podstawowymi zmianami, jakie zaszły w każdej z interesujących mnie branż oraz charakterystyką kryzysu miejsca pracy, z jakim mieliśmy do czynienia. W drugiej skupię się kolejnych rodzajach wsparcia, na jakie mogli liczyć pracownicy niezbędni pracujący w wymienionych branżach, poczynając od dostępnych form wsparcia ze strony administracji rządowej, władz lokalnych, pracodawców, społeczności lokalnych, a na formach samopomocy w ramach wspólnoty pracowniczej kończąc. Będę chciał też w związku sposób zasygnalizować istotną rolę nie tyle materialnych sposobów pomocy dla pracowników niezbędnych, ile przejawów symbolicznego wspierania ich w pracy oraz przeciwstawnych postaw obecnych w szeroko rozumianej debacie publicznej, a skierowanych przeciwko lekarzom, nauczycielom czy pracownikom pomocy społecznej. Rozdział zakończę refleksją nad różnicowanymi formami, jakie wsparcie pracowników niezbędnych przebiegało w okresie pandemii. Podejmę również temat jego braku bądź niedostatków widocznych szczególnie w kontekście działań władz lokalnych i ponadlokalnych.

Punktem wyjścia dla moich rozważań jest materiał empiryczny zebrany w ramach projektu „COV-WORK: Świadomość społeczno-ekonomiczna, doświadczenia pracy i strategii radzenia sobie Polaków w kontekście kryzysu post-pandemicznego”, którego głównym celem jest zmierzenie się z konsekwencjami pandemii dla świata pracy w Polsce. W jego ramach zostały przeprowadzone zarówno badania ilościowe (w tym badania panelowe, jak również elementy ilościowej analizy dyskursu), jak i jakościowe. Na tę część danych,

która została wykorzystana w analizie przedstawionej w rozdziale, złożyły się 42 biograficzne wywiady narracyjne i 13 zogniskowanych wywiadów grupowych z pracownikami analizowanych branż, a także 18 wywiadów eksperckich z przedstawicielami związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz władz lokalnych i ponadlokalnych. W przypadku części biograficznej materiału przeprowadziliśmy wywiady z:

- lekarzami, pielęgniarkami, ratownikami medycznymi i personelem niemedycznym w publicznej części opieki zdrowotnej (byli to przede wszystkim pracownicy szpitali),
- z pracownikami socjalnymi, opiekunami społecznymi, fizjoterapeutami i personelem technicznym z domów pomocy społecznej,
- z nauczycielami pracującymi w szkołach podstawowych i posiadającymi różne stopnie zawodowe (od stażystów po nauczycieli dyplomowanych).

Wywiady fokusowe zostały zorganizowane z podobnymi grupami pracowników. Wszystkie przeprowadzone wywiady zostały transkrybowane, a w przypadku wywiadów biograficznych i grupowych zostały one najpierw zakodowane i zakodowane przy użyciu procedur metodologii teorii ugruntowanej (Glaser 1978) wspieranej przez oprogramowanie do analizy danych jakościowych (Atlas.ti).

Sektor usług publicznych i jego specyfika w pandemii

Jedną z ambiwalencji pandemii jest przywrócenie znaczenia instytucjom publicznym jako jedynym, które mogą w realny sposób podjąć wyzwania związane z pojawieniem się zagrożenia wirusowego. Tyczy się to m.in. sfery ekonomicznej, w ramach której podjęto decyzje o dotowaniu sektora prywatnego w celu uchronienia go przed spodziewanym kryzysem ekonomicznym ze strony finansów publicznych. W przypadku interesujących mnie branż, wyróżniającym się przypadkiem jest ochrona zdrowia, która w ciągu ostatnich dekad była podobnie jak inne usługi publiczne (Kozek 2011) obiektem oddziaływań o charakterze liberalizacyjnym i prywatyzacyjnym. Można wskazać również inne czynniki składające się na obraz pełzającego kryzysu charakterystycznego dla innych usług publicznych: stałe niedofinansowanie, braki kadrowe wynikające z niewystarczającej liczby specjalistów, jak również wysokiej liczby pracowników migrujących za pracą¹¹ oraz rosnąca rola sektora prywatnego, który w coraz bardziej znaczący sposób konkurował z usługami publicznymi. Pandemia do pewnego stopnia umocniła dominującą rolę publicznej części systemu ochrony zdrowia. Jednak jednocześnie była momentem weryfikacji i podkreślenia jego słabości, będących efektem długoletnich zaniedbań,

¹¹ Pobrane z: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-and-movement-of-doctors-to-and-within-oecd-countries-2000-to-2018_7ca8643e-en [4.06.2023 r.].

szczególnie w obszarze przygotowania na sytuacje kryzysowe. W podobny sposób, choć z uwzględnieniem istotnych różnic, można spojrzeć na branże pomocy społecznej i edukacji. Ta pierwsza była poddana dużej presji związanej z utrzymaniem dostępu do usług i, szczególnie w przypadku domów pomocy społecznej, ochroną osób objętych opieką. Druga została w radykalny sposób przeorganizowana poprzez przejście na nauczanie zdalne, co wymagało olbrzymiego wysiłku m.in. ze strony kadry nauczycielskiej. Warto dodać, że wskazane branże w Polsce miały częściowo wspólne, częściowo odmienne problemy strukturalne przed pandemią. Niedobory pracowników były szczególnie widoczne w przypadku ochrony zdrowia, choć dotyczyły w zasadzie wszystkich branż (Kubisa i Rakowska 2021).

Każda z analizowanych branż jako sfera charakteryzująca się określoną strukturą i organizacją przeszła drastyczne zmiany po wybuchu pandemii. Zwłaszcza w interesujących mnie pierwszych miesiącach obserwowaliśmy, jak sposób organizacji pracy, zakresy obowiązków na poszczególnych stanowiskach czy obciążenie pracownicze ulegały zróżnicowanym przesunięciom. W każdym z przypadków pandemia była momentem podkreślającym i wzmacniającym cechę niezbędności wobec mechanizmu reprodukcji społecznej (Mezzadri 2022; Shields 2019). Ochrona zdrowia realizowała tę funkcję w kontekście przetrwania biologicznego społeczności, podobnie do pewnego stopnia działała pomoc społeczna, a w przypadku edukacji mieliśmy do czynienia z jednej strony z koniecznością utrzymania procesu nauczania na poziomie całej wspólnoty, z drugiej ze wsparciem w pracy reprodukcyjnej związanej z funkcjami wychowawczymi.

Jednocześnie we wszystkich branżach mieliśmy do czynienia w początkowej fazie pandemii z głębokim kryzysem zarządzania i przygotowania organizacyjnego, materialnego i kompetencyjnego, którego jednym z efektów było nadmierne obciążenie odpowiedzialnością pracowników pierwszej linii. W pierwszych tygodniach w miejscach pracy panował chaos organizacyjny. We wszystkich rodzajach wywiadów zadawaliśmy pytanie o początek pandemii. W większości przypadków pracownicy negatywnie oceniali przygotowanie instytucji, w której pracowali, choć stopień problemów był różny:

Przed wszystkim w szpitalach, które powstały praktycznie z dnia na dzień, spadło to na nas jak grom z jasnego nieba (...). Dwa dni trwało przygotowanie oddziałów, przygotowanie służ, żebyśmy mieli jako takie przyzwoite warunki. Więc to było przede wszystkim bardzo duże obciążenie psychiczne. Bo praca pielęgniarki to nie jest coś, czego się boimy, bo praca z pacjentami nas nie przeraża. Tylko warunki i czas, żeby to wszystko zorganizować, żeby to miało ręce i nogi.

Fokus pielęgniarski

Wrażeniu chaosu organizacyjnego towarzyszył silny lęk przed chorobą. Tutaj ważnym elementem była nie tylko kwestia samych pracowników, ale także ich rodzin. Narażenie starszych pokoleń (rodziców i dziadków) było często wymieniane jako bezpośrednia przyczyna izolacji i trzymania reguł dystansu społecznego. Intensywne poczucie strachu przełożyło się na gorsze samopoczucie rozmówców w tej fazie kryzysu. Z czasem uległo ono zmniejszeniu (w przypadku branży ochrony zdrowia zwłaszcza po wprowadzeniu szczepionek).

Ważnym wątkiem we wszystkich branżach była kwestia intensyfikacji pracy. Wynikała ona jednak nie tylko ze zwiększonej liczby obowiązków. Wiązała się również z nową organizacją procesu pracy, zmianą charakteru podejmowanych działań, zmianami w organizacji zespołów. Co więcej, w przypadku ochrony zdrowia został wprowadzony przymus pracy w jednym miejscu, co hipotetycznie mogłoby zmniejszyć obciążenie pracą dla części pracowników w tej branży. Wydaje się jednak, że zarówno skala obowiązków w kolejnych falach pandemii, jak i kwestia adaptacji do nowych warunków pracy (np. konieczność pracy w specjalnej odzieży ochronnej, obciążenie stresem, wysoka liczba zgonów) zniweczyły ewentualny pozytywny efekt redukcji etatów na pracownika.

Nasi rozmówcy byli pytani o stan przygotowania w zakresie odpowiednich procedur wdrożonych po ogłoszeniu pandemii. W niektórych przypadkach procedury zostały opracowane przez samych pracowników, jak np.: w przypadku ochrony zdrowia – zarówno lekarze, jak i pielęgniarki brali udział we współpracy z kierownictwem niższych oddziałów w zreorganizowaniu pracy na danym oddziale. Kierownictwo najwyższego szczebla musiało z kolei polegać na oddolnym zaangażowaniu pracowników, biorąc pod uwagę chroniczny niedobór personelu, sprzętu i co najważniejsze, brak gotowych procedur i instrukcji ze strony organów zarządzających. Często wspomniano o potrzebie poszukiwania informacji o wirusie i sposobach zmniejszenia ryzyka poprzez prywatne kontakty (z lekarzami i pielęgniarkami zatrudnionymi w innych szpitalach) lub Internet.

W przypadku pomocy społecznej skupiliśmy się na sytuacji w domach pomocy społecznej, których głównym zadaniem jest codzienna opieka nad przebywającymi w nich pensjonariuszami. W okresie pandemii DPS-y były szczególnie narażone na rozprzestrzenianie się wirusa ze względu na stan zdrowia mieszkańców (osoby starsze, często z chorobami przewlekłymi, wymagające stałej opieki, o ograniczonej mobilności). Nałożono ograniczenia w postaci zakazów odwiedzin i opuszczania placówek, a personel musiał być przygotowany na wprowadzenie kilkunastodniowej kwarantanny, podczas której musieliby pracować bez powrotu do domu do czasu zakończenia izolacji. Ponadto znaczna część pracy terapeutycznej i fizjoterapeutycznej została ograniczona lub zawieszona. Z jednej strony spowodowało to pogorszenie stanu zdrowia mieszkańców, a z drugiej przełożyło się na pojawienie się znacznych nierówności w obciążeniu pracą. Niektórzy pracownicy mieli więcej obowiązków (np. pracownicy opieki społecznej), inni mniej, jak w przypadku fizjoterapeutów.

To z kolei przekładało się na zwiększone napięcie w zespołach i zwiększoną niepewność wśród pracowników. Jednak zmiany w obciążeniu pracą w niektórych przypadkach doprowadziły do zmian w harmonogramach zadań sprzed pandemii ze względu na potrzebę zastąpienia personelu przebywającego na zwolnieniu lekarskim.

W oświacie mieliśmy do czynienia przede wszystkim z radykalną zmianą organizacji pracy, tj. przejściem na nauczanie zdalne bez wcześniejszego przygotowania organizacyjnego i sprzętowego. Zamknięcie szkół wymusiło szybką adaptację zarówno po stronie dyrekcji, nauczycieli, uczniów, jak i ich rodzin. Decyzje o wdrożeniu nauczania online były podejmowane w trakcie kolejnych miesięcy pandemii przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w sposób doraźny. Sami nauczyciele zostali wsparci dodatkami w kwocie 500,00 zł przeznaczonymi na sprzęt komputerowy. Skala kryzysu, podobnie jak w przypadku ochrony zdrowia, zależała od sytuacji organizacyjnej i materialnej placówki oraz wielkości miejscowości, w której znajdowała się szkoła – w dużych miastach zarówno same szkoły, jak i rodziny dzieci były lepiej przygotowane sprzętowo i kompetencyjnie do wprowadzenia nauczania na odległość. W mniejszych miejscowościach pierwsze tygodnie nauczania zdalnego wymagały dostosowania się do braku odpowiedniego komputera czy połączenia z siecią. Starsi nauczyciele mieli problemy z korzystaniem z aplikacji do prowadzenia lekcji online. Ponownie jednak radykalna reorganizacja stała się szansą na bardziej autonomiczne podejście z perspektywy pracowników, a zajęcia online były organizowane w sposób, o którym w większości decydowali sami nauczyciele. Co więcej, niektórzy nauczyciele twierdzili, że zmiany te będą również pomocne dla uczniów.

Właśnie ja zaczęłam, ja bym pewnie tego nie dała rady, ale ponieważ była Maja tutaj, bo ona też zdalnie studiowała, i była tu w domu, to zaczęła na/ zaczęłyśmy nagrywać filmiki dla dzieci, więc zaczęłam nagrywać, pierwszy raz zaistniałam jako aktorka, artystka. Ja prowadziłam sobie lekcje, pokazywałam dzieciom pewne rzeczy, Maja to nagrywała, wrzucała gdzieś tam na, nawet nie wiem, gdzie ona to wrzucała, ale potem to, yy, pojawiało się w materiałach do lekcji.

Wywiad biograficzny z nauczycielką

Warto nadmienić, że początkowy brak i niejasność procedur nie oznaczał wycofania się władzy centralnej z zarządzania daną branżą. Tymczasowe zawieszenie i rekonfiguracja istniejących hierarchii i relacji w miejscu pracy była w każdej analizowanej branży konsekwencją impulsu pochodzącego z poziomu rządowego: w przypadku ochrony zdrowia pierwsze wytyczne dotyczące ochrony pracowników i ogółu społeczeństwa zostały opublikowane 25 kwietnia 2020 r., a następnie pojawił się dokument „Strategia walki z pandemią COVID-19” we wrześniu 2020 r. W przypadku pomocy społecznej Ministerstwo

Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od wybuchu pandemii w marcu 2020 r. regularnie publikowało wytyczne i zalecenia dla domów pomocy społecznej. W przypadku edukacji przejście na kształcenie na odległość nastąpiło na podstawie rozporządzenia właściwego ministra z dnia 25 marca 2020 r. Zamknięcie studiów stacjonarnych i przejście na kształcenie zdalne również nastąpiło w kolejnym roku akademickim 2020/2021. Było ono jednak rozłożone w czasie inaczej dla przedszkoli, szkół podstawowych (tu również występowały różnice we wprowadzaniu zdalnego nauczania dla poszczególnych etapów nauczania w ramach podziału na klasy I–III i klasy IV–VIII) i szkół ponadpodstawowych. Również w roku szkolnym 2021/2022 nastąpiło tymczasowe przejście na kształcenie na odległość.

Konieczność reorganizacji procesu pracy w sytuacji kryzysowej, w kontekście niedoboru procedur i sprzętu, spowodowała przynajmniej częściowe delegowanie odpowiedzialności na niższe szczeble hierarchii. Ostatecznie doprowadziło to do zwiększenia potencjału innowacyjnego pracowników. Dobrym przykładem była branża ochrony zdrowia i powstanie oddziałów COVID-owych, tj. odgórnie narzuconych i *ad hoc* zorganizowanych jednostek w ramach już istniejących struktur, których celem było przejęcie pacjentów z koronawirusem, a tym samym skoncentrowanie wysiłków i jednocześnie odciążenie systemu opieki zdrowotnej w innym miejscu. Jednak ze względu na brak wiedzy i zasobów do wykonania takiego zadania zależało to od pomysłowości i wysiłków personelu, który został oddelegowany na oddział COVID. Z jednej strony stworzyło to przestrzeń dla autonomicznych decyzji na poziomie zespołów i samych pracowników, z drugiej strony zwiększyło poziom odpowiedzialności oraz obciążenie emocjonalne i psychiczne jednostek.

W przypadku pomocy społecznej ograniczenia w codziennej pracy w niektórych przypadkach spowodowały również reorganizację procesu pracy. W jednym z domów opieki fizjoterapeuci założyli lokalną szwalnię i produkowali maski potrzebne w placówce. Regularną praktyką było dzielenie się obowiązkami związanymi z codzienną opieką nad mieszkańcami z personelem, który przed pandemią nie był zaangażowany w takie działania. Pozwalało to odciążyć personel od wzmożonej pracy w czasie pandemii.

Większość osób też pracowało hybrydowo jednak, bo byli na przykład tydzień na tydzień, gdzie ja pracowałem sam, zaraz panu powiem, chyba trzy i pół miesiąca byłem sam w pracy. To ja już nie miałem możliwości, jak hybrydowo pracować, bo nie miał mnie kto podmienić, aczkolwiek też z zakresu fizjoterapii wtedy nic się takiego nie działo, bo jak nas zamknęli od razu, to z koleżanką z terapii zajęciowej, która jest po szkole krawieckiej, zrobiliśmy po prostu szwalnię. Sala gimnastyczna została przekształcona wtedy w izolatkę, natomiast gabinet fizjoterapii zrobił się szwalnią i ona szyla na maszynie.

Wywiad biograficzny z fizjoterapeutą

W szkołach podstawowych znacznie więcej uwagi poświęcono zdobywaniu nowych umiejętności i kompetencji w nauczaniu online, ale zaobserwowano również kilka przypadków innowacji napędzanych przez pracowników. Nauczyciele często korzystali z przedpandemicznych sieci między kolegami i zorganizowani w małe grupy wzajemnego wsparcia zaczęli uczyć się, jak korzystać z aplikacji takich jak Microsoft Teams czy Zoom. W zebranych danych można znaleźć przypadki produkcji oryginalnych materiałów, takich jak filmy edukacyjne edytowane przez nauczycieli i poświęcone konkretnemu tematu. Taka praktyka pozwoliła dotrzeć do uczniów, którzy mieli problemy ze sprzętem komputerowym lub połączeniem sieciowym.

Wsparcie dla pracowników ochrony zdrowia, pomocy społecznej i edukacji

W przypadku analizowanych branż mieliśmy do czynienia ze zróżnicowanymi formami wsparcia ze strony administracji rządowej nie tylko w kontekście obszaru usług, lecz także w ramach poszczególnych kategorii zawodowych. W analizowanym materiale interesowało nas, w jaki sposób sami pracownicy niezbędni oceniają przygotowanie swojej branży i miejsca pracy, jak również politykę rządu związaną z ograniczeniem negatywnych skutków kryzysu pandemicznego. W zdecydowanej większości ocena we wszystkich trzech branżach była negatywna.

Do pewnego stopnia wyjątkiem była branża ochrony zdrowia, gdzie pojawił się jeden z niewielu elementów wzbudzających pozytywne odczucia, czyli dodatki COVID-owe, którymi objęto najpierw lekarzy pracujących z osobami chorymi na koronawirusa, a następnie rozszerzono dodatki o inne kategorie personelu, w tym pielęgniarki. O ile wysokość dodatku była oceniana pozytywnie (choć w związku z powiązaniem go z wysokością pensji, to znacznie korzystniej na jego temat wypowiadały się osoby o wyższych zarobkach np.: ordynatorzy), o tyle już mechanizmy jego wypłaty niekoniecznie. W związku z faktem, że decyzje o tym, kto jest objęty dodatkami, w jaki sposób są one ostatecznie naliczane oraz w jaki sposób są wypłacane, były podejmowane na poziomie poszczególnych jednostek¹², otwierało to pole do wielu problemów i napięć o charakterze lokalnym w miejscu pracy.

Wsparcie samorządowe było zdecydowanie najmniej widoczne z perspektywy pracowników pierwszej linii, choć należy podkreślić, że w sensie obiektywnym było obecne. Lekarze i pielęgniarki nie byli jednak w stanie bezpośrednio wskazać efektów działania władz lokalnych. Być może dlatego, że ich uwaga koncentrowała się na relacjach z kadrą zarządzającą danym szpitalem. Stąd też znacznie częściej mówili o wsparciu materialnym ze strony

¹² Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/szpitala-w-czasach-pandemii-covid.html> [15.10.2023 r.].

pracodawcy, choć i tu wyraźnie podkreślano różnice między początkiem pandemii, kiedy zdarzały się problemy z zaopatrzeniem, a kolejnymi falami, kiedy również sami pracownicy byli lepiej obeznani z procedurami i nowymi rozwiązaniami technicznymi (np. praca w specjalnych ubraniach ochronnych).

Dużym problemem dla pracowników tej branży była kwestia braku systemowego wsparcia psychologicznego. Stres i ryzyko wypalenia były jednymi z najczęściej wskazywanych konsekwencji w pracy w pandemii zarówno w naszym projekcie, jak i w badaniach międzynarodowych (Best 2021; Chaudhry i in. 2021; Conti i in. 2021; Duarte i in. 2020). W przypadku Polski brak systemowych rozwiązań stanowił dużą trudność, szczególnie w przypadku lekarzy i pielęgniarek pracujących na oddziałach o wysokiej umieralności. Podkreślam w tym miejscu kwestię systemowego wsparcia dla pracowników pierwszej linii, bo w zebranych materiale pojawiały się głosy o lokalnych rozwiązaniach, takich jak dedykowane linie telefoniczne, na których można była porozmawiać z psychologiem bądź psychiatrą w sytuacji kryzysu psychicznego. Były to jednak rozwiązania ograniczone do konkretnych szpitali.

W tym kontekście warto podkreślić wsparcie, jakie pracownicy ochrony zdrowia otrzymywali w pierwszej fazie pandemii od szeroko rozumianego społeczeństwa:

Na początku faktycznie, tak jak zresztą wspominałem, był taki ogromny entuzjazm, jakby każdy chciał tym medykom w jakikolwiek sposób pomóc, przywoził pizzę, jakiegoś chińczyka, czy właśnie te środki czystości. Natomiast kiedy przeszła ta pierwsza fala, która summa summarum nie była aż taka ciężka, w porównaniu na przykład do tej jesiennej z Deltą, trochę się to uspokoiło, społeczeństwo się trochę też rozluźniło. Wydaje mi się, że w tych następnych miesiącach był trochę taki negatywny odbiór, zwłaszcza że były doniesienia medialne, że lekarze nie chcą pracować w tych oddziałach covidowych, że jest problem kadrowy, że są te dodatki covidowej. I w społeczeństwie zaczęła się budzić taka trochę czy zawiść, czy jakieś takie negatywne emocje, związane też z takimi bardzo prostymi i takimi bardzo pierwotnymi odczuciami, właśnie typu, że ktoś pracuje, dostaje za to jakieś dodatkowe pieniądze, to powinien sobą prezentować dużo więcej, czy dlatego że jest lekarzem i to zawsze jest tłumaczone mitem tej służby i powołania, że jakby muszą to robić.

Fokus lekarski

Choć i w powyższym cytacie możemy zaobserwować dynamikę tego, w jaki sposób lekarze interpretowali odbiór swojej grupy zawodowej przez opinię publiczną, to szczególnie w pierwszej fazie dobrze wspomniano zarówno pomoc materialną, jak i symboliczną okazywaną pracownikom ochrony zdrowia.

Pomoc społeczna

W przypadku pomocy społecznej nie zostały wprowadzone żadne finansowe rozwiązania dodatkowo wspierające pracowników pierwszej linii z poziomu administracji centralnej podobne do dodatków COVID-owych w branży ochrony zdrowia. Pojawiło się za to wsparcie finansowe kierowane ze środków Funduszy Europejskich¹³. Było ono jednak w różny sposób zagospodarowywane. Co więcej, w tej branży obserwowaliśmy wzmożony potencjał mobilizacyjny wśród pracowników również w miejscach wcześniej nieuzwiązkowionych. Badanie prowadziliśmy w domach pomocy społecznej, ale należy podkreślić, że w trakcie trwania pandemii w przynajmniej dwóch dużych miastach doszło do zorganizowanych protestów pracowników pomocy społecznej (w Łodzi i we Wrocławiu). Również w naszej próbie pojawili się pracownicy działający aktywnie w strukturach związków zawodowych, relacjonujący dynamikę narastającego konfliktu w konkretnych placówkach.

Protest i no... jakiś taki odzew, szukamy tego odzewu... no w mieście, u tych ludzi, którzy nas wspierają finansowo, czyli... Bo nas opłaca... W ogóle DPS-y są opłacane przez yyy... Przez gminę D, prawda? No więc... próbujemy uzyskać jakieś warunki lepsze pracy żeby ci ludzie nie uciekli, bo okazuje się, że może się zdarzyć, że za dwa, trzy miesiące będzie jeden pracownik.

Wywiad biograficzny z opiekunem w DPS

Istotnym elementem wyróżniającym tę branżę była kwestia „zawieszoności” lockdownu, czyli sytuacji, w której pracownicy musieli liczyć się z pozostaniem w miejscu pracy na czas trwania kwarantanny, w momencie pojawienia się ogniska koronawirusa i decyzji odpowiednich organów o zamknięciu danego domu pomocy społecznej. Był to jeden z głównych czynników stresu i lęku, o którym opowiadali wszyscy rozmówcy zrekrutowani w tej branży.

Pytaliśmy również o wsparcie ze strony samorządów lokalnych. Było one jednak często oceniane negatywnie, szczególnie w kontekście organizacji i komunikacji. Pojawiały się informacje o konieczności korzystania z prywatnych kontaktów w celu zapewnienia dostaw potrzebnych materiałów:

Chodzi o to, że my na przykład mamy zaprzyjaźnione osoby u marszałka i dostawałyśmy informację, że są pieniądze do podziału na środki, albo na jakieś tam dodatkowe rzeczy. I żebyśmy szybko zrobili zapotrzebowanie. I my mieliśmy przygotowane zapotrzebowanie, a dopiero za 3 dni przychodziła do nas informacja, że to zapotrzebowanie musimy zrobić, że starostwa, które miało nam to przekazać. Więc współpraca

¹³ Pobrane z: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Strony/Wiadomosci/EF5-na-DPS-fundusze-unijne-pomagaja-domom-pomocy-spoecznej-w-walce-z-koronawirusem> [4.06.2023 r.].

była tragiczna. Gdyby nie to, że mamy po prostu dojścia wyżej, to byśmy praktycznie się nie załapali na nic. Bo to już było rozdawanie czapek.

Jak również negatywne opinie na temat ich jakości:

Później, jak już zaczęliśmy otrzymywać wsparcie z MCPS-u od wojewody, środki, maseczki... Ale to też jest tak, że nie wszystkie z tych rzeczy spełniały swoje funkcje. Były niektóre maseczki, które się kompletnie nie nadawały do niczego. I dopiero można powiedzieć, że w momencie, kiedy... Tak właściwie w drugiej fali, jak już dostaliśmy, pewnie wy też dostaliście takie zapotrzebowanie, czego potrzebujecie. To wtedy mogliśmy sobie zamówić oczyszczacze powietrza.

Pracownicy pomocy społecznej ze wszystkich trzech analizowanych branż byli grupą o najmniejszym wsparciu systemowym. W ich przypadku pojawiało się też stosunkowo dużo relacji o napięciach w zespołach wynikających m.in. z konieczności zastępowania osób, które zdecydowały się wziąć zwolnienie lekarskie, co było odbierane przez innych pracowników jako unikanie pracy.

W ramach przypadków analizowanych w tej branży pojawiły się też głosy podkreślające pozytywną rolę struktur samorządowych w sytuacji konfliktu z personelem zarządzającym daną placówką. Aktywne i otwarte podejście organów kontrolujących pracę było oceniane jako kluczowe w procesie poprawy warunków pracy i rozwiązanie sporu z pozytywnym skutkiem dla pracowników danego domu pomocy społecznej.

Edukacja

W przypadku edukacji nauczyciele mogli skorzystać z jednorazowych dodatków w wysokości 500,00 zł, które można było przeznaczyć na sprzęt komputerowy. Kwota ta jednak była w ich ocenie zdecydowanie niewystarczająca:

Lena: Jedyne co, to było 500 zł później na sprzęt. Można było wziąć. No, ale co to jest 500 zł na sprzęt, jak myszka potrafi tyle, dobra, kosztować.

Ewa: Laptop 2000, jak się tam ponad plus sprzęt,

Lena: zwłaszcza, że na przykład ja musiałam zmienić dostawcę internetu, bo byśmy nie udźwignęli tego. Po prostu byśmy nie udźwignęli tego.

A rachunek poszedł do góry i nikt tak jakby nie wyrówna mi tego.

Fokus nauczycielski

W przypadku tej branży większość problemów była rozwiązywana na poziomie lokalnym w miejscu pracy. Część nauczycieli raportowała o możliwości wypożyczenia komputera i innego rodzaju akcesoriów ze szkoły. Część korzystała z możliwości prowadzenia zajęć z miejsca pracy. Sama sytuacja nauczania

zdalnego generowała zróżnicowane problemy związane ze wzrostem obciążeń w związku z koniecznością przygotowania lekcji, ich przeprowadzenia w środowisku cyfrowym, a potem sprawdzenia efektów. Istotną rolę odgrywała też kwestia relacji z uczniami i ich rodzicami, które z jednej strony były trudne do utrzymania, a z drugiej stawały się dodatkowym obciążeniem ze względu na zwiększoną częstotliwość i możliwość komunikacji przez Internet. Wsparcie udostępniane przez szkołę można zaliczyć również do poziomu wsparcia samorządowego ze względu na to, że w większości przypadków to władze lokalne były odpowiedzialne za zaopatrzenie szkół.

Nauczyciele byli jedną z grup zawodowych w badaniu, które najczęściej opierały się na wsparciu okazywanym między pracownikami. W mniejszych bądź większych grupach radzili sobie z sytuacją kryzysową, m.in. dzieląc się wiedzą i umiejętnościami cyfrowymi i wspierając się emocjonalnie. W niektórych przypadkach dodatkowe zasoby przygotowywały rady rodziców, m.in. poprzez zapewnianie opieki psychologicznej:

Działa też u nas bardzo pręźnie rada rodziców i oni rzeczywiście w sytuacji, kiedy jest potrzeba, żeby takiego wsparcia udzielić, mieliśmy w szkole taką trudną sytuację, dziecko zmarło i rzeczywiście takie wsparcie psychologiczne przez radę rodziców zostało odplacone.

Fokus nauczycielski

Podkreślano też aktywność kadry kierowniczej, która starała się wesprzeć pracowników pierwszej linii. Należy tu jednak podkreślić, że pojawiały się również głosy przeciwnie, wskazujące np. na nadmierną biurokrację oraz kontrolę nad działaniami nauczycieli.

Podsumowanie i wnioski

Zasadniczym celem rozdziału jest skupienie się na zagadnieniu wsparcia, na jakie w początkowych miesiącach pandemii mogli liczyć pracownicy niezbędni pracujący w ramach kluczowych branż sektora usług publicznych: ochrony zdrowia, pomocy społecznej i edukacji. Istotnym kontekstem moich rozważań jest w sposób oczywisty narzucający się kryzys pandemiczny, ale w tle kluczową rolę odgrywa pełnający od wielu lat kryzys sektora usług publicznych dotykający w zróżnicowany sposób analizowane branże.

Korzystając z rozbudowanych materiałów jakościowych, planowałem pokazać oddolną perspektywę pracowników ochrony zdrowia, pomocy społecznej i edukacji, skupiając się na formach wsparcia obejmujących działania władz centralnych, władz lokalnych, środki zaradcze zapewniane przez przełożonych w miejscu pracy czy przykłady samopomocy i samoorganizacji badanych. Warto podkreślić, że zewnętrzne źródła wsparcia były oceniane zdecydowanie negatywnie przez samych pracowników. Oprócz wyjątkowych

przypadków pozytywnych wypowiedzi na temat dodatków COVID-owych w ochronie zdrowia (co do których ocena również zmieniała się w kolejnych miesiącach pandemii), pracownicy wyrażali przekonanie o pozostawieniu w kryzysie bez konkretnej formy pomocy. Należy tu jednak pamiętać o wpływie dynamiki czasowej – początkowa faza pandemii była najdotkliwiej wspomniana i to ona wydaje się źródłem głównych linii interpretacyjnych.

Drugim kluczowym wnioskiem jest znaczenie relacji między pracowniczych, które stały się w kryzysie pandemicznym dodatkowym zasobem rezyliencji. Przybierały one formę bardziej reaktywną i skupioną na przetrwaniu trudnego czasu w ramach zespołów bądź grup bliskich sobie współpracowników. Jednak czasami (jak w przypadku pracowników domów pomocy społecznej) przeradzały się w zorganizowane formy solidarności i protestu wobec pogarszających się warunków pracy. W ten sposób niedobory i braki wsparcia systemowego do pewnego stopnia były uzupełniane i zastępowane przez aktywizującą więź pracowniczych.

Bibliografia

- Afeltowicz, Ł., Wróblewski, M. (2020). *Socjologia epidemii. Wylaniające się choroby zakaźne w perspektywie nauk społecznych*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Best, J. (2021). Undermined and undervalued: How the pandemic exacerbated moral injury and burnout in the NHS. *The BMJ*, 374, 1–2.
- Chaudhry, S., Yarrow, E., Aldossari, M., Waterson, E. (2021). An NHS Doctor's Lived Experience of Burnout during the First Wave of Covid-19. *Work, Employment and Society*, 35(6), 1133–1143.
- Conti, C., Fontanesi, L., Lanzara, R., Rosa, I., Doyle, R.L., Porcelli, P. (2021). Burnout Status of Italian Healthcare Workers during the First COVID-19 Pandemic Peak Period. *Healthcare*, 9(5), 1–13.
- Delanty, G. (2020). Introduction: The Pandemic in Historical and Global Context. W: G. Delanty (red.), *Pandemics, Politics, and Society. Critical Perspectives on the COVID-19 Crisis* (s. 1–24). Berlin, Boston: De Gruyter.
- Duarte, I. i in. (2020). Burnout among Portuguese healthcare workers during the COVID-19 pandemic. *BMC Public Health*, 20(1), 1–10.
- Glaser, B. (1978). *Theoretical sensitivity: Advances in the methodology of grounded theory*. Mill Valley: Sociology Press.
- Kozek, W. (2011). *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Krastev, I. (2020). *Is It Tomorrow Yet: Paradoxes of the Pandemic*. Allen Lane: Penguin.
- Mezzadri, A. (2022). The Social Reproduction of Pandemic Surplus Populations and Global Development Narratives on Inequality and Informal Labour. *Development and Change*, 53(6), 1230–1253.

- Shields, S. (2019). The paradoxes of necessity: Fail forwards neoliberalism, social reproduction, recombinant populism and Poland's 500Plus policy. *Capital & Class*, 43(4), 653–669.
- Žižek, S. (2020). *Pandemic!: COVID-19 Shakes the World*. New York, London: OR Books.

Wybrane mechanizmy partycypacji i dialogu społecznego w lokalnej polityce zdrowia

ANDRZEJ ZYBAŁA¹⁴

Streszczenie

Tekst dotyczy problematyki zarządzania publicznego (*public governance*), w tym partycypacji i dialogu społecznego na szczeblu lokalnym w dziedzinie wybranych elementów polityki zdrowia. Szereg danych wskazuje, że podmioty władzy na szczeblu centralnym, jak i lokalnym praktykują zbliżony model rządzenia/zarządzania publicznego. Posiada on wiele cech etatyizmu, a ten utrudnia osiągnięcie pożądanego poziomu uspołecznienia decyzji podejmowanych w instytucjach publicznych związanych ze zdrowiem. Wytwarza także ryzyko zaniżonej jakości decyzji publicznych. Autor wskazuje, że konsekwencją praktykowania tego modelu jest to, że wiele samorządów powiatowych uzyskało dość niski poziom sterowności zarządczej i analitycznej. Nie poszukują bowiem wsparcia w mechanizmach partycypacji i dialogu, które zwykle są czynnikami, które zwiększają kapitał zarządczy i analityczny potrzebny w systemie sprawowania lokalnej władzy, zwłaszcza w tak złożonych politykach, jak polityka zdrowia.

Abstract

The chapter addresses the issue of public governance, including participation and social dialogue at the local level in the field of selected health policy elements. A number of data indicate that government actors at central as well as local level practice a similar model of governance/public management. It has many of the characteristics of etatism, and this makes it difficult to achieve the desired level of socialisation of decisions made in health-related public institutions. It also generates the risk of underestimating the quality of public decisions. The author points out that a consequence of practising this model is that a number of county governments have achieved a fairly low level of managerial and analytical steering. This is because they do not seek support from participation and dialogue mechanisms, which are generally factors that

¹⁴ Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Katedra Polityki Publicznej, e-mail: azybal@sgh.waw.pl, ORCID: 0000-0002-1030-8792.

increase the managerial and analytical capital needed in the local governance system, especially in such complex policies as health policy.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, zarządzanie publiczne, polityka zdrowia, partycypacja, dialog społeczny, partnerzy społeczni

Keywords: public policy, public governance, health policy, participation, social dialogue, social partners

Wprowadzenie

Przedmiotem poniższych analiz jest zarządzanie/rządzenie państwem (*public governance*), czy kierowanie strukturą jego wybranych instytucji z zakresu polityki zdrowia. Należy to uznać za zagadnienie niezwykle złożone i tym samym niezwykle trudne do wszechstronnej analizy. Zagadnienie zarządzania/rządzenia/kierowania publicznego (*public governance*) wyłoniło się w międzynarodowych analizach akademickich już kilka dekad temu. W literaturze przedmiotu możemy znaleźć wiele różnorodnych jego definicji, ale mają one pewne cechy wspólne. Kees Van Kersbergen i Frans Van Waarden uznali, że różne definicje łączy przyjęcie założenia o znaczeniu policentryczności. W zarządzaniu publicznym kluczowym założeniem jest to, że podmioty działania publicznego/interesariusze działań pozostają w relacjach sieciowych. Pozostają względnie autonomiczne wobec siebie, ale także współzależne wobec siebie, rząd uznawany jest zaś za jednego z aktorów. Ponadto twórcy różnych definicji kładą nacisk bardziej na procesy czy relacje między interesariuszami lub funkcje, jakie pełnią, ale nie tylko przez rząd (Kersbergen i Waarden 2004: 151–152)¹⁵. W takim duchu Światowa Organizacja Zdrowia zdefiniowała zarządzanie na rzecz zdrowia (*governance for health*). Uznała, że zagadnienie zarządzania powinno stanowić integralny składnik dążeń do zapewnienia dobrostanu ludziom (WHO 2012: 4).

A zatem zarządzanie publiczne oznacza coś więcej niż rząd, rozumiane jest raczej jako wiązka relacji między podmiotami zaangażowanymi w działania publiczne, zwłaszcza ośrodki władzy z podmiotami społecznymi i prywatnymi. Dotyczy ono reguł kształtowania się relacji między nimi, od ścisłej

¹⁵ Część autorów różnych koncepcji zarządzania publicznego silnie zwraca uwagę na jego założenia odnoszące się do wartości i zasad. Eksperti OECD do wartości zaliczają: (1) uczciwość w sektorze publicznym, (2) otwartość i transparentność, (3) inkluzywność, partycypację, równość płci i różnorodność, (4) rozliczalność i respekt dla reguł prawa. Generalnie eksperci formułują ramy „zdrowego” zarządzania publicznego. Opiera się ono na kombinacji trzech współzależnych elementów: (1) wartości jako wzorców, które profilują zachowania podmiotów zarządzania na kierowanie się respektem dla interesu publicznego; (2) katalizatory (*enablers*), które integrują ogniwa praktyk wspierające efektywne działania/reformy, (3) instrumenty i narzędzia, wybór takich z nich, które zapewnią efektywne zarządzanie, którego kryterium są efektywnie wdrożone polityki/działania publiczne (OECD 2018).

współpracy po konfrontację. Dotyczy również struktur działania publicznego, innymi słowy, takich struktur organizacyjnych, które mają być optymalne z punktu widzenia celów, które mają osiągnąć.

Zarządzanie obejmuje również sferę specyficznych ryzyk i niepewności związanych z zarządzaniem i jego celami, w tym z funkcjonowaniem sieciowych powiązań między interesariuszami, a także reguły efektywności w działaniach publicznych. Autorzy definicji zwracają uwagę na reguły/normy, które znajdują się u podłoża relacji wytworzonych między interesariuszami działań publicznych. Chodzi zarówno o reguły formalne, jak i nieformalne, które mają wpływ na dynamikę działania publicznego (*collective action*), na decyzje, które zapadają, na wyniki, które aktorzy osiągają w danych politykach publicznych (Pyone 2017: 711).

W zarządzaniu publicznym chodzi nie tyle o treści poszczególnych polityk publicznych, ile o ich organizację, struktury tworzone z myślą o tym, aby umożliwiały aktorom polityk uzyskiwanie zaplanowanych i pożądaných publicznie celów. W tym obszarze sformułowane zostały np. zasady dobrego zarządzania w politykach przez sieci ich aktorów. Wskazywana jest zwykle potrzeba wytworzenia ram strategicznych dla prowadzonych działań (sformułowanie długoterminowych celów). Duże znaczenie ma wytworzenie reguł, które zapewniają, że aktorzy prowadzą działania na podstawie zasad transparentności, rozliczalności, oparcia na wiedzy, w tym dowodach na efektywność rozwiązań, które są wybierane do wdrożenia/implementacji itp. Największe ponadnarodowe organizacje wytworzyły swoje modele zarządzania publicznego, które rekomendują państwu narodowym (np. Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD).

Specjaliści od zarządzania publicznego wytworzyli modele zarządzania w państwach. Aby je opracować, przyjęli kryterium scentralizowania/zdecentralizowania decyzji publicznych i w drugim przypadku kryterium preferowanych w danych państwach instrumentów programowania i implementacji polityk/działań publicznych (legislacyjne vs. partycypacyjne) (Peter i Pierre 2005).

Odrębnym zagadnieniem jest diagnozowanie modelu zarządzania w danych państwach. Zaproponowanie takiego modelu wymaga określenia danych, których analiza może skłonić do przyporządkowania danego modelu danemu państwu. Moim zdaniem, kluczowe dane powinny pochodzić z analizy procesów decydowania/współdecydowania przez władze wykonawcze, w tym analizy sposobu organizowania przez nie procesów legislacyjnych, konsultacyjnych, angażowania forów dialogu i deliberacji w procesy decyzyjne, angażowania podmiotów pozarządowych i komercyjnych do programowania a później wykonywania programów, które są zaplanowane jako element procesu rozwiązywania problemów. Istotnym przedmiotem badania powinno być to wszystko, co pozwala określić poziom transparentności, rozliczalności w procesie rządzenia.

W przypadku Polski wiele danych wskazuje, że można mówić o praktykowaniu etatystycznego modelu zarządzania (Zybała 2021). Oznacza to, że rządzący i inni interesariusze podejmują działania publiczne/polityki na podstawie modelu/wzorca etatystycznego (nie chodzi tu o etatyzm w sensie gospodarczym). A zatem rządzący na różnych szczeblach (centralnym czy lokalnym), w tym menedżerowie instytucji publicznych, mają skłonność do podejmowania decyzji w sposób jednostronny, bez szerokiego korzystania z wiedzy i zasobów, które znajdują się w sieci interesariuszy danego problemu publicznego. Nie wszczynają rozbudowanych procesów konsultacji z myślą o kształtowaniu konsensusu czy procesów deliberacji, aby zwiększyć poziom zrozumienia problemu, który jest przedmiotem działań zbiorowych. Rządzący polegają zwykle na podporządkowanym im strukturom. Chodzi tu o administrację publiczną, ale także struktury partyjne, czy quasi-partyjne. Nie stosują rozwiązań, które podnoszą poziom transparentności i rozliczalności wobec obywateli, np. rutynowego ewaluowania osiągniętych rezultatów podjętych działań, audytowania instytucji publicznych.

Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w polskiej kulturze umysłowej wielu przedstawicieli władzy często zakłada, że poradzą sobie – w trakcie działań/reform – w uzyskaniu planowanych rezultatów za pomocą dość ograniczonego instrumentarium, czyli twardych instrumentów prawa, kosztem innych kategorii instrumentów działania. Zakładają, że posiadają wystarczające zasoby i wiedzę, aby w pojedynkę, przy wykorzystaniu administracji, rozwiązać te problemy, które uważają za ważne i nadające się w określonej kolejności do rozwiązania. Jeśli dochodzi do partycypacji, to ma to zazwyczaj miejsce na prawach, które formułują rządzący.

Rządzący wychodzą zwykle z przekonania, że pozostali interesariusze polityk odgrywają z zasady drugorzędną rolę. Nie wymagają określonego sposobu współpracy z nimi, sposobów wykorzystania ich zasobów. To oni udzielają innym uprawnień do uczestnictwa w działaniach i ewentualnie do otrzymania określonych przywilejów wypływających z uczestnictwa w działaniu, a także obecności w przetargach interesów grupowych.

Innymi słowy, rządzący – niezależnie w zasadzie od przynależności politycznej – ustanawiają silnie hierarchiczny model decydowania w systemie zarządzania w państwie. Przedmiotem dążenia jest swoisty monizm instytucjonalny. Państwo postrzegane jest jako jedność instytucjonalna, niezależnie czy dane struktury (instytucje, organizacje) pochodzą z sektora publicznego, prywatnego czy pozarządowego. Wszystkie powinny funkcjonować pod kontrolą centralnej władzy, czyli *de facto* klasy politycznej. Jej celem jest to, aby struktury pozarządowe podporządkować centralnym instytucjom państwa. Miałoby stać się „przedłużeniem” administracji państwa (Frączak 2010: 24).

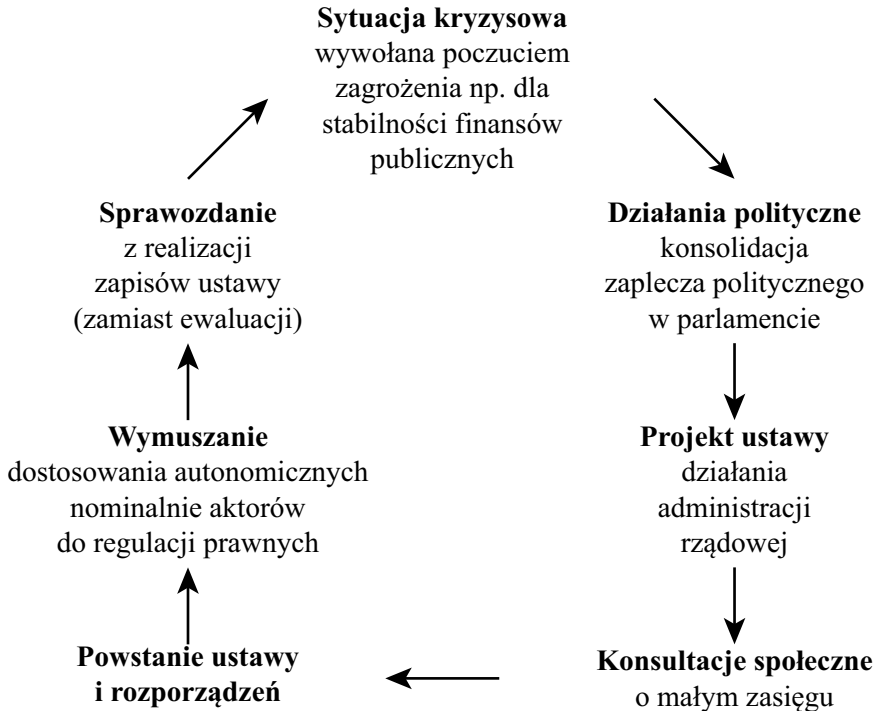
W praktyce rządzenia ośrodki pozarządowe, w tym ośrodki związane z profesjami zawodowymi (izby gospodarcze, izby i samorządy zawodowe), grupami interesów (organizacje pracodawców i związków zawodowych) – pomimo

rosnącego potencjału analitycznego i wykonawczego – mogą mieć trudności w uzyskaniu pozycji partnera wobec instytucji władzy politycznej i administracyjnej. Mogą wejść w arenę polityki publicznej, gdy zdecydują się wejść w relacje klientystyczne (Piotrowska 2020).

Przedstawiciele organizacji pozarządowych przyznawali w badaniach, że ostatnio są częściej zapraszani do uczestnictwa w spotkaniach różnych ciał dialogu społecznego, komisji parlamentarnych, w Ministerstwie Zdrowia. Nie są jednak traktowani na takich samych zasadach jak eksperci, np. ze środowiska lekarskiego. Jeden z respondentów mówi: „To jest nierówna walka. Nawet jeśli jesteśmy jako pacjenci zapraszani na to samo spotkanie, nie mamy zapewnionego zwrotu kosztów transportu jak inni eksperci z personelu medycznego” (W/12/06/2019/2).

Część twierdziła, że – jak mówi jeden z respondentów w badaniu jakościowym włączanie przedstawicieli pacjentów do procesu stanowienia prawa ma charakter fasadowy: „Oni – decydenci – biorą nasze podpowiedzi i wdrażają je. Bez konsultacji z nami. W rezultacie patrzymy, jak dobre pomysły marnują się przez niewłaściwą implementację” (Piotrowska 2020). Politycy są otwarci na spotkania głównie przed wyborami. „Czuję, jakbym walił głową w mur” – mówi respondent.

Rysunek 1 ilustruje proces programowania polityki/interwencji publicznej w Polsce. Zakładam, że ma on często początek gdy politycy określają dane zjawisko jako kryzysowe, co niejednokrotnie oznacza, że uznają je za zagrożenie dla zachowania władzy (jakkolwiek media mogą być źródłem informacji o takich zjawiskach). Kolejnym krokiem mogą być działania polityczne rządzących (konsolidacja ich zaplecza politycznego, aby zgodziło się na określony projekt rozwiązania problemu). Następne działania dotyczą prac legislacyjnych, często w obrębie danego urzędu administracji publicznej. Konsultacje społeczne są częścią procesu tworzenia prawa, ale zwykle mają mały zasięg. Rządzący doprowadzają do uchwalenia stosownej ustawy. Kolejna faza to implementacja/wdrożenie. Politycy próbują wdrożyć ustawę/regulację poprzez stosowanie systemu ustawowych zachęt albo gróźb (penalizacji). Zakończeniem tego cyklu działania publicznego jest sprawozdanie z wykonania ustawy, co nie oznacza, że jest to analiza osiągniętych wyników. Rządzący rzadko bowiem przeprowadzają ewaluację. Sprawozdanie obejmuje analizę np. zaangażowanych środków, przeprowadzenia określonych czynności. Nie oznacza to przeprowadzenia analizy wyników/rezultatów.



Rysunek 1. Cykl programowania polityk w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Sektor zdrowia

Przyjęcie hipotezy, że funkcjonariusze państwa działają na podstawie etatystycznego modelu zarządzania, nie oznacza, że nie ma sektorów zarządzanych w sposób bardziej sieciowy, partycypacyjny/kooperacyjny. Poniżej chciałbym przeanalizować pod tym względem sektor zdrowia.

Wiele wskazuje jednak na to, że w tym sektorze również można mówić o tym, że rządzący programują i implementują politykę zdrowia na podstawie etatystycznego modelu zarządzania (Sześciło 2019: 39). Świadczą o tym różne procesy. Obrazują one często m.in. niski poziom uspołecznienia w procesach decyzyjnych, niski poziom usieciowienia podejmowanych działań publicznych w tym obszarze czy brak rutynowego ewaluowania osiągniętych rezultatów podjętych działań, audytowania instytucji publicznych, stosowania mechanizmów rozliczalności i transparentności.

Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), oceniając system zarządzania, należałoby wziąć pod uwagę, czy rządzący realizując działania publiczne, wykonują je w ramach wcześniej przyjętej określonej strategii, w której założono długofalowe cele, priorytety, czy określone zostały specyficzne

instrumenty wdrażania działań (np. bodźce, sankcje). Ta kwestia dotyczy również tego, czy w sposób systemowy interesariusze budują koalicje do działania (partnerstwa), czy zapewnione jest dopasowanie między celami zaplanowanych działań a strukturami organizacyjnymi i kulturą organizacyjną w zaangażowanych do działania podmiotach, czy zapewniony jest system rozliczalności wokół podejmowanych działań (WHO 2008: 18).

Analityk, dążąc do wytworzenia diagnozy modelu zarządzania polityką zdrowia, ma obowiązek ocenić kolejne zjawiska. Na pewno powinien ocenić procesy konsultacyjne jako przejaw poziomu uspołecznienia systemu zarządzania. W Polsce konsultacje tradycyjnie pozostawiają wiele do życzenia (Piotrowska 2020). Ich tryb jest często wadliwy (mało czasu do zajęcia stanowiska), często uczestniczy w nich ograniczona liczba podmiotów pozarządowych (NGO, jak i organizacje związków zawodowych, pracodawców, organizacji zawodowych)¹⁶.

Problematyka zdrowia konsultowana jest również – a więc poza procesami legislacyjnymi – w Radzie Dialogu Społecznego. Można powiedzieć, że została tam zinstytucjonalizowana, ale w ramach szerokiego przedmiotowo zespołu ds. usług publicznych. Jego rola jest ograniczona do rozpatrywania kwestii zatrudniania i płac. Za element dialogu można uznać fora dialogu powoływane *ad hoc*, w związku z określoną sytuacją kryzysową. Przykładem może być tzw. biały szczyt z 2008 r. zorganizowany przez rząd PO/PSL wokół projektów reform w systemie zdrowia (nie zakończył się porozumieniami¹⁷). Brakuje trwałych i profesjonalnych struktur dialogu w tej sferze z udziałem kluczowych podmiotów branżowych (Zalewski 2008). Funkcjonują inne pomniejsze fora dialogu czy zespoły konsultacyjne, np. Rada Społeczna inicjatywy „Wspólnie dla Zdrowia”. Ale ich faktyczna rola we współdecydowaniu wydaje się dość ograniczona, trudna do oceny (ich posiedzenia nie są zazwyczaj streszczane)¹⁸. Ministrowie Zdrowia powołują czasami różne zespoły doradcze, często trudno jednak ocenić ich wpływ, nie zawsze udostępniane są zapisy posiedzeń¹⁹.

O sposobie zarządzania w tym sektorze decydują kolejne czynniki. Jednym z nich jest to, w jakim stopniu władza – rozumiana jako wpływ na

¹⁶ W NFZ powołano w 2019 r. Forum Organizacji Pacjentów. Pobrane z: <https://www.nfz.gov.pl/dla-pacjenta/skorzystaj-z-pomocy-organizacji-pacjentow/o-fop/> [2.08.2023 r.].

¹⁷ Pobrane z: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/1079242,bialy-szczyt-2008-wysokosc-nakladow-publicznych-na-ochrone-zdrowia.html> [2.08.2023 r.].

¹⁸ Rady, komisje, komitety, zespoły w Ministerstwie Zdrowia. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/zdrowie/rady-komisje-komitety-zespoły> [2.08.2023 r.].

¹⁹ Adam Niedzielski, minister zdrowia w latach 2020–2023 powołał po raz pierwszy Radę Organizacji Pacjentów (15 osób). Powołana na bazie rozporządzenia z 16 marca 2022 r. w sprawie powołania Rady Organizacji Pacjentów przy ministrze właściwym do spraw zdrowia, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/rada-organizacji-pacjentow> (na stronie Rady znajdują się skrótowe zapisy z posiedzeń).

otoczenie – w systemie zdrowia została zdekoncentrowana. Otóż nastąpiło to w niewielkim stopniu. Miałyby to miejsce w większym stopniu, gdyby w systemie zdrowia władza była w określony sposób podzielona między centrum władzy politycznej (rząd/ministerstwo) i półautonomiczne agencje wykonawcze/regulacyjne. Powołanie agencji mogłoby oznaczać, że procesy regulacyjne są zdekoncentrowane i prowadzone w sposób w znacznym stopniu zneutralizowany politycznie. Istnieje wprawdzie Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT), ale jej samodzielność jest iluzoryczna. Rządzący kontrolują również placówki typu Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia czy Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego. Być może należałoby tu wymienić Narodowy Fundusz Zdrowia jako swoistą agencję publiczną. Ona również nie posiada cienia autonomii wobec władzy politycznej.

Ścisłą kontrolą władzy politycznej objęta jest struktura konsultantów w systemie zdrowia. Jest ona także słabo zinstytucjonalizowana, a ich rola słabo określona. Nawet Rzecznik Praw Pacjenta jest strukturą państwową, tj. znajdującą się pod kontrolą klasy politycznej.

Kolejnym wymiarem zarządzania publicznego są relacje władzy centralnej wobec samorządów powiatowych i regionalnych. Można je uznać za typowo władcze²⁰. Wprawdzie powiaty pełnią funkcję organów założycielskich dla znacznej części szpitali, ale ich podmiotowość w zarządzaniu nimi jest ograniczona. Warto zwrócić uwagę na inicjatywę legislacyjną rządu sprawującego władzę po 2015 r. Otóż opracował on projekt regulacji (projekt ustawy o modernizacji i poprawie efektywności szpitalnictwa), na bazie których centralna agencja rządowa (Agencja Rozwoju Szpitali) mogłaby „odbierać” władztwo władz powiatowych nad lokalnymi szpitalami w określonych okolicznościach (na podstawie woluntarnie przyjętych kryteriów oceny sytuacji szpitali). Rząd wycofa jednak projekt ustawy w tej sprawie w drugiej połowie 2022 r.²¹. Ekspert pisał: „Samorząd jest mocno obecny w systemie publicznej opieki zdrowotnej, ale nie jako podmiot, tylko w najlepszym razie – klient, a w najgorszym – petent administracji rządowej” (Sześciło 2019: 38). Powiaty nie posiadają własnego źródła finansowania zadań w dziedzinie zdrowia.

Niski wydaje się poziom uspołecznienia Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), pomimo że jest on elementem ubezpieczeniowego modelu finansowania systemu zdrowia. Powoływana jest Rada NFZ, funkcjonują także rady oddziałów wojewódzkich. Są one jednak poddawane kontroli polityków, czego dowodem jest choćby sposób rekrutacji do nich.

Sposób zarządzania określa także stosowanie – bądź niestosowanie – określonych narzędzi zarządzania, które miałyby zapewniać wprowadzenie

²⁰ Komisja Wspólna Rządu i Samorządu; <http://www.kwrist.mswia.gov.pl/> Nie są publikowane streszczenia posiedzeń zespołów funkcjonujących w tym organie konsultacji.

²¹ Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-modernizacji-i-poprawie-efektywnosci-szpitalnictwa/2> [2.08.2023 r.].

w systemie reguł transparentności, rozliczalności, produktywności. Otóż w strukturze zarządzania znaczącej roli nie odgrywa system ewaluowania rezultatów osiągniętych z inwestowania publicznych środków. Dotyczy to m.in. wskaźników efektywności, które mogłyby obrazować poziom, w jakim rządzący osiągają założone cele. Niesprecyzowane zostały cechy czy metody regulowania zjawisk w systemie (profil stosowanych narzędzi tworzenia i realizacji polityk, np. skala stosowanej samoregulacji, koregulacji).

W konsekwencji powyższego podejścia istnieją podstawy, aby uznać, że system zdrowia wciąż stanowi swoistą czarną skrzynkę. Oznacza to, że niewystarczająco dużo światła pada na istotne procesy w zakresie programowania interwencji w tym systemie oraz ich implementowania, a przede wszystkim w zakresie osiągniętych wyników czy wartości, jakich dostarcza obywatelom. Poziom transparentności i rozliczalności wobec wykorzystania publicznych zasobów obniża słabość systemu społecznej kontroli. Naraża to system na określone dysfunkcje i umocnienie procesów suboptymalnych. Najmniej światła pada na procesy rekrutacyjne na różnego typu stanowiska w instytucjach, rozstrzygnięcia konkursów na granty, przetargów.

Etatyzm lokalny?

Na poziomie centralnym rządzący sektorem zdrowia zarządzają nim wyraźnie zgodnie z cechami modelu etatystycznego, scentralizowanego. Do rozważenia jest zagadnienie, na ile na poziomie powiatowym lokalni władarze polegają na tym modelu, czy na ile lokalne systemy zarządzania są kalką praktyk zarządzania na poziomie centralnym.

A zatem analizy wymaga zagadnienie, w jaki sposób lokalni władarze organizują działania publiczne w zakresie rozwiązywania problemów, które należą do ich domeny. Zasadniczym zagadnieniem jest to, na ile władarze działają sieciowo, czego przejawem byłoby włączanie w procesy rozwiązywania problemów publicznych różnych, zainteresowanych, autonomicznych podmiotów. To zagadnienie dotyczy tego, na ile tworzą systemy koordynacji, wymiany, synergii, dopełniania się, co wydaje się kluczowe dla zdolności do osiągnięcia rezultatów oczekiwanych z punktu widzenia obywateli.

Na początku należy wskazać na strukturę powiatowych podmiotów (składników zarządzania). Część z nich to podmioty im podległe (szpitale, przychodnie, komórki organizacyjne w starostwach), a część to podmioty autonomiczne wobec władzy (NGO, organizacje związkowe, pracodawców, profesjonalistów, specjaliści, eksperci itp.²²).

²² Z kolei na szczeblu województw również funkcjonują rozwiązania służące uspołecznieniu i partycypacji. Powoływane są Rady wojewódzkich oddziałów NFZ. W składzie Rady NFZ lubelskiego znajdują się przedstawiciele środowiska pracodawców, samorządu wojewódzkiego, przedstawiciel Konwentu Powiatów Województwa Lubelskiego, przedstawiciel Wojewódz-

Na poziomie placówek działają związki zawodowe, ale w sprawach ściśle dotyczących warunków płacy i pracy (nie ma w nich zwykle układów zbiorowych). Nie działają w nich zasadniczo organizacje pracodawców czy organizacje korporacji zawodowych – lekarskie, pielęgniarskie, zawodów niemedycznych.

Powyżej wymienione organizacje nie działają również na szczeblu całego powiatu, czy w skali powiatowego systemu zdrowia. Na tym poziomie nie działają bowiem wspomniane wyżej organizacje korporacji zawodowych, ponieważ nie mają tu struktur terytorialnych. Natomiast działają na poziomie wojewódzkim. Konsultują niektóre dokumenty władz publicznych.

Funkcjonują także ciała czy fora konsultacji w niektórych dziedzinach (np. społeczne rady szpitali). W lokalnym systemie zarządzania na pewno należy wyróżnić również rady powiatowe, a więc radnych i tworzone przez nich komisje tematyczne.

Analizując zarządzanie publiczne w powiatowym sektorze zdrowia, należy zwrócić uwagę na społeczne rady szpitali. Starostwo – jako powiatowa władza i organ założycielski dla szpitali – ma obowiązek ustawowy, aby je tworzyć. Ustawa o działalności leczniczej określa reguły wyboru członków rady społecznej w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (Kautsch 2015). Konstrukcja prawna rad jest jednak taka, że ich rola w uspołecznianiu procesu decyzyjnego jest zwykle dość ograniczona. Otóż starosta jako organ założycielski powołuje przewodniczącego oraz członków. Określa liczbę swoich przedstawicieli, przedstawicieli uczelni medycznej, przedstawicieli samorządów zawodów medycznych.

Zazwyczaj członkowie to funkcjonariusze władzy czy osoby z nią powiązane, np. przedstawiciele wojewody. Natomiast brakuje przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym pacjentów czy organizacji specjalizujących się w problematyce zdrowia. Niejednoznaczną kwestią jest udział organizacji związkowych.

W niektórych przypadkach trudno uznać, że to są rady społeczne. Na przykład w Łukowie²³ przewodniczącym jest starosta, a członkami przedstawiciele wojewody, pozostali to przedstawiciele rady tamtejszego powiatu.

W powiatowych szpitalach działają związki zawodowe. W przepisach ustawy istnieje zapis o organizacji związkowych działających w podmiocie leczniczym, które uczestniczą w posiedzeniach rady społecznej. Szef Ogólnopolskiego Międzyzakładowego Związku Zawodowego Personelu pomocniczego w Ochronie Zdrowia mówi, że przedstawiciele związku są zapraszani

kiej Rady Dialogu Społecznego Województwa Lubelskiego, jeden przedstawiciel organizacji pacjentów działających na rzecz praw pacjenta, przedstawiciel Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie, Szefa Sztabu Wojskowego w Lublinie oraz Lubelskiego Wojewódzkiego Komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego posiada w swoich strukturach Zespołu Stały ds. Polityki Społecznej i Ochrony Zdrowia.

²³ 30-tysięczne miasto znajdujące się na pograniczu Mazowsza, Podlasia i Lubelszczyzny.

na posiedzenie danej Rady. Wskazuje jednak, że czasami otrzymuje zaproszenie z dnia na dzień, co uniemożliwia przygotowanie się do spotkania. Potwierdza, że członkowie Rady są zwykle osobami z nadania politycznego. To zaś – jego zdaniem – utrudnia obiektywne podejście do rozwiązywania wielu problemów.

Odrębną rzeczą jest zakres kompetencji rad i kwestia tego, czy mają uprawnienia do choćby formalnego współdecydowania w zakresie spraw, które można uznać za istotne z punktu widzenia jakości usług medycznych dla pacjentów. Ustawa zawiera zapisy mówiące o kompetencjach rad w zakresie zbywania aktywów, zakupów, przyznawania nagród personelowi, rozwiązania stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej z kierownikiem, planów finansowych, inwestycyjnych, sprawozdań, regulaminów organizacyjnych itp. (Kautsch 2015). W zapisach ustawowych nie ma mowy o funkcjach członków rad w zakresie zabiegania o wysoką jakość usług opiekuńczo-medycznych, bezpieczeństwa leczenia, transparentności i rozliczalności placówek zdrowia.

Według oceny Staszewskiego i in. „Niestety nadal niektóre rady pełnią rolę ‘gumowej pieczętki’ i jedynie formalnie legitymują decyzje menedżerów. Wynika to z faktu, że część menedżerów wierzy bardziej we własne kompetencje niż umiejętności członków organów doradczo-nadzorczych, nie doceniając wparcia ww. ciał dla procesu zarządzania” (Staszewski i in. 2012: 25).

Dostępne są nieliczne badania, których przedmiotem jest analiza sposobu funkcjonowania rad społecznych. Największe z nich obejmowało m.in. opinie zarządzających placówkami odnośnie do ich roli opiniotwórczej, w zakresie np. planowania strategicznego, nadzoru ekonomicznego i organizacyjnego. Badacze stawiali pytanie również o przydatność opinii wyrażanych przez rady w zakresie działań projakościowych²⁴. 4% zarządzających uznało, że wpływ rady jest bardzo duży w tym zakresie, a 18% jako duży (Kautsch 2015). Większość ankietowanych uważa, że rady nie pełnią swojej funkcji (większość zwróciła uwagę na brak kwalifikacji²⁵). Prawie połowa uznawała, że należy zlikwidować rady. W innym badaniu 84% respondentów ze starostw wskazywało, że rady spełniają swoją funkcję, a 83% twierdzi, że są pomocne w sprawozdaniu nadzoru przez powiat (nadzór rozumieli zwykle jako kontrolę) (Kautsch 2019: 13–14). 70% respondentów przyznawało, że rady szpitali samorządowych (SP ZOZ) spotykają się raz na kwartał (Kautsch 2019: 30). 23% menedżerów placówek uznawało, że przydatność opinii członków rady na potrzeby zarządzania jest duża.

Marek Chmielewski, członek kilku rad społecznych, wskazuje, że obecny ich kształt jest pochodną sumy dotychczasowych doświadczeń. Aktywność rad zależy od kompetencji członków i chęci zaangażowania. Jego zdaniem,

²⁴ Na grupie zarządzających w 50 SP ZOZ-ów i 39 NZOZ-ów.

²⁵ 74% zarządzających wskazywało na 3–6 posiedzeń rad w ciągu roku.

dominują uczestnicy bierni, natomiast aktywni stanowią 10–20% składów rad. „Ludzie mają różne kompetencje, często patrzą na zegarek. Przewodniczący rad również prowadzą je w taki sposób, że nie wprowadzają klimatu głębszego zainteresowania sprawami szpitala. Nie zapytają często członków o zdanie w procedowanych sprawach”.

W niektórych szpitalach działają również rady pracowników, jednak funkcjonują one głównie w obszarze zatrudniania, planowanych zmian, restrukturyzacji.

Marek Chmielewski twierdzi, że jest dużo ciał konsultacyjnych czy konsultacji, ale faktycznie ma miejsce odspolecznienie. Wiele konsultacji ma charakter formalny. Wskazuje, że w obszarze zdrowia działa pewna liczba NGO-sów, które mogą potencjalnie wzbogacać dialog. Jednak mniej koncentrują na zagadnieniach systemowych, a bardziej na dostępie do określonych terapii, wsparcia medycznego dla określonych grup pacjentów.

Zwróćmy jeszcze uwagę na pewien łatwy do zastosowania instrument uspołeczniający powiatową politykę zdrowia. Takim instrumentem może być upublicznianie dokumentów, które obrazują określone obszary funkcjonowania powiatowych instytucji zdrowia (np. ich programów, strategii). Na przykład Rada Powiatu w Lipnie przyjęła „Program polityki zdrowotnej Powiatu Lipnowskiego na lata 2015–2019”. Program sprowadzał się do planu zrealizowania badań przesiewowych w zakresie chorób nowotworowych jelita grubego, raka płuc oraz chorób układu krążenia²⁶.

Według oceny NIK z 2016 r. „Większość skontrolowanych jst [jednostek samorządu terytorialnego] nie sporządziła dokumentu strategicznego w zakresie ochrony zdrowia. Brak takiej lokalnej/regionalnej polityki zdrowotnej stwierdzono w 15 podmiotach (na 20 kontrolowanych). Różnorodne działania w zakresie profilaktyki zdrowotnej były podejmowane m.in. przez gminy, powiaty, samorządy województw, NFZ, Ministra Zdrowia bez odpowiedniej współpracy i wymiany informacji. Jednym ze skutków braku strategii w zakresie polityki zdrowotnej była niemożliwość oceny przez jst, w jakim stopniu realizowane działania przyczyniły się do zaspokojenia istotnych potrzeb zdrowotnych ogółu mieszkańców danego regionu i wpłynęły na sytuację zdrowotną danej populacji” (NIK 2016).

Sposób zarządzania w systemie zdrowia jest również efektem kolejnej grupy czynników. Chodzi tu o czynniki, które znajdują się poza kontrolą lokalnych podmiotów, jak odgórne ustawodawstwo. Można domyślać się, że dla większości włodarzy regulacje prawne z ustawy o działalności leczniczej są podstawą zarządzania. Tam jednak kluczowym słowem jest nadzór. Dokument ten stwierdza, że starosta nadzoruje szpital. Ustawa charakteryzuje nadzór jako aktywność obejmującą badanie zgodności działań podmiotu z przepisami prawa, statutem

²⁶ Pobrane z: <https://www.lipnowski.powiat.pl/en/aktualnosci/item/3436-informacja-dotyczaca-programu-polityki-zdrowotnej/> [2.08.2023 r.].

i regulaminem organizacyjnym. W związku z tym władza powiatu sprawuje nad podległą placówką medyczną nadzór, który ma formę badania zgodności jej działań z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym. Może żądać od jej kierownika wyjaśnień oraz dokumentów. W wypadku stwierdzenia, że podejmuje działania niezgodne z prawem może wstrzymać ich wykonanie oraz zobowiązać go do ich zmiany lub cofnięcia (Kautsch 2017: 65).

A zatem obowiązujące ustawodawstwo nie skłania powiatowych włodarzy do uspołeczniania decyzji, wprowadzania mechanizmów rozliczalności i transparentności wobec lokalnej społeczności.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na sposób zarządzania jest kontekst – powiedzmy – socjologiczny. To kwestia typu relacji między lokalnymi włodarzami a korporacjami lekarzy, pielęgniarek, innego personelu medycznego. Zagadnienie dotyczące tego, czy wszystkie te podmioty wykazują wzajemne zaufanie, czy wzajemnie motywują się do działania na rzecz dobra lokalnej społeczności, czy potrafią powściągać interesy grupowe. Ponadto istnieje kwestia modelu relacji między włodarzami, szefami lokalnych placówek zdrowia a pacjentami (czy są lokalnie zorganizowani).

Instrumenty polityki zdrowia

Z dostępnych badań można wyciągnąć wniosek, że władze powiatowe mają dość skromne instrumenty zarządzania polityką zdrowia. Większość sięga tylko po instrumenty, które są wyraźnie zdefiniowane w ustawodawstwie (nadzór, głównie finansowy). 6% wypracowuje własne narzędzia do nadzoru wypracowane zgodnie z lokalnymi potrzebami (Kautsch 2019).

Starostwa ograniczają się do nadzoru finansowego, natomiast nie mają instrumentów do zarządzania w sferze jakości usług opieki zdrowotnej oferowanych w powiatowych społecznościach²⁷. Problemem jest dostęp do wiedzy, specjalistów, menedżerów. Przytaczane wyżej badania nie uwzględniały zagadnienia, czy powiaty korzystają z analiz danych pochodzących z podległych placówek (poza danymi dotyczącymi stanu finansów instytucji zdrowia). Skromny wydaje się personel, który zajmuje się nadzorem nad szpitalami²⁸. Według badania z 2019 r. w starostwach problematyką zdrowia zajmowało

²⁷ Dla porównania władze hrabstwa (*county*) Herefordshire wytworzyły specjalną strategię jako podstawę do zabiegów o wysoką jakość usług opiekuńczych na ich terenie „Quality assurance in commissioned care and support (adults) services”. Założeniem jest, że za jakość opieki odpowiada każdy mający z nią związek. System opieki opiera się na zasadzie, że „informacja i wiedza/dane są rutynowo i stale przekazywane oraz ma miejsce efektywne reagowanie na nie, a celem jest, aby odbiorcy usług, rodziny i opiekunowie mieli pewność, że oferowana opieka i wsparcie są dostarczane w dobrej jakości”. Pobrane z:

<https://www.herefordshire.gov.uk/social-care-support/care-providers-housing-options>;
<https://www.herefordshire.gov.uk/social-care-support/protect-someone/2> [2.08.2023 r.].

²⁸ W badaniu wzięło udział 90 powiatów i 85 podmiotów leczniczych (Kautsch 2019).

się przeciętnie 2,33 osoby, ale pełniły one również inne obowiązki. W przypadku 9% powiatów nadzorem zajmowała się osoba pracująca na pojedynczym stanowisku (Kautsch 2019). Pracownicy starostw wskazywali, że „nie ma określonych struktur, za pomocą których prowadzą nadzór wobec podległych szpitali”. Przyznają, że zbierają niewiele danych o nich, są one również wrywkowe. Tylko część była w stanie pokazać bardzo szczegółowy sposób, w jaki prowadzą nadzór. W przypadku 72% starostw są to przede wszystkim roczne sprawozdania z działalności (dane zbierane *post factum*). Prawie 40% nie określa ram czasowych, w których zbierane są dane. 16% ankietowanych twierdziło, że stworzyli systemy, w których różne dane są zbierane w co najmniej trzech różnych okresach. 3% respondentów przyznała, że zbiera dane dotyczące jakości (najczęściej: „rozpatrywanie skarg”). 10% zbiera informacje o przebiegu programów naprawczych, 14% o kontaktach z NFZ. Najczęściej zbierane są dane finansowe.

Jednocześnie 92% badanych ze starostw deklaruje, że posiada wystarczającą wiedzę o podległym podmiocie, ale Marcin Kautsch twierdzi, że „badane powiaty mają bardzo ograniczoną wiedzę na temat sytuacji podległych sobie podmiotów, mimo iż często (jak deklarują) nadzór nad nimi sprawowany jest przez wiele organów, komórek i osób. W dużym stopniu to, co nazywane jest przez nie nadzorem, polega na kontroli – wrywkowej i formalnej”.

W ciągu 12 miesięcy od daty wykonania badania władze powiatu spotykały się średnio 11,1 razy z dyrekcją placówki. 67% spotkań dotyczyło finansów, a 5% jakości świadczonych usług.

Słabość nadzoru zaobserwował Jacek Klich, pracownik akademicki. Zwrócił uwagę na obsadzanie stanowisk kierowniczych. Wskazał, że kierującym zakładami brakuje odpowiednich kompetencji menedżerskich. Zauważył odchodzenie od kontraktów menedżerskich. Wymienił również „brak staranności i planów kontroli SPZOZ-ów, czy brak dostatecznie precyzyjnych narzędzi pozyskiwania informacji medycznych i ekonomicznych z samodzielnych zakładów” (Kautsch 2017). Uznaje, że nadzór właścicielski ogranicza się często do powoływania i odwoływania członków organów placówek, w tym zatwierdzania sprawozdań z ich działalności.

Można zapytać o czynniki, które mogą potencjalnie służyć pewnej sanacji systemu zarządzania. Kwestią jest to, czy służy temu obecne wysokie natężenie rywalizacji politycznej (polaryzacja). Poza starostą i jego zapleczem (większością) działa zazwyczaj opozycja. Potencjalnie mogłaby ona zgłaszać postulaty uspołeczniania procesu decyzyjnego. Prawdopodobnie jednak w wielu samorządach między rządzącymi i opozycją nie ma różnic w podejściu do sposobu kierowania placówkami zdrowia. Oni rywalizują o władzę, a to oznacza często aktywność na innym poziomie. Badania wskazują, że powiatowi włodarze w zakresie polityki zdrowia koncentrują się głównie na finansowych aspektach zarządzania. Ich troską jest utrzymanie zadłużenia placówek zdrowia pod kontrolą.

Realne zarządzanie

Istotne byłoby zarysowanie konturów realnego systemu zarządzania, czyli takiego, który rzeczywiście praktykują powiatowi władarze w sektorze zdrowia.

W sensie normatywnym można założyć, że zarządzanie publiczne to kierowanie publicznymi sprawami na podstawie mniej lub bardziej wyspecyfikowanych zbiorów norm i reguł. Powinny one określać to, jak rządzący kształtują/koordynują procesy współdziałania interesariuszy w systemie zdrowia (normy zaangażowania zainteresowanych podmiotów i koordynacji), jak dobierają narzędzia realizacji celów w tej polityce, jak podejmują decyzje (np. etatystycznie vs. partycypacyjnie), w jakim sposób realizują wartości, które w zarządzaniu uznawane są za kluczowe, jak transparentności i rozliczalność (Bevir 2007).

Na podstawie przytoczonych danych można zaryzykować tezę, że zarządzanie ma charakter etatystyczny. W niewielkim stopniu można mówić bowiem o uspołecznieniu decyzji, w wyniku angażowania szerszego grona interesariuszy, tworzenia jasnych zasad współpracy i budowania synergii między interesariuszami. Można wziąć przykład rad społecznych w szpitalach. Badania wskazują, że odrywają one niewielką rolę. Pozostają zdominowane przez klasę polityczną. Jest wysoce prawdopodobne, że uspołecznienia nie zapewnia również aktywność członków rad powiatów czy nieformalna cyrkulacja informacji.

Uzasadniona wydaje się także teza, że istniejące podmioty w systemie zarządzania i obowiązujące w nim zasady nie zapewniają realizacji wartości, jaką jest rozliczalność. To wartość, którą władarze mogą potencjalnie osiągać poprzez skuteczne zaangażowanie obywateli i pacjentów (partycypacja), a także wdrożenie mechanizmów raportowania przez placówki zdrowia informacji dotyczących sedna ich działania, czyli przekazywania informacji o jakości usług. Powyższe dane wskazują, że w działaniach placówek znaczenie wymiaru jakości nie jest zbyt istotne. Można zaryzykować tezę, że władarze nie tego mają zbyt silnego poczucia, że to społeczeństwo jest tym podmiotem, przed którym powinny wykazać się wynikami. Gdyby tak było, to takim instrumentem rozliczalności byłoby kumulowanie danych o jakości usług oraz ustanowienie trwałego systemu informowania.

W zakresie systemu decydowania władarze mają skłonność do decydowania jednostronnego, tj. bez rozbudowanych systemów partycypacji ze strony innych interesariuszy systemu zdrowia. Świadczy o tym koncentrowanie się starostw na informacjach finansowych w nadzorze nad placówkami zdrowia. Nie pozyskują zwykle informacji dokumentujących jakość świadczeń, a to dopiero mogłoby otworzyć drzwi do angażowania różnych podmiotów spoza kręgu lokalnej władzy. Zbyt dużej uwagi nie przyciągają nawet programy naprawcze realizowane przez placówki zdrowia. Tym samym można postawić tezę, że systemy decydowania nie posiadają potencjału adaptacyjnego, w tym zdolności do reagowania i dopasowywania się do nieoczekiwanych zdarzeń,

elastyczności w monitoringu procesów wewnętrznych oraz ewaluowania osiągniętych rezultatów. W systemach oddziaływania na podporządkowane placówki nie określono granicy między decyzjami liniowymi/rzeczowymi, a bezpośrednim nadzorem (scrutiny) i kontrolą.

Tabela 1. Ramy zarządzania szpitalami publicznymi

Główne zmienne	Cechy zmiennych
Ustalenia instytucjonalne	<ul style="list-style-type: none"> - forma prawna (prawna, polityczna) - miejsce na decyzje (usługi kliniczne, zachęty/sankcje) - relacje z interesariuszami (rola organizacji zawodowych, związków zawodowych)
Ustalenia finansowe	<ul style="list-style-type: none"> - inwestycje kapitałowe (źródła, warunki) - dostosowanie wydatków kapitałowych i operacyjnych: dodatkowe źródła, pożyczki - zdolność do zatrzymywania nadwyżek i zaciągania długu
Ustalenia dotyczące odpowiedzialności	<ul style="list-style-type: none"> - rada nadzorcza (rola, skład) - zaangażowanie i udział obywateli i pacjentów - obowiązki sprawozdawcze (kompletność, przejrzystość)
Zdolność podejmowania decyzji a odpowiedzialność	<ul style="list-style-type: none"> - możliwość dostosowania się do nieoczekiwanych trendów/wolność od ingerencji - podział władzy (badania kliniczne, zatrudnianie i zwalnianie) - elastyczność w wewnętrznym monitorowaniu i ocenie
Źródło: Durán, Saltman 2015: 448.	

Kwestia ostatnia, czy władarze zarządzając lokalnym systemem zdrowia posługują się instrumentami programowania działań z wykorzystaniem systemu celów i wskaźników (w tym wskaźników rezultatów), instrumentów ewaluacji, audytowania. Powyższe dane nie wskazują na wykorzystanie tych instrumentów. Oznacza to, że system staje się silnie osadzony w modelu etatyzmu, czyli *de facto* arbitralnego woluntaryzmu.

Podsumowując, władarze – uśredniając sytuację – nie przełączają się na system zarządzania sieciowego, w którym podstawą decydowania są zobiektywizowane dane, kryteria efektywności itp. System zarządzania powinien mieć ramy jego oceny (*governance assessment frameworks*).

Tym samym obecny system może nie zapewniać sprawności działania placówek. To bowiem jest możliwe w sytuacji współpracy z otoczeniem, funkcjonowania zasad transparentności i rozliczalności. Daje to możliwość podnoszenia wyników (stabilność i jakość usług medycznych). Stwarza on szansę na ochronę przed nieefektywnością, korupcją, marnowaniem zasobów publicznych.

Zdaniem M. Chmielewskiego na poziomie powiatu trudno mówić o funkcjonowaniu określonego systemu zarządzania sektorem zdrowia. Aby takowy mógł się pojawić, musiałyby istnieć sprzyjające strukturalne warunki, a tych jednak nie ma. Powiat posiada tylko niektóre z kompetencji w systemie zdrowia (zwłaszcza powiaty ziemskie), które generalnie pozostają w rozproszeniu między centrum i trzema szczeblami samorządów.

Tylko w przypadku powiatów grodzkich można mówić o kompleksowych kompetencjach. Składają się na nie kompetencje specyficzne dla powiatów oraz gmin. Dzięki temu funkcjonują w dziedzinie szpitalnictwa (w tym psychiatrycznego) oraz profilaktyki (w tym antyalkoholowej). Z kolei powiaty ziemskie pozostają słabo osadzone jest w programach zdrowotnych. Zdaniem eksperta wielu samorządowcom brakuje wizji czy odczuwania potrzeby koordynacji między różnymi podmiotami systemu zdrowia. A to jest warunek, aby można było mówić o określonym systemie zarządzania. W systemie funkcjonują różni właściciele, różne interesy, dążenia, różne podmioty mają różną zdolność do konsensualnego działania. Warunkiem istnienia systemu jest wytworzenie mechanizmów, które sprzyjają wytworzeniu synergii między interesariuszami, czy potencjału wśród nich do realizacji interesu publicznego.

Doświadczenia międzynarodowe

Rozwiązania międzynarodowe w powyższym zakresie są różnorodne. Wiele instytucji ochrony zdrowia w państwach najwyżej rozwiniętych korzysta z zaawansowanych mechanizmów partycypacji. Przykładem mogą być choćby holenderskie rady pacjentów (*client councils, health care client councils*). Są one tworzone obligatoryjnie w placówkach zdrowia, na bazie ustawy z 1996 r. (van Eijk, Steen 2014). Uczestniczą w projektowaniu rozwiązań stosowanych w lokalnym systemie oraz w ewaluacji świadczeń, usług medycznych. Członkowie rad posiadają szeroki zakres uprawnień. Według uczonych są one realnymi decydentami: władze placówek zdrowia nie mogą podjąć wielu decyzji bez ich formalnej aprobaty. Obejmuje to m.in. kwestie bezpieczeństwa, higieny, żywienia.

Jednocześnie kierownictwa placówek są zobowiązane do dostarczania im istotnych informacji, które pozwalają na ocenę sytuacji w systemie zdrowia. Mogą wypowiadać się na tematy usług medycznych, kiedy są o nie zapytane, ale też z własnej inicjatywy.

Lokalne placówki są zachęcane przez władze centralne do wysokiej jakości współpracy z radami. Stanowi to podstawę ich oceny, którą formułuje Ministerstwo Zdrowia. Oczywiście, ich członkowie mogą nie posiadać specjalistycznej wiedzy, stąd kluczowe znaczenie ma współpraca (Ciepielewska-Kowalik 2022).

Ciekawe przykłady widoczne są również w Anglii. Systemem zdrowia zarządzają tam zasadniczo rady zintegrowanej opieki (*integrated care board*), których w samej Anglii jest 42. Znajdują się one w strukturach Narodowego Systemu Zdrowia (NHS). Ich rolą jest zamawianie usług medycznych na terytorium swojej jurysdykcji (każda obsługuje od 1 do 3 mln pacjentów)²⁹.

²⁹ National Health Service (NHS).

W sferze partycypacji rady tworzą system partnerstwa z pozarządowymi podmiotami³⁰. Są zobowiązane do tworzenia podmiotu o nazwie partnerstwo zintegrowanej opieki (*integrated care partnership*, ICP). Partnerstwa – w obecnej formie – wprowadzono w 2022 r., kiedy przyjęto nową ustawę (*Health and Care Act 2022*)³¹. W jego skład wchodzi organizacje i podmioty zajmujące się opieką zdrowotną (w tym NGO), zdrowiem publicznym. Tworzą wspólnie lokalną strategię zintegrowanej opieki (*integrated care strategy*). Tworzą projekty rozwiązań wielu typów problemów, z którymi mają do czynienia placówki zdrowia, w tym jak integrować sferę opieki długoterminowej i zdrowia oraz zaspokajać lokalne potrzeby zdrowotne wyrażone w lokalnych strategiach tworzonych przez partnerstwo władzy lokalnej z przedstawicielaми NGO (*the local joint strategic needs assessments*)³².

Ponadto NGO są partnerem dla lokalnych władz. Tworzą obligatoryjnie lokalne rady zdrowia i dobrostanu (*health and wellbeing boards*, HWBs) od 2013 r. na bazie ustawy *Health and Social Care Act 2012*. Monitorują działania lokalnych placówek zdrowia, w tym ich dopasowanie do potrzeb lokalnej społeczności³³. Ponadto lokalnie działają tzw. watchdogi, czyli organizacje rzecznicze (*healthwatch*)³⁴. W skali Anglii jest ich 152 (finansuje je rząd centralny). Ich głównym zadaniem jest monitorowanie sytuacji w lokalnych placówkach zdrowia z punktu widzenia interesu pacjentów. Wspierają ich, gdy ci chcą zabrać głos w sprawach systemu zdrowia czy konkretnego zdarzenia, w którym uczestniczyli.

Na przykład w Barnet, jednej z 32 gmin, które współtworzą strukturę Londynu (*London Borough of Barnet*) działa Healthwatch Barnet. To lokalna organizacja rzecznicza przedstawiana jako „lokalny obrońca w systemie zdrowia i opieki”³⁵. Sama określa się jako „niezależny orędownik osób korzystających z usług opieki zdrowotnej i społecznej w Barnet”. Z raportu organizacji za 2022 r. dowiadujemy się, że jej pracownicy umożliwili 900 osobom podzielenie się własnymi doświadczeniami związanymi z opieką zdrowotną i społeczną. 12 100 osób zgłosiło się do niej po poradę i informację. Organizacja

³⁰ NHS. (2023). Working with our Communities and Voluntary Community and Social Enterprise Sector (VCSE). Pobrane z: <https://nclhealthandcare.org.uk/icb/working-with-our-communities-and-voluntary-community-and-social-enterprise-sector-vcse/> [30.06.2023 r.].

³¹ Ustawa wprowadziła rozwiązania, które służą integracji działań wobec opieki długoterminowej, które do tej pory prowadził odrębnie system zdrowia i system socjalny/opieki społecznej.

³² Pobrane z: <https://www.kingsfund.org.uk/publications/health-care-system-people-and-communities/> [2.08.2023 r.].

³³ Rady tworzą roczne strategie (*Joint Strategic Needs Assessment*, JSNA), identyfikujące obecne i przyszłe potrzeby lokalnej społeczności.

³⁴ Healthwatch England – organizacja parasolowa skupiająca lokalne organizacje pozarządowe zajmujące się rzecznictwem na rzecz pacjentów w 152 środowiskach lokalnych. Pobrane z: <https://www.healthwatch.co.uk> [30.06.2023 r.].

³⁵ Ang. *local health and social care champion*.

ułatwia składanie zażaleń w różnych dostępnych formach. Jej pracownicy czy wolontariusze odwiedzają placówki zdrowia i opiekuńcze, aby ocenić poziom usług. Rozmawiają z pacjentami i zbierają ich opinie³⁶. To nie jest duża jednostka, posiada 2-osobowy personel, ale także 20 wolontariuszy.

Według Białej książki rządu organizacje Healthwatch stanowią „szansę na wzmocnienie i ocenę głosu pacjentów w danym miejscu i na poziomie systemu, a nie tylko komentowanie usług, ale jako źródło autentycznej koprodukcji usług medycznych” (NHS 2021: 22). Rząd dodaje, że minister zdrowia ma obowiązek, aby konsultować z NHS England, Healthwatch England i innymi podmiotami, które uznaje za właściwe nim ustanawia cele. „Healthwatch England’s involvement ensures that all NHS mandates are informed by the needs of patients and the public” (Secretary of State... 2021: 49).

Elementem systemu zarządzania i uspołecznienia decyzji są również rady powoływane w części placówek zdrowia (*NHS foundation trusts*) o nazwie *Council of Governors*. Ich rolą jest zapewnienie głosu pacjentom/społeczności lokalnej i pomoc we współkształtowaniu przez nich usług zdrowotnych. Tworzą także swoisty pomost między kierownictwem placówek a lokalną społecznością³⁷.

Istotnym elementem zarządzania systemem zdrowia są liczne przedsięwzięcia analityczne, które mają na celu zapewnienie lokalnym społecznościom informacji o tym, jakiej jakości są usługi medyczne. Obejmują one m.in. opinie pacjentów o systemie zdrowia/konkretnych placówek³⁸. Każda placówka jest oceniana/ewaluowana. Każdy pacjent może dowiedzieć się, jaką kategorię jakości uzyskała dana placówka.

Naczelną ideą w systemie zarządzania jest partnerstwo na poziomie każdego lokalnego systemu. To partnerstwo między strukturami władz placówek zdrowia (NHS), władzami lokalnymi, NGO³⁹, lokalnymi mieszkańcami, osobami, które mają dostęp do usług medycznych łącznie z opiekunami (NHS 2021: 6).

³⁶ Opracowania o placówkach zdrowia. Pobrane z: https://nds.healthwatch.co.uk/reports-library?field_local_healthwatch_target_id_ref%5B%5D=45196&field_activity_date_value%5Bmin%5D=&field_activity_date_value%5Bmax%5D=&combine=&items_per_page=50 [30.06.2023 r.].

³⁷ Pobrane z: <https://www.leedsandYorkpft.nhs.uk/get-involved/governors/council-of-governors/>; <https://www.leedsandYorkpft.nhs.uk/get-involved/governors/council-of-governors/governor-meetings/> [30.06.2023 r.].

³⁸ Pobrane z: <https://www.england.nhs.uk/statistics/statistical-work-areas/patient-surveys/> [30.06.2023 r.].

³⁹ NGO tworzą strukturę, którą nazywają Voluntary, Community and Social Enterprise (VCSE). Pobrane z: <https://www.england.nhs.uk/hwalliance>; <https://www.england.nhs.uk/ourwork/part-rel/voluntary-community-and-social-enterprises-vcse/> [30.06.2023 r.].

Podsumowanie i wnioski

Sektor zdrowia nie stanowi zapewne jakiegoś ewenementu wśród innych sektorów polityk publicznych. W świetle dotychczasowych doświadczeń, w tym pewnych uwarunkowań historycznych, wydaje się dość zrozumiałe, że procesy uspołecznienia/usieciowienia są trudne do zintensyfikowania.

Obecne rozwiązania legislacyjne istniejące w większości od 1990 r. faworyzują klasę polityczną (rządzących) jako dominującego interesariusza, który nie musi odwoływać się do zasad konsultacji i deliberacji. Ugrupowania polityczne zmieniają się cyklicznie, ale w swoim gronie zachowują w gruncie rzeczy podobne podejście w wielu wymiarach związanych z działaniami publicznymi (rozwiązywaniem problemów publicznych, zarządzaniem zasobami publicznymi). Jest ono mniej lub bardziej zbliżone do etatystycznych metod zarządzania, w wersji mniej lub bardziej arbitralno-woluntarnej.

Institucje/rozwiązania służące uspołecznianiu są nieliczne i skonstruowane w sposób niezapewniający osiągnięcia celów poszerzania skali współpracy. Skazane są na formalizację, atrapowość. Ktoś może powiedzieć, że to sprawa tego, jak rządzący oraz ich wyborcy je wykorzystują. Ale to tylko część prawdy. Wiele praktyk w zarządzaniu zostało silnie utrwalonych, a możliwości ich głębokiego modyfikowania nie są znaczące z uwagi na ścieżkę zależności od dotychczasowych praktyk.

Istotne wydaje się pytanie o możliwości łagodzenia obecnej formy lokalnego etatyzmu. To kwestia znaczenia działań doraźnych i długoterminowych, a także takich, które społeczności mogą podejmować oddolnie, oraz inicjowanych i przeprowadzanych centralnie (np. zmiany legislacyjne). W krótkim terminie znaczenie mogłyby mieć zmiany legislacyjne w określonych ustawach, jak np. w ustawie o działalności leczniczej w zakresie regulacji dotyczących społecznych rad szpitali.

Na pewno trudniej doprowadzić – w krótkim i średnim okresie – do wytworzenia lokalnie gęstszej sieci interesariuszy zainteresowanych działaniem publicznym (podmiotów autonomicznych wobec władzy). Wiadomo, że w wielu społecznościach lokalnych nie ma organizacji sprofilowanych na problematykę systemu zdrowia, a jeśli już, to działają wokół określonych grup pacjentów i dbają o dostęp do leczenia. Pewnie część z nich może mieć wpisane w formułę działania podejście klientystyczne – czyli zawierać gotowość do podporządkowania władzom w zamian za obietnicę określonych korzyści, zwłaszcza w sytuacji licznych deficytowych usług medycznych.

Potencjalnie można uspołeczniać niektóre procesy na bazie działań odgórnych. Wówczas instrumentem byłyby regulacje legislacyjne wprowadzające dodatkowe normy i reguły do funkcjonowania powiatowych placówek zdrowia. Chodziłoby tu o postawienie placówkom zdrowia wyższych wymogów informacyjnych, czyli wymogów związanych z raportowaniem danych z działalności odnoszących się do jakości usług medycznych. Wprowadzałoby to wyższy poziom transparentności i rozliczalności w lokalnych systemach zdrowia.

Placówki medyczne byłyby przygotowywane, aby w perspektywie czasu zaczęły generować większą liczbę informacji dla społeczeństwa, zwłaszcza informacji dotyczącej rezultatów działania, jakości leczenia, bezpieczeństwa, wreszcie systematycznego audytowania w określonych aspektach działania placówek. Mogłyby one stopniowo wychodzić z formatu „czarnej skrzynki”.

Oznaczałoby to silniejszy nacisk na znaczenie procesów projakościowych. W skali całego systemu zdrowia kolosalne znaczenie ma wprowadzenie zasad raportowania na temat wybranych aspektów działania placówek, w tym systemowego wprowadzenia ocen przez pacjentów, ułatwiania przekazywania uwag przez pacjentów.

W wielu państwach służy temu wymóg raportowania tzw. niezamierzonych zdarzeń medycznych, wypadków (upadków/złamań wśród pacjentów), zakażeń szpitalnych (w tym ich prezentowania publicznie). Na przykład w zakresie stacjonarnych zakładów opiekuńczych, placówki (finansowane publicznie) muszą raportować – od 1 lipca 2019 r. – do Ministerstwa Zdrowia określony zestaw danych. Są to dane uzyskane z badania na podstawie trzech wskaźników z obszaru jakości opieki (*quality indicators*): odsetek pacjentów z odleżynami/odpażeniami (*pressure injuries*), odsetek pacjentów, wobec których stosowane są środki przymusu (*the use of physical restraint*), odsetek pacjentów z nieoczekiwaną stratą masy ciała (*unplanned weight loss*).

Wytworzyłyby to nowe bodźce dla grup zawodowych funkcjonujących w systemie zdrowia, począwszy od zarządzających po różne grupy zawodowe. Pobudzałyby one do usprawnienia działań, zwiększenie poziomu odpowiedzialności, rozliczalności (OECD 2018).

Innymi słowy, lokalne systemy zdrowia musiałyby być silniej stymulowane ogólnie w zakresie wprowadzania realnych mechanizmów uspołecznienia/partycypacji, a także generowania większych zasobów informacji dla pacjentów. Być może dobrym narzędziem byłoby ulokowanie instrumentu, jakim są Mapy Potrzeb Zdrowotnych. Są to internetowe bazy danych o zasobach w systemie zdrowia. Dużym ułatwieniem z korzystania z nich byłoby generowanie odrębnych zestawów danych dotyczących poszczególnych powiatów, ale w obecnym wypracowanym formacie prezentacji danych, przy wzbogaceniu ich o dane kliniczne, związane z kwestią jakości świadczeń.

Bibliografia

- Durán, A., Saltman, B.R. (2015). *Governing Public Hospitals. In The Palgrave International Handbook of Healthcare Policy and Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Czauderna, P., Gałązka-Sobotka, M., Górski, P., Hryniewiecki, T. (2019). *Strategiczne kierunki rozwoju systemu ochrony zdrowia w Polsce. Wyniki ogólnonarodowej debaty o kierunkach zmian w ochronie zdrowia*. Warszawa: Ministerstwo Zdrowia.

- Ciepielewska-Kowalik, A. (2022). *Obywatelska polityka edukacyjna. Koprodukcja i współtworzenie*. Kraków: ZW NOMOS, ISP PAN.
- Eijk van, C., Steen, T. (2014). Why people co-produce: analyzing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, 16(3), 358–382.
- Eijk van, C. (2014). Growing access to local decision-making? Explaining variation among Dutch municipalities in the institutional measures to promote citizen participation. *Journal of Urban Affairs*, 36(2), 256–275.
- Fazekas, M., Burns T. (2012). Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education. *OECD Education Working Papers*, 67.
- Hamra, R., Siddiqi, S., Carmel, E., Ammar, W. (2020). Assessing the governance of the Health policy-making process using a new governance tool: the case of Lebanon. *Health Research Policy and Systems*, 18(66), 1–16.
- Kautsch, M. (2015). *Rady społeczne i nadzorcze w opinii dyrektorów szpitali*. *Zarządzanie Publiczne* nr 32(2), 54–66.
- Kautsch, M. (2017). Nadzór właścicielski powiatów nad podmiotami leczniczymi. *Zarządzanie Publiczne*, 4(42), 63–76.
- Kautsch, M. (2019). *Prowadzenie nadzoru nad szpitalami przez jednostki samorządu terytorialnego*. Pobrane z: <https://zpp.pl/storage/files/2019-09//df5b9c64d0410b61d95a12e77b1e40e08098.pdf> [30.06.2023 r.].
- NHS (2021). *Integrated Care Systems: design framework*. London: National Health Service.
- NIK (2016). *Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: NIK.
- OECD (2018). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020). *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*. Paris: OECD Publishing.
- Pyone, T., Smith, H., van den Broek, N. (2017). Frameworks to assess health systems governance: a systematic review. *Health Policy and Planning*, 32, 710–722.
- Secretary of State for Health and Social Care 2021. *Integration and Innovation: working together to improve health and social care for all*. London: Department of Health: Social Care.
- Staszewski, R., Kautsch, M., Woderska, E. (2012). Funkcjonowanie i znaczenie rad społecznych w zarządzaniu publicznymi szpitalami. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, XIII(5), 23–41.
- Sześciło, D. (2014). Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka. *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, 2(35), 49–66.
- Sześciło, D. (red.), (2019). *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Van Kersbergen, K., Van Waarden, F. (2004). „Governance” as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems

- of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143–171.
- WHO (2008). *Health system governance for improving health system performance. Report of a WHO global consultation*. Cairo: WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean.
- WHO (2012). *Governance for health in the 21st century*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Zalewski, D. (2008). Konflikty i interesy w sektorze zdrowotnym – ich instytucjonalizacja i rozwiązywanie. *Polityka Społeczna*, 7, 32–38.
- Zybała, A. (2021). *Polityka Publiczna w Polsce: kultura, rządzenie, rozwój. Szanse i zagrożenia w czasach złożoności i niepewności*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Zybała, A. (2022). *Wyzwania polityki publicznej wobec pandemii*. W: S. Faliński (red.), *Oblicza polityk publicznych*. Siedlce: Wydawnictwo Naukowe UPH.

Dialog międzypokoleniowy i partycypacja obywatelska we wdrażaniu koncepcji miast i gmin przyjaznych starzeniu się. Wnioski dla samorządowej polityki publicznej

ANDRZEJ KLIMCZUK⁴⁰

Streszczenie

W ostatnich latach obserwujemy intensywną debatę publiczną dotyczącą implementacji koncepcji miast i gmin przyjaznych starzeniu się (*age-friendly cities and communities*) oraz jej nowszej i szerszej odsłony związanej z inteligentnymi i zdrowymi przestrzeniami przyjaznymi starzeniu się (*smart healthy age-friendly environments*, SHAFE). Rozdział koncentruje się na zwięzłym przeglądzie obejmującym te zagadnienia. W pierwszej części artykuł przybliża podstawowe pojęcia i wybrane działania Komisji Europejskiej w obszarze upowszechniania dialogu międzypokoleniowego oraz programowania polityk relacji międzypokoleniowych. Następnie zaprezentowano krótkie omówienia studiów przypadku dotyczące wybranych projektów innowacji społecznych i metodyk mających na celu: (1) wzmocnienie pozycji facylitatorów koncepcji miast i gmin przyjaznych starzeniu się oraz inteligentnych, zdrowych i inkluzywnych przestrzeni; (2) ułatwienie obywatelom, szczególnie osobom starszym, radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi w obszarze zdrowia publicznego; oraz (3) wspieranie głosu seniorów i senierek w podejmowaniu decyzji co do celów i zadań polityk publicznych (współprojektowanie), ich wdrażania (współzarządzanie, współrealizowanie/koprodukcja usług publicznych) oraz ich monitorowania i ewaluacji (współocena). Ostatnia część zawiera rekomendacje dla wybranych podmiotów odpowiedzialnych za politykę publiczną wobec starzenia się ludności oraz propozycje kierunków dalszych badań.

Abstract

In recent years, there has been an intense public debate about the implementation of the age-friendly cities and communities concept as well as its more recent and broader iteration related to smart healthy age-friendly environments

⁴⁰ Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Katedra Polityki Publicznej, e-mail: aklimcz@sgh.waw.pl, ORCID: 0000-0002-8072-1152.

(SHAFE). The first part of the article introduces the basic concepts and current activities of the European Commission in the area of promoting intergenerational dialogue and programming intergenerational relations policies. This discussion is followed by concise analyses of case studies focused on selected social innovation projects and methodologies aimed at: (1) empowering facilitators of the concepts of age-friendly cities and communities as well as smart, healthy and inclusive environments; (2) facilitating citizens, especially older people, to deal with public health crises; and (3) supporting the voice of senior citizens in deciding on the goals and objectives of public policies (co-design), their implementation (governance, co-delivery/co-production of public services) as well as their monitoring and evaluation (co-assessment). The final section contains recommendations for selected entities responsible for public policies on ageing and suggestions for further research directions.

Słowa kluczowe: dialog międzypokoleniowy; inteligentne i zdrowe przestrzenie przyjazne starzeniu się; miasta i gminy przyjazne starzeniu się ludności; partycypacja obywatelska; polityka publiczna wobec starzenia się ludności; społeczeństwo dla ludzi w każdym wieku

Keywords: intergenerational dialogue; smart healthy age-friendly environments; age-friendly cities and communities; citizen participation; public policy on ageing; society for all ages

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział jest skoncentrowany na dyskursie publicznym wokół koncepcji miast i gmin przyjaznych starzeniu się (*age-friendly cities and communities*), w tym inteligentnych, zdrowych i inkluzywnych przestrzeni, które w praktyce społeczno-gospodarczej i literaturze przedmiotu określane są też coraz częściej mianem „inteligentnych i zdrowych przestrzeni przyjaznych starzeniu się” (*smart healthy age-friendly environments*, SHAFE). Przyjmuje się tu, że są to przestrzenie, które mogą poprawiać i wspierać niezależność w biegu życia, bez względu na wiek, płeć, stan zdrowia, ograniczenia sprawności, różnice kulturowe i osobiste wybory. W celu opracowywania i projektowania tych przestrzeni i środowisk niezwykle ważne jest uwzględnianie opinii i postaw osób, które mają w nich żyć. Zakłada się tu dążenie do uzyskania wsparcia i akceptacji obywateli dla zastosowania proponowanych rozwiązań.

Rozdział prezentuje kilka podejść do dialogu międzypokoleniowego i partycypacji obywatelskiej ukierunkowanych na tworzenie inteligentnych, zdrowych i inkluzywnych rozwiązań i przestrzeni, w tym innowacji, programów, schematów procedur organizacyjnych, produktów i usług dla ludzi w każdym wieku. W pierwszej kolejności zostaną przedstawione podstawowe pojęcia związane z dialogiem międzypokoleniowym i partycypacją obywatelską w kontekście wdrażania koncepcji „społeczeństwa dla ludzi w każdym

wieku” (*society for all ages*) upowszechnianej przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ). Następnie omówione zostaną wybrane odgórne inicjatywy Komisji Europejskiej (KE) z zakresu programowania i wdrażania polityk relacji międzypokoleniowych oraz cechy bardziej oddolnej Akcji COST (European Cooperation in Science and Technology; Europejski Program Współpracy w Dziedzinie Badań Naukowo-Technicznych), pt. „NET4Age-Friendly: Smart Healthy Age-Friendly Environments” (CA19136) – w obu przypadkach są to inicjatywy ukierunkowane na zmiany na poziomie makro systemu społecznego.

Dalsze sekcje niniejszego rozdziału koncentrują się na badaniu i omawianiu przykładów projektów i metodyk zastosowanych na poziomach mezo i mikro systemu społecznego, które miały różne cele związane z zaangażowaniem i uczestnictwem społecznym oraz identyfikacją czynników sprzyjających powodzeniu wdrażanych projektów. Były to kolejno: (1) wzmocnienie pozycji facylitatorów rozwijających inteligentne, zdrowe i inkluzywne środowiska; (2) upodmiotowienie obywateli w radzeniu sobie z sytuacjami kryzysowymi w obszarze zdrowia publicznego; oraz (3) wspieranie głosów osób starszych w przestrzeni publicznej. W podsumowaniu przybliżono wybrane rekomendacje dla podmiotów polityki publicznej wobec starzenia się ludności (*public policy on ageing; ageing policy*), ze szczególnym uwzględnieniem poziomu lokalnego, oraz wskazówki dotyczące potencjalnych kierunków dalszych badań.

Inteligentne i zdrowe przestrzenie przyjazne starzeniu się – zarys pojęcia

Wyzwania w obrębie różnych sektorów, takich jak np. sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych, sektor budowlany, sektory gospodarki komunalnej, sektor ochrony zdrowia i sektor opieki społecznej, są powiązane z wyzwaniami, wobec których stoją obywatele oraz społeczności miast i gmin. Reagowanie na te wyzwania wymaga wspierania wiedzy oraz umiejętności z zakresu tworzenia i rozwoju inteligentnych, zdrowych i inkluzywnych przestrzeni dla obecnych i przyszłych pokoleń, które pozwolą im uczyć się, rozwijać, pracować, uczestniczyć w życiu społecznym i cieszyć się zdrowiem dzięki wykorzystaniu innowacji cyfrowych, rozwiązań z zakresu dostępności oraz elastycznych modeli wsparcia i opieki (por. Chłoń-Domińczak i Hausner 2021).

Społeczności lokalne w samorządach stanowią najbliższe ludziom ekosystemy fizyczne, społeczne i kulturowe, które opierają się na relacjach zaufania, dzielenia się, solidarności i intymności. To w nich ludzie odnajdują odniesienia społeczne, kulturowe i tożsamościowe, socjalizują się i żyją swoim codziennym życiem. To tam dostrzegane są też obiektywne uwarunkowania przestrzenne (np. utrzymanie infrastruktury, dostępność, mobilność, bezpieczeństwo i komfort), które wpływają na jakość życia i dobrobyt obywateli,

szczególnie w kontekście wyzwań środowiskowych, takich jak zmiany klimatu, a tym samym wpływają na funkcjonowanie całych zbiorowości ludzkich (zob. Felczak i in. 2022).

W tym miejscu uznaje się, że inteligentne i zdrowe przestrzenie przyjazne starzeniu się (dalej: SHAFE) wymagają kompleksowego podejścia, które zoptymalizuje projektowanie przestrzeni i środowisk społecznych i fizycznych poprzez wsparcie z wykorzystaniem cyfrowych narzędzi i usług, co pozwoli m.in. zapewnić lepszą opiekę zdrowotną i społeczną, a także będzie promować nie tylko niezależne i samodzielne życie, ale także równość i aktywne uczestnictwo w społeczeństwie (Dantas, van Staalduinen, Illario, Spiru 2021). Pojęcie SHAFE jest zgodne z wytycznymi ONZ dotyczącymi wdrażania Celów Zrównoważonego Rozwoju (CZR), które mają zostać osiągnięte do 2030 r. (UN 2023). Według rekomendacji ONZ zrównoważone środowiska dla ludzi w każdym wieku (wszystkich grup wiekowych, międzypokoleniowe) stanowią podstawę do zapewnienia lepszej przyszłości dla całej ludności świata i rozwiązania większości rosnących wyzwań związanych ze starzeniem się populacji. Główne obszary rozwoju SHAFE, wskazane w tabeli 1, są w szczególności związane z implementacją CZR 3 („Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt”) i CZR 11 („Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”).

Tabela 1. Główne obszary rozwoju inteligentnych i zdrowych przestrzeni przyjaznych starzeniu się

Obywatele	Przestrzenie	Zdrowie i opieka
<ul style="list-style-type: none"> • Posiadanie umiejętności cyfrowych • Posiadanie świadomości i rozumienia korzyści i wyzwań związanych z udostępnianiem swoich danych • Prowadzenie zdrowszych stylów życia (w tym poprzez zwiększanie kompetencji zdrowotnych; <i>health literacy</i>) • Uczestnictwo i zaangażowanie (w życie demokratyczne) • Utrzymanie – lub poprawa – w jak największym stopniu sieci społecznych i relacji 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizacja (<i>retrofitting</i>) i adaptacja zasobów mieszkaniowych • Wspieranie dostępnych i dostosowanych przestrzeni publicznych i transportu • Wdrażanie rozwiązań neutralnych dla klimatu • Promowanie zdrowia i dobrostanu w miejscu pracy 	<ul style="list-style-type: none"> • Promowanie wykorzystania niezawodnych, bezpiecznych i dostępnych dużych zbiorów danych (<i>big data</i>) • Wdrażanie solidnej i interoperacyjnej infrastruktury cyfrowej • Wspieranie zintegrowanych, spersonalizowanych, przystępnych cenowo i skoncentrowanych na osobie/użytkowniku rozwiązań (nowych ścieżek/usług) • Wdrażanie wytycznych i długoterminowych rozwiązań finansowych/modeli biznesowych • Szkolenie specjalistów ds. opieki w zakresie umiejętności cyfrowych
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dantas, van Staalduinen, Illario, Spiru 2021: 634–635.		

Ponadto koncepcja SHAFE może być interpretowana jako podejście szersze niż inne idee omawiane w literaturze przedmiotu, takie jak np. „życie wspierane przez otoczenie” (*ambient assisted living*, AAL), „inteligentne miasta

przyjazne starzeniu się” (*smart, age-friendly cities*, SAFCC), „starzenie się w miejscu zamieszkania 2.0” (*ageing in place 2.0*, AIP2.0), „inteligentny ekosystem przyjazny starzeniu się” (*smart age-friendly ecosystem*, SAFE) oraz „inteligentne ekologie przyjazne starzeniu się” (*age-friendly smart ecologies*, CASE). Z uwagi na ograniczenia objętości niniejszego rozdziału te konkurencyjne pojęcia zostają tylko zasygnalizowane, bez poddania ich pogłębionej analizie (zob. Klimczuk, Tomczyk 2016; Klimczuk 2017; Marston, van Hoof 2019; Marston, Shore, White 2020).

Powiązania dialogu międzypokoleniowego i partycypacji obywatelskiej z koncepcją „społeczeństwa dla ludzi w każdym wieku”

W celu rozwoju przestrzeni typu SHAFE szczególnie ważne są zaangażowanie i współpraca z obywatelami. Wysłuchanie głosów mieszkańców podczas fazy konceptualizacji i projektowania (docelowo: współprojektowania; *co-design*) rozwoju przestrzeni i środowisk do życia odpowiada celom polityki relacji międzypokoleniowych (*intergenerational policy*) wywodzącej się z rozwijanej przez ONZ od lat 90. XX w. koncepcji, która znana jest pod hasłem „społeczeństwa dla ludzi w każdym wieku” (*society for all ages*; szersze opisy i analizy tej koncepcji, zob. Klimczuk 2013, 2017). W ujęciu teoretycznym poprzez politykę relacji międzypokoleniowych rozumieć można zbiory działań ukierunkowane na kształtowanie i wdrażanie określonego kontraktu między pokoleniami (Klimczuk 2013). Polityka ta dotyczy w szczególności ustanawiania i utrzymywania „reżimu” – zasad określających kształt relacji międzypokoleniowych, spisanych lub nie; zasad obecnych w prawie, religii, etyce i obyczaju. Polityka relacji międzypokoleniowych to także prowadzenie dyskursu (negocjowanie z wykorzystaniem argumentów etycznych i ideologicznych) nad skalami, kierunkami i środkami redystrybucji zasobów między generacjami (por. Szukalski 2012). Może być narzucana siłą lub przemocą symboliczną przez jedno pokolenie innym lub tworzona wspólnie poprzez dialog międzypokoleniowy.

W opinii międzynarodowej sieci badawczej „Generations”, poprzez dialog międzypokoleniowy można rozumieć obszar i typ projektów w ramach stosowanej polityki relacji międzypokoleniowych (Lüscher, Klimczuk 2017). W teorii dialog międzypokoleniowy obejmuje członków co najmniej dwóch grup wiekowych, którzy reprezentują różne pokolenia, włączają się we wspólne działania oraz są zaangażowani w projekty, które przynoszą korzyści dla dobra wspólnego. Ponadto dialog ten pozwala na zmotywowanie części uczestników do dalszego samorozwoju i uczenia się („socjalizacja generatywna”), przez co działania te mogą być interpretowane też jako projekty edukacyjne. W związku z tym, że część działań na rzecz dialogu międzypokoleniowego bazuje na inicjatywach obywatelskich, mogą być one także postrzegane jako

przejawy działalności publicznej i politycznej wspieranej (lub nie) przez podmioty rządowe i samorządowe (zgodnie z zasadą pomocniczości/subsydiarności) bądź podmioty komercyjne (np. w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu).

Ponadto polityka relacji międzypokoleniowych może być postrzegana jako idea/koncepcja polityki publicznej wobec starzenia się ludności (Klimczuk 2017), która w różnych dokumentach strategicznych odgrywa rolę konkurencyjną lub uzupełniającą wobec innych idei, takich jak np. aktywne starzenie się lub produktywne starzenie się. Tak rozumiana polityka relacji międzypokoleniowych cechuje się szczególnym naciskiem na: wspieranie sprawiedliwości międzypokoleniowej w ramach działalności podmiotów z różnych sektorów; stymulowanie sprawiedliwości w dystrybucji zasobów między pokoleniami; oraz promowanie integracji wiekowej i „społeczeństwa ponad różnicowaniami wiekowymi” (*ageless society*) poprzez dialog i programy międzypokoleniowe (np. inicjatywy i projekty o charakterze formalnym i nieformalnym).

Idea SHAFE służy także wsparciu rozwoju powołanej przez Światową Organizację Zdrowia (World Health Organization, WHO) w 2010 r. Globalnej Sieci Miast i Społeczności Przyjaznych Starzeniu się (Global Network on Age-Friendly Cities and Communities, GNAFCC). Sieć ta upowszechnia i rozwija model miast i gmin przyjaznych starzeniu się rozumianych jako takie, które wspierają aktywne starzenie się przez tworzenie optymalnych warunków ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i partycypacji w celu podniesienia jakości życia osób starzejących się, w tym poprzez dostosowanie swoich struktur i usług tak, aby były dostępne osobom starszym oraz były związane z mieszkańcami o zróżnicowanych potrzebach i możliwościach samodzielnego podejmowania działań (WHO 2007; zob. także szersze omówienie definicji w: Klimczuk, Tomczyk 2016).

Partycypacja obywatelska wyraźnie wiąże się z wyodrębnionymi przez WHO wymiarami miast i gmin przyjaznych starzeniu się, takimi jak przestrzeń publiczna, transport, mieszkalnictwo, partycypacja społeczna, szacunek i integracja społeczna, aktywność obywatelska oraz wspieranie usług społecznych i zdrowotnych (WHO 2007; WHO Europe 2017). J. van Hoof i in. (2021) przyjął popularną koncepcję „drabiny partycypacji obywatelskiej” autorstwa S.R. Arnstein (1969) za punkt wyjścia do kształtowania różnych ról, które obywatele mogą odgrywać w procesach związanych z rozwojem SHAFE. Arnstein opisała osiem typów ról obywateli, od nieuczestniczenia w przestrzeni publicznej (z uwagi na formy aktywności, takie jak np. manipulacja i „terapia” prowadzona przez decydentów), poprzez tokenizm, po sprawowanie władzy obywatelskiej. Tokenizm podzieliła na informowanie (np. o prawach obywatelskich, ale często o jednokierunkowym przepływie informacji), konsultacje (np. zapraszanie do wyrażania opinii w ankietach, udziału w spotkaniach sąsiedzkich lub dialogu i wysłuchaniach publicznych) oraz pacyfikację/łagodzenie (przyznawanie obywatelom ograniczonego wpływu na decyzje w ramach

zarządów lub komisji). Wyższe poziomy uczestnictwa zgrupowane pod pojęciem władzy obywatelskiej dzielą się na partnerstwo (wspólne planowanie i podejmowanie decyzji poprzez struktury takie jak np. rady polityczne), władzę delegowaną (przekazywanie obywatelom pewnego stopnia kontroli nad np. planami i programami) oraz kontrolę obywatelską (uczestnicy lub mieszkańcy mogą zarządzać programem, lub instytucją oraz być w pełni odpowiedzialni za aspekty polityczne i zarządcze).

Dalsze badania nad dialogiem międzypokoleniowym i partycypacją obywatelską związanymi z SHAFE autorstwa J. van Hoofa i in. (2021) wykazały, że zaangażowanie mieszkańców nie stanowi o automatycznej gwarancji sukcesu. Przykładowo powodzenie conceptualizacji i wdrażania SHAFE może być ograniczone ze względu na niewielką liczbę aktywnych uczestników, brak wymaganych kompetencji i umiejętności do uczestnictwa lub z uwagi na niewystarczającą reprezentację grup docelowych, na rzecz których podejmowane są działania międzypokoleniowe, np. dzieci i młodzież oraz osoby starsze. Ponadto zespół van Hoofa zidentyfikował czynniki, które pozytywnie wpływają na uczestnictwo obywateli w opracowywaniu i implementacji SHAFE, takie jak np. dostarczanie regularnych informacji zwrotnych, pełne zaangażowanie organizacji zaproszonych do procesów partycypacyjnych oraz stosowanie łatwego do zrozumienia i inkluzywnego języka.

Mając na uwadze te obserwacje, w kolejnych częściach rozdziału przedstawiono omówienia dotyczące wyselekcjonowanych przykładów różnych podejść do dialogu międzypokoleniowego i uczestnictwa obywateli związanego z SHAFE, które były wdrażane w latach 2020–2023. Uwzględniono projekty ukierunkowane na odmienne poziomy systemu społecznego i działalności podmiotów polityki publicznej wobec starzenia się ludności (definicje i teorie dot. tych poziomów, zob. Klimczuk 2018). W pierwszej kolejności omówiono inicjatywy Komisji Europejskiej oraz Akcję COST NET4Age-Friendly – związane z poziomem makro (społeczeństwo, podmioty międzynarodowe, globalne). Następnie zwrócono uwagę na projekty „Hands-on SHAFE”, „BIG”, „Bridge the Gap!”, „DESIRE”, „STEP_UP” i „Senior-Friendly The Hague” – związane z poziomami mezo (społeczność lokalna, wieś, miasto, organizacje komercyjne i pozarządowe, państwa) i mikro (starsi obywatele, ich rodziny, gospodarstwa domowe i dzielnice).

Wsparcie Komisji Europejskiej w zakresie rozwoju programów i polityki relacji międzypokoleniowej

KE ogłosiła 2012 rok Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (*European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations*, EY2012), w związku z czym podjęto działania na rzecz stymulowania oddolnych podejść do angażowania obywateli oraz organizacji komercyjnych i pozarządowych aktywności z zakresu polityki publicznej

wobec starzenia się ludności (Klimczuk 2017). W tym miejscu pominięta zostanie dyskusja nad inicjatywami, jakie podjęto w Polsce, jak np. utworzenie Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej oraz powołanie wielu programów (m.in. Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych) z komponentami dotyczącymi ogólnego wsparcia rozwoju relacji międzypokoleniowych. Szczegółowe analizy dot. polskich inicjatyw związanych z EY2012 zawiera m.in. opracowanie autorstwa G. Gawrona, A. Klimczuka i Z. Szwedyl-Lewandowskiej (2021).

Jednym z flagowych działań KE związanych z EY2012 było utworzenie Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego na rzecz Aktywnego Starzenia się w Dobrym Zdrowiu (European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing; EIPonAHA; EC 2023b; Amitsis 2021). Początkowo partnerstwo EIPonAHA zostało dobrze przyjęte zarówno wśród organizacji komercyjnych, jak i pozarządowych. W krótkim czasie do sieci dołączyło wiele podmiotów – w 2018 r. sieć obejmowała ponad 1500 samorządów z terenu całej Unii Europejskiej (UE), 3500 partnerów i 500 organizacji reprezentujących różnorodne jednostki administracji publicznej, instytucji naukowych i edukacyjnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przemysłu, innowatorów, małych i średnich przedsiębiorstw oraz instytucji finansowych (EC 2018). Z biegiem lat duże zainteresowanie i zaangażowanie powoli malało, a główne wyzwania rozpoznane przez partnerstwo pozostały nierozwiązane, np. potrzeba skalowania i transferu między krajami, regionami i społecznościami dobrych praktyk i polityk publicznych dotyczących m.in. innowacji społecznych i innowacji technologicznych w starzeniu się (Dantas, van Staalduinen, Jegundo, Ganzarain, Ortet 2021; Klimczuk, Tomczyk 2020). Niemniej jednak na poziomie europejskim nadal działa kilka sieci, które wywodzą się z EIPonAHA, które ściśle dotyczą rozwoju SHAFE, m.in. Sieć Interesariuszy Inteligentnych i Zdrowych Przestrzeni Przyjaznych Starzeniu się (Stakeholders Network on Smart Healthy Age-Friendly Environments; SHAFE; zob. Caritas Coimbra 2023; Dantas i in. 2019; Bernardo i in. 2022) oraz Sieć Współpracy Miejsc Referencyjnych (Reference Sites Collaborative Network; RSCN; zob. EC 2023e; Bousquet i in. 2019; Illario i in. 2022).

Aby ponownie ożywić zaangażowanie obywateli UE, KE na początku 2021 r. uruchomiła nową sieć współpracy określoną jako „Aktywne i Zdrowe Życie w Cyfrowym Świecie” (*Active and Healthy Living in the Digital World*, AHLDW). Sieć ta została utworzona jako część platformy Futurium, która jest rozwijana przez KE od 2011 r. Początkowo był to projekt foresightowy mający na celu partycypacyjne kształtowanie polityk publicznych i crowdsourcing pomysłów. Z czasem platforma stała się miejscem do omawiania polityk UE, wymiany dobrych praktyk i poszukiwania partnerów (EC 2023c). Jeden z dedykowanych obszarów w ramach tej nowej sieci poświęcony jest wspieraniu przestrzeni i środowisk przyjaznych starzeniu się. Niemniej dotychczasowa działalność sieci wskazuje na zdecydowanie mniejszy poziom koordynacji

działań niż w przypadku EIPonAHA. Nowa sieć ma charakter forum z dobrowolną wymianą ogłoszeń online, ale już bez np. budowania katalogów innowacji, tworzenia programów partnerskich między gminami, systemów wskaźników do pomiaru upowszechniania innowacji w starzeniu się i regularnych kongresów gromadzących międzynarodowych interesariuszy.

Ponadto na początku 2021 r. przewodnicząca KE, Ursula von der Leyen, ogłosiła nową inicjatywę wspierającą uruchamianie oddolnych aktywności: współprojektowanie Nowego Europejskiego Bauhausu (EC 2023d). Nowy Europejski Bauhaus proponuje skoncentrowanie dyskusji politycznych na miejscach zamieszkiwanych przez obywateli UE oraz na ich relacjach ze środowiskiem naturalnym wykraczającym poza przestrzenie zabudowane. Według KE inicjatywa ta ma stanowić praktyczne podejście do tworzenia pięknych, zrównoważonych i inkluzywnych sposobów życia oraz wykorzystywania ich do inspirowania rozwoju w przyszłości. Obywatele UE są zapraszani do udziału w konsultacjach i konkursach oraz proszeni o dzielenie się swoimi przemyśleniami na temat przyszłych środowisk i miejsc do życia. W tym tego, jak powinny wyglądać i funkcjonować okolice, w których zazwyczaj przebywają. W odróżnieniu od AHLDW inicjatywa ta ma być dalej rozwijana przez tematyczne nabory konkursowe na projekty finansowane z programów UE, m.in. Horyzont Europa w zakresie projektów badawczych i innowacyjnych, programu LIFE w zakresie projektów związanych z działaniami na rzecz środowiska i klimatu oraz przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Priorytety Nowego Europejskiego Bauhausu mają być także adaptowane przez kraje członkowskie w ich strategiach rozwoju terytorialnego i społeczno-gospodarczego, planach odbudowy i zwiększania odporności oraz programach wdrażających unijną politykę spójności.

Akcja COST CA19136 NET4Age-Friendly: Smart Healthy Age-Friendly Environments

Koncepcja SHAFE stanowiła już element podstaw teoretycznych prowadzących do powstania przynajmniej kilku projektów, w tym sieci wspieranej przez COST, która została powołana na lata 2020–2024. Akcja COST CA19136 NET4Age-Friendly jest międzynarodową i interdyscyplinarną siecią skoncentrowaną na wsparciu zdrowia i dobrostanu w cyfrowym świecie przy jednoczesnym wsparciu rozwiązań przyjaznych starzeniu się, promowaniu włączenia społecznego, niezależnego życia oraz aktywnego i zdrowego starzenia się.

Sieć do 2023 r. zgromadziła 396 członków z 39 krajów, głównie z obszaru UE i krajów sąsiednich. Wśród uczestników są naukowcy, praktycy i interesariusze z biznesu i organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, którzy współpracują w pięciu grupach tematycznych (SHINE 2Europe 2023a). Grupy te dotyczą kolejno: (1) projektowania zorientowanego na użytkownika; (2) zintegrowanych ścieżek wsparcia zdrowia i dobrostanu; (3) rozwiązań

cyfrowych i zrównoważonego wdrażania ich na dużą skalę; (4) wpływu i zrównoważonego rozwoju SHAFE, w tym rozwoju polityk publicznych wobec SHAFE, prognoz finansowania, oceny kosztów i korzyści; oraz (5) syntezy i krytycznej analizy wyników badań z poprzednich czterech obszarów w celu opracowania ram odniesienia dla dalszego rozwoju SHAFE wraz z wytycznymi, standardami i dobrymi praktykami (rozpoznanie czynników sukcesu i wniosków dla przyszłych inicjatyw).

Głównym celem omawianej Akcji COST jest budowanie i rozwój lokalnych, regionalnych oraz krajowych ekosystemów SHAFE w każdym kraju uczestniczącym w sieci. Docelowo te ekosystemy innowacji mają być zgodne z teorią poczwórnej heliksy/spirali (*quadruple helix*; Carayannis i in. 2018) i uwzględniać działalność obywateli, władz publicznych, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych oraz podmiotów badawczo-rozwojowych. Ponadto rozwój tych ekosystemów ma być zbieżny z celami i zasadami wspomnianych już koncepcji i polityk relacji międzypokoleniowych ONZ, WHO i KE. Akcja COST nie ogłosiła jeszcze głównych wyników prac – ich prezentacja jest planowana na 2024 r.

Wzmocnienie facylitatorów inteligentnych, zdrowych i inkluzywnych przestrzeni

Unijny program Erasmus+ pozwala na wspieranie kształcenia, szkolenia, rozwoju inicjatyw młodzieżowych i sportu poprzez konsorcja międzynarodowe (EC 2023a). Obszary te mają kluczowe znaczenie dla rozwoju osobistego i zawodowego obywateli UE. Inkluzywne kształcenie i szkolenie o wysokiej jakości, a także uczenie się nieformalne i pozaformalne, wyposażają uczestników projektów w każdym wieku w kwalifikacje i umiejętności potrzebne do ich uczestnictwa w demokratycznym społeczeństwie, zrozumienia międzykulturowego i udanej mobilności na rynku pracy. W ramach programu Erasmus+ rozwijane są także szkolenia i działania edukacyjne, które wspierają rozwój facylitatorów zorientowanych na wdrażanie inteligentnych, zdrowych i inkluzywnych przestrzeni w ich społecznościach lokalnych. Przykładów dostarczają projekty takie jak „Hands-on SHAFE” (AFEdemy 2023b), „Educational game BIG” (AFEdemy 2023a), „Bridge the Gap!” (ISIS 2023) oraz „DESIgn for all methods to cREate age-friendly housing” (DESIRE; InnoRenew CoE 2023), które obejmują szkolenia dla osób dorosłych zainteresowanych rozwojem inkluzywnych środowisk.

Projekt „Hands-on SHAFE” (okres realizacji: 2019–2022) miał na celu dostarczenie pakietów szkoleniowych online do prowadzenia nieformalnych działań edukacyjnych oraz stworzenie praktycznych narzędzi do poprawy umiejętności osób w każdym wieku (AFEdemy 2023b). W szczególności projekt ten był ukierunkowany na umożliwienie osobom o niższych umiejętnościach lub kwalifikacjach przełożenia koncepcji SHAFE na praktyczne

wdrożenia we własnych domach i dzielnicach mieszkaniowych. W ten sposób projekt wspierał i promował integrację społeczną osób w każdym wieku i każdej płci, w tym osób z ograniczeniami poznawczymi, fizycznymi lub innymi niepełnosprawnościami. Miał również na celu umożliwienie obywatelom stania się innowatorami i pionierami w swoich społecznościach lokalnych lub przedsiębiorcami dostarczającymi usługi i produkty związane z SHAFE (np. dostosowania mieszkań do potrzeb osób starszych i z ograniczeniami sprawności).

Projekt tworzenia gry edukacyjnej „Building Inclusive environments for all Generations” (BIG; okres realizacji: 2020–2022) stanowi przykład szczegółowego szkolenia na temat SHAFE z wykorzystaniem rozgrywek online (AFEdemy 2023a). Podczas realizacji projektu opracowano system, w którym gracze mogą spotykać i rozwiązywać wyzwania stojące przed ich postaciami podczas zabawy. Gra wymusza radzenie sobie m.in. z takimi sytuacjami jak np. poruszanie się w pomieszczeniach niedostępnych dla wózka inwalidzkiego, ładowanie towarów do samochodu podczas opieki nad dzieckiem oraz odwiedzanie restauracji przez osobę z wadą wzroku. W ramach projektu opracowana została również metodyka warsztatowa do wykorzystania gry podczas szkoleń zespołowych.

Projekt „Bridge the Gap!” (okres realizacji: 2020–2022) koncentrował się na szkoleniu osób starszych w zakresie projektowania i ulepszania własnych przestrzeni i środowisk życiowych w celu wspierania niezależnego życia i uczestnictwa w społeczeństwie (ISIS 2023). Z jednej strony szkolenia obejmowały tradycyjne sposoby rzecznictwa i obrony interesów (*advocacy*) przez seniorów i seniorki. Z drugiej strony skupiały się na budowaniu kompetencji starszych dorosłych do korzystania z rozwiązań cyfrowych. Wspierane rozwiązania cyfrowe obejmowały m.in. wykorzystanie dostępu do mediów społecznościowych, tworzenie internetowych kont do reprezentowania swoich opinii publicznych, udostępnianie zdjęć interesariuszom i decydentom w celu wyrażania konkretnych lokalnych potrzeb i rozwiązywania problemów związanych z lokalnymi środowiskami do życia.

Projekt DESIRE (okres realizacji: 2020–2023) jest rozwijany przez międzynarodowe partnerstwo z udziałem czterech krajów (Słowacja, Hiszpania, Portugalia i Słowenia) pracujących nad rozwojem koncepcji „projektowania/wzornictwa dla wszystkich” (*design for all*, D4ALL) w celu jej stosowania w budownictwie przyjaznym starzeniu się (InnoRenew CoE 2023). DESIRE ma na celu zapewnienie profesjonalistom z branży budowlanej, a także sektorów meblarskiego i wyposażenia wnętrz, narzędzi i umiejętności do stosowania metod D4ALL jako integralnej części procesów projektowania, tak aby tworzyć lub dostosowywać mieszkania do zasad SHAFE. Jednocześnie narzędzia te mają poprawiać dobrostan mieszkańców, komfort i autonomię osób starszych oraz innych osób, które znajdują się w sytuacjach silnej zależności od pobytu w domu (np. braku możliwości ich samodzielnego opuszczania).

Projekt obejmuje opracowanie innowacyjnego kursu szkoleniowego na temat D4ALL, który ma zaspokoić potrzeby emocjonalne, poznawcze i społeczne osób starszych, jednocześnie stwarzając nowe możliwości w sektorze mieszkaniowym poprzez wspieranie interakcji i wymiany wiedzy w procesie projektowania/wzornictwa pomiędzy ekspertami z dziedzin, takich jak nauki techniczne, nauki społeczne i sztuka.

Upodmiotowienie obywateli w radzeniu sobie z sytuacjami kryzysowymi w obszarze zdrowia publicznego

Projekt Erasmus+ „STEP_UP” (okres realizacji: 2020–2023) ma na celu opracowanie narzędzia szkoleniowego dla interesariuszy pomocy społecznej i społeczności lokalnych związanych z SHAFE dotyczącego lepszego rozumienia wpływu zachowań ludzkich na rozprzestrzenianie się pandemii lub innych sytuacji kryzysowych w obszarze zdrowia publicznego (SHINE 2Europe 2023b). Wielopokoleniowe grupy uczestników szkoleń korzystając z gier strategicznych, mają zdobyć wiedzę i umiejętności na rzecz zapobiegania negatywnych skutków zdrowotnych oraz radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych. Ponadto przeszkoleni mają mieć umiejętności pozwalające na promocję ochrony zdrowia i dobrostanu w swoich społecznościach lokalnych.

Główną część projektu stanowi gra edukacyjna, która może być również wykorzystana w celach rekreacyjnych i rozrywkowych przez ogół społeczeństwa. W „STEP_UP” gracze podejmują działania na rzecz powstrzymania rozprzestrzeniania się pandemii. W czasie symulacji mają dostęp do wielu środków, które można zastosować do walki z pandemią oraz muszą nauczyć się wybierać spośród nich te, które pomogłyby powstrzymać dalsze rozprzestrzenianie się wirusa bez szkody dla gospodarki lub powodowania dalszych problemów i konfliktów społecznych. Gra ma na celu także pomóc obywatelom w lepszym zrozumieniu i przestrzeganiu restrykcji i środków wprowadzanych na poziomach rządowym i regionalnym oraz w odkładaniu na bok fałszywych informacji, mitów i innych form dezinformacji lub manipulacji błędnymi informacjami.

Wsparcie głosu osób starszych w podejmowaniu decyzji publicznych

Przykładem działań w tym zakresie mogą być projekty wdrażane przez holenderskie miasto Haga, która od 2015 r. jest członkiem GNAFCC (WHO 2023). Na wstępie należy zaznaczyć, że miasta i gminy członkowskie GNAFCC przechodzą 5-letni cykl planowania, wdrażania i ewaluacji podejmowanych działań na rzecz budowania rozwiązań przyjaznych starzeniu się (WHO 2019). Haga na zakończenie swojego pierwszego cyklu w 2020 r. przeprowadziła ankietę wśród 393 osób starszych (65+), aby poznać ich opinie na temat dostosowania

miasta do wymogów stawianych przez WHO (van Hoof i in. 2022). Jednym z głównych wniosków z tych badań jest obserwacja, że starsi mieszkańcy Hagi co prawda dostrzegają wiele pozytywnych zmian, ale uznają je za niewystarczające. Przede wszystkim wysoko oceniają poziom swoich warunków mieszkaniowych. Niemniej znacznie gorzej oceniają jakość przestrzeni i budynków publicznych. Najgorsze oceny o obecnej sytuacji mają osoby o niższych dochodach, które mają problemy zdrowotne i ograniczoną mobilność.

W celu poprawy sytuacji gmina wprowadziła trzy rozwiązania na rzecz zaangażowania osób starszych w tworzenie lokalnej polityki wobec starzenia się ludności. W pierwszej kolejności powołano Radę Senioralną do prowadzenia dialogu i uwzględniania przez decydentów opinii doradczych od reprezentantów środowisk osób starszych (Dikken i in. 2020; van Hoof i in. 2020; van Hoof i in. 2022). Następnie utworzono Platformę Wiedzy o Przyjaznym Starzeniu się w Hadze. System ten pozwala m.in. starszym obywatelom, naukowcom, administracji zdrowia publicznego, decydentom miejskim i przedsiębiorstwom społecznym spotykać się regularnie w celu wymiany wiedzy o bieżących badaniach i działaniach oraz poszukiwania możliwości współpracy w zakresie wdrażania miejskiego Planu Działania na rzecz Przyjaznego Starzenia się w Hadze w latach 2020–2022 (Den Haag 2020). Po trzecie, utworzono Panel Osób Starszych mający na celu stałe odbieranie głosów, uwag i pomysłów od mieszkańców gminy. Panel obejmuje ok. 1500 osób starszych spośród ok. 77000 osób w wieku 65+ i pozwala na ogłaszanie konsultacji publicznych w wielu różnych tematach związanych z zarządzaniem gminą.

Należy uznać, że wskazane rozwiązania zastosowane w Hadze są pod wieloma względami zgodne z teoretycznymi założeniami koprodukcji (*co-production*) i współzarządzania (*governance*) usługami publicznymi w obszarze polityki publicznej wobec starzenia się ludności – niemniej ich omawianie wykracza poza zakres niniejszego rozdziału (zob. Klimczuk 2017; Gawron, Klimczuk, Szweda-Lewandowska 2021).

Podsumowanie i wnioski

Przedstawiony w rozdziale przegląd wybranych projektów pozwolił na poznanie różnych perspektyw rozwoju inteligentnych i zdrowych przestrzeni przyjaznych starzeniu się w skalach: makro, mezo i mikro, jak również potrzeb, które wymagają dalszych interwencji. W tabeli 2 zaprezentowano główne wnioski dotyczące mocnych i słabych stron poszczególnych inicjatyw oraz wyzwań, przed którymi stoi dalszy rozwój dialogu międzypokoleniowego i partycypacji obywatelskiej.

Tabela 2. Porównanie wybranych inicjatyw z zakresu dialogu międzypokoleniowego i partycypacji obywatelskiej związanych z implementacją idei „społeczeństwa dla ludzi w każdym wieku”

Inicjatywa i poziom systemu społecznego	Mocne strony	Slabe strony	Wyzwania
Inicjatywy Komisji Europejskiej (makro)	<ul style="list-style-type: none"> • Łączenie podejścia odgórnego (KE) i oddolnego (zaangażowanie interesariuszy) w polityce publicznej wobec starzenia się ludności • Koncentracja na łączeniu starzenia się populacji z procesami cyfryzacji i rozwojem zróżnicowanych środowisk 	<ul style="list-style-type: none"> • Niejasne monitorowanie i ocena wyników • Wątpliwa ciągłość wsparcia podjętych inicjatyw, delegowanie koordynacji na interesariuszy • Zależne od programów finansowania z priorytetami dotyczącymi określonych polityk sektorowych (np. podmioty gospodarcze zorientowane na rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych i sztucznej inteligencji) 	<ul style="list-style-type: none"> • Skalowanie dobrych praktyk i transfer polityk w krajach, regionach i społecznościach • Utrzymanie wysokiego poziomu zaangażowania interesariuszy
COST Action NET4Age-Friendly (makro)	<ul style="list-style-type: none"> • Oddolna i interdyscyplinarna sieć międzynarodowa • Udzielanie wsparcia w postaci wytycznych, standardów i wymiany dobrych praktyk 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczone zasoby i legitymizacja pozwalające na realną koordynację i podejmowanie interwencji • Budowa trwałości sieci po okresie realizacji projektu 	<ul style="list-style-type: none"> • Budowanie wielopoziomowych ekosystemów innowacji z poczworną helikszą obejmującą obywateli, władze publiczne, firmy i naukowców
Projekty: „Hands-on SHAFE”, „BIG”, „Bridge the Gap!” i „DESIRE” (mezo i mikro)	<ul style="list-style-type: none"> • Dostarczanie pakietów szkoleniowych i narzędzi związanych z mieszkaniami i przestrzeniami przyjaznymi starzeniu się • Promocja przedsiębiorczości i integracji międzypokoleniowej 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczona (lokalna i regionalna) skala rozwiązań innowacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • Dalsze upowszechnianie i rozwój programów
Projekt „STEP_UP” (mezo i mikro)	<ul style="list-style-type: none"> • Wzmacnianie obywateli, w szczególności osób starszych, w sytuacji kryzysu zdrowia publicznego 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorowanie i ocena wyników po pandemii COVID-19 	<ul style="list-style-type: none"> • Poszerzenie nacisku na walkę z dezinformacją lub fałszywymi informacjami
Projekt „Senior-Friendly The Hague” (mezo i mikro)	<ul style="list-style-type: none"> • Szeroki zestaw rozwiązań lokalnych angażujących osoby starsze we wdrażanie i zarządzanie ideą miasta przyjaznego starzeniu się 	<ul style="list-style-type: none"> • Ustanowienie zasad zrównoważonego rozwoju rady senioralnej, platformy wiedzy i panelu osób starszych 	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększenie zaangażowania wśród obywateli o niższym statusie społeczno-ekonomicznym
Źródło: opracowanie własne.			

Doświadczenia przedstawionych inicjatyw pozwalają na określenie przynajmniej pięciu rekomendacji dla podmiotów polityki publicznej wobec starzenia się ludności, ze szczególnym uwzględnieniem poziomu lokalnego. Po pierwsze, można zauważyć, że niezbędne jest podjęcie prac nad ustrukturyzowanym, stałym i kompleksowym wsparciem publicznym dla przestrzeni SHAFE. Po drugie, w promocji SHAFE pomocne może być dalsze nawoływanie do aktywnego obywatelstwa i brania odpowiedzialności za bardziej inkluzywną transformację społeczeństwa. Po trzecie, jak wskazały przytoczone przykłady, część aktorów społecznych może traktować udział w procesach związanych z rozwojem środowisk i przestrzeni przyjaznych starzeniu się jako dodatkowe obciążenie. Zasadne jest zatem zapewnienie odpowiednich szkoleń i wsparcia instytucjonalnego ukierunkowanego np. na wsparcie facylitatorów, jak też osób starszych zainteresowanych rozwojem przestrzeni SHAFE. Po czwarte, przytoczone studia przypadków wskazują, że przezwyciężenie barier jest możliwe np. poprzez wykorzystanie innowacyjnych pakietów edukacyjnych, gier, platform wiedzy i paneli obywatelskich, które wzmacniają poczucie podmiotowości wśród interesariuszy. Po piąte, istotne jest wzmacnianie czynnika sukcesu przytoczonych inicjatyw, jakim było stymulowanie współpracy zróżnicowanych grup docelowych oraz różnych grup wiekowych.

Podjęte studia pozwalają na określenie przynajmniej czterech potencjalnych kierunków dalszych badań. Po pierwsze, możliwe jest pogłębienie wniosków z badań nad SHAFE poprzez zastosowanie odmiennych dedukcyjnych i indukcyjnych podejść do analizy polityki publicznej wobec starzenia się ludności na różnych poziomach systemu społecznego (zob. Klimczuk 2017, 2018). Po drugie, koncepcja SHAFE może być dalej rozwijana poprzez uwzględnienie wybranych elementów najnowszych teorii proponowanych na gruncie gerontologii społecznej, np. związanych z założeniami gerontologii krytycznej i gerontologii emancypacyjnej (zob. Estes, DiCarlo 2019), które m.in. proponują większy dystans do „pozytywnych” aspektów rozwiązań cyfrowych w SHAFE, jak zastosowanie dużych zbiorów danych i sztucznej inteligencji. Po trzecie, zasadne jest pogłębienie wiedzy o międzypokoleniowych aspektach korzystania z technologii cyfrowych związanych z SHAFE i ich konsekwencjach dla rozwoju dialogu międzypokoleniowego i partycypacji obywatelskiej (zob. Marston, Shore, Stoops, Turner 2022). Po czwarte, zasadne jest dalsze poszukiwanie rozwiązań, które ułatwią sprostanie wyzwaniom, przed którymi stoją omówione inicjatywy, jak chociażby skalowanie i transfer innowacyjnych rozwiązań pomiędzy różnymi krajami, regionami i społecznościami.

Bibliografia

- AFEdeMy (2023a). *Educational game: Building Inclusive environments for all Generations*. Pobrane z: <http://www.big-game.eu> [5.06.2023 r.].
- AFEdeMy (2023b). *Hands-on training and tools on smart healthy age-friendly environments*. Pobrane z: <http://www.hands-on-shafe.eu> [5.06.2023 r.].
- Amitsis, G. (2021). *European Year of Active Ageing and Solidarity Between Generations*. W: D. Gu, M.E. Dupre (red.), *Encyclopedia of Gerontology and Population Aging* (s. 1722–1728). Cham: Springer International Publishing.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Bernardo, J. i in. (2022). eHealth Platforms to Promote Autonomous Life and Active Aging: A Scoping Review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19.
- Bousquet, J., Illario, M., Farrell, J., Batey, N., Carriazo A.M., Malva, J., Zurkühlen, A.J. (2019). The Reference Site Collaborative Network of the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing. *Translational Medicine @ UniSa*, 19, 66–81.
- Carayannis, E.G., Grigoroudis, E., Campbell, D.F.J., Meissner, D., Stamati, D. (2018). The ecosystem as helix: an exploratory theory-building study of regional co-competitive entrepreneurial ecosystems as Quadruple/Quintuple Helix Innovation Models. *R&D Management*, 48(1), 148–162.
- Caritas Coimbra (2023). *Stakeholders Network on Smart Healthy Age-Friendly Environments*. Pobrane z: <https://en.caritascoimbra.pt/shafe/> [5.06.2023 r.].
- Chłoń-Domińczak, A., Hausner, J. (red.) (2021). *Pokolenia: Solidarni w rozwoju*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Dantas, C., van Staalduijn, W., Illario, M., Spiru, L. (2021). Smart and inclusive environments for all – SHAFE explained. *Technium Social Sciences Journal*, 25, 630–638.
- Dantas, C., van Staalduijn, W., Jegundo, A., Ganzarain, J., Ortet, S. (2021). *Aging Policy Transfer, Adoption, and Change*. W: D. Gu, M.E. Dupre (red.), *Encyclopedia of Gerontology and Population Aging* (s. 353–358). Cham: Springer International Publishing.
- Dantas, C., van Staalduijn, W., Jegundo, A., Ganzarain, J., van der Mark, M., Rodrigues, F., Illario, M., Luca, V. de (2019). *Smart Healthy Age-Friendly Environments – Policy Recommendations of the Thematic Network SHAFE*. *Translational Medicine @ UniSa*, 19, 103–108.
- Den Haag (2020). *Municipal Action Programme: Senior-Friendly The Hague 2020–2022*. Pobrane z: <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2015/03/Unofficial-translation-Actieprogramma-Seniorvriendelijk-Den-Haag-2020-2022-en-GB.pdf> [5.06.2023 r.].
- Dikken, J., van den Hoven, R.F.M., van Staalduijn, W.H., Hulsebosch-Jansen, L.M.T., van Hoof, J. (2020). How Older People Experience the Age-Friendliness of Their City: Development of the Age-Friendly Cities and Communities

- Questionnaire. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17, article 6867.
- European Commission (2018). *Commission Staff Working Document: Progress of the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*. 9.10.2018, SWD(2018) 437 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2023a). *Erasmus+*. Pobrane z: <https://erasmus-plus.ec.europa.eu> [5.06.2023 r.].
- European Commission (2023b). *European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/eip/ageing/home_en.html. [5.06.2023 r.].
- European Commission (2023c). *Futurium*. Pobrane z: <https://futurium.ec.europa.eu/en/> [5.06.2023 r.].
- European Commission (2023d). *New European Bauhaus*. Pobrane z: https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_en [5.06.2023 r.].
- European Commission (2023e). *Reference Sites Collaborative Network*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/eip/ageing/reference-sites_en.html [5.06.2023 r.].
- Estes, C.L., DiCarlo, N. (2019). *Aging A-Z: Concepts toward emancipatory gerontology*. New York, NY: Routledge.
- Felczak, J., Kubicki, P., Szczech-Pietkiewicz, E., Szweda-Lewandowska, Z. (2022). *Miasta wobec starzenia się ludności. Młodzi nie będziemy*. Warszawa: Unia Metropolii Polskich.
- Gawron, G., Klimczuk, A., Szweda-Lewandowska, Z. (2021). *Starzenie się populacji. Aktywizacja, koprodukcja i integracja społeczna osób starszych*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Illario, M., Luca, V. de, Onorato, G., Tramontano, G., Carriazo, A.M., Roller-Wirnsberger, R.E., Apostolo, J., Eklund, P., Goswami, N., Iaccarino, G., Triassi, M., Farrell, J., Bousquet, J. (2022). Interactions Between EIP on AHA Reference Sites and Action Groups to Foster Digital Innovation of Health and Care in European Regions. *Clinical Interventions in Aging*, 17, 343–358.
- InnoRenew CoE (2023). *DESIRE: DESIgn for all methods to cREate age-friendly housing*. Pobrane z: <https://innorenew.eu/project/design-methods-create-age-friendly-housing-desire/> [5.06.2023 r.].
- Institut für Soziale Infrastruktur (2023). *Bridge the Gap!*. Pobrane z: <https://bridgethegap-project.eu> [5.06.2023 r.].
- Klimczuk, A. (2013). *Solidarność pokoleń w perspektywie strategicznej państwa*. W: A. Kubów, J. Szczepaniak-Sienniak (red.), *Polityka rodzinna a polityka rynku pracy w kontekście zmian demograficznych* (s. 190–205). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Klimczuk, A. (2017). *Economic Foundations for Creative Ageing Policy, Volume II: Putting Theory into Practice*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Klimczuk, A. (2018). Polityka publiczna wobec starzenia się ludności. Przegląd pojęć i podejść teoretycznych. *Studia z Polityki Publicznej*, 4, 67–94.

- Klimczuk, A., Tomczyk, Ł. (2016). Inteligentne miasta przyjazne starzeniu się – przykłady z krajów Grupy Wyszehradzkiej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 34, 79–97.
- Klimczuk, A., Tomczyk, Ł. (red.) (2020). *Perspectives and Theories of Social Innovation for Ageing Population*. Lausanne: Frontiers Media.
- Lüscher, K., Klimczuk, A. (red.) (2017). *Pokolenia, relacje międzypokoleniowe, polityka relacji międzypokoleniowych. Wielojęzyczne kompendium – edycja 2017*. Konstanz: Universität Konstanz.
- Marston, H.R., Shore, L., Stoops, L., Turner, R.S. (2022). *Transgenerational technology and interactions for the 21st century: Perspectives and narratives*. Bingley, UK: Emerald Publishing Limited.
- Marston, H.R., Shore, L., White, P.J. (2020). How Does a (Smart) Age-Friendly Ecosystem Look in a Post-Pandemic Society?. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17, article 8276.
- Marston, H.R., van Hoof, J. (2019). “Who Doesn’t Think about Technology When Designing Urban Environments for Older People?” A Case Study Approach to a Proposed Extension of the WHO’s Age-Friendly Cities Model. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16, article 3525.
- SHINE 2Europe (2023a). *COST Action 19136: International Interdisciplinary Network on Smart Healthy Age-Friendly Environments*. Pobrane z: <http://www.net4age.eu> [5.06.2023 r.].
- SHINE 2Europe (2023b). *STEP_UP: Stop Epidemic Growth through Learning*. Pobrane z: <https://stepupgame.eu> [5.06.2023 r.].
- Szukalski, P. (2012). *Solidarność pokoleń. Dylematy relacji międzypokoleniowych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- UN (2023). *Sustainable Development Goals*. Pobrane z: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/> [5.06.2023 r.].
- van Hoof, J., Rusinovic, K.M., Tavy, Z.K.C.T., van den Hoven, R.F.M., Dikken, J., van der Pas, S., Kruize, H., Bruin, S.R. de., van Bochove, M.E. (2021). *The Participation of Older People in the Concept and Design Phases of Housing in The Netherlands: A Theoretical Overview*. *Healthcare*, 9, article 301.
- van Hoof, J., Dikken, J., Buttigieg, S.C., van den Hoven, R.F.M., Kroon, E., Marston, H.R. (2020). Age-friendly cities in the Netherlands: An explorative study of facilitators and hindrances in the built environment and ageism in design. *Indoor and Built Environment*, 29(3), 417–437.
- van Hoof, J., van den Hoven, R.F., Hess, M., van Staalduinen, W.H., Hulsebosch-Janssen, L.M., Dikken, J. (2022). How older people experience the age-friendliness of The Hague: A quantitative study. *Cities*, 124.
- WHO (2007). *Global Age-Friendly Cities: A Guide*. Geneva: World Health Organization.
- WHO (2019). *Membership Terms of Reference: Membership in the Global Network of Age-Friendly Cities and Communities (GNAFCC)*. Pobrane z: <https://extranet>.

who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2022/04/GNAFCC-membership-en.pdf [5.06.2023 r.].

WHO (2023). *Age-Friendly World: The Hague*. Pobrane z: <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/network/the-hague/> [5.06.2023 r.].

WHO Europe (2017). *Age-Friendly Environments in Europe: A Handbook of Domains for Policy Action*. Copenhagen: World Health Organization – Regional Office for Europe.

Część II

Perspektywa nauk prawnych

Opiniowanie przez związki zawodowe założeń lub projektów aktów prawnych stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego

BARBARA SURDYKOWSKA⁴¹

Streszczenie

Rozdział dotyczy prawa związków zawodowych do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych stanowionych przez organy samorządu terytorialnego. Zwraca się w nim uwagę na istniejące w doktrynie wątpliwości dotyczące zakresu aktów prawnych, które winny być podane procesowi konsultacji, a także na bardzo rozbieżne orzecznictwo sądów administracyjnych w tym obszarze. We wnioskach wskazana jest możliwość *de lege ferenda* wykorzystania wojewódzkich rad dialogu społecznego w celu usprawnienia procesu.

Abstract

The chapter concerns the right of trade unions to give opinions on the assumptions and drafts of legal acts enacted by local government bodies. The attention is drawn not only to existing doubts in the doctrine about the scope of legal acts which should be given to the consultation process but also to the very consistent jurisprudence of administrative courts in this area. In conclusion, she points to the possibility *de lege ferenda* of using regional social dialogue councils to improve the process.

Słowa kluczowe: związki zawodowe, jednostki samorządu terytorialnego, opiniowanie projektów aktów prawnych

Keywords: trade unions, local government bodies, opinion on draft legal acts

Wprowadzenie

Reprezentatywne organizacje związkowe mają prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych stanowionych między innymi przez organy samorządu terytorialnego (art. 19 ustawy o z.z.). Celem rozdziału jest pokazanie,

⁴¹ KK NSZZ „Solidarność”, e-mail: b.surdykowska@solidarnosc.org.pl, ORCID: 0000-0003-4569-1274.

że regulacja ta w praktycznym zastosowaniu jest bardzo problematyczna. Po pierwsze, wątpliwości wzbudza zaliczenie konkretnych uchwał j.s.t. do kategorii „akt prawny” – konsekwencją tych rozbieżności jest niejasność co do konieczności przeprowadzenia przez j.s.t. procedury konsultacji. Wątpliwości wzbudza także, które „akty prawne” dotyczą zadań związków zawodowych – konsekwencją tych rozbieżności jest niejasność co do konieczności przeprowadzenia przez j.s.t. procedury konsultacji. Co więcej, nie jest jasne, z jakimi strukturami związków zawodowych j.s.t. mają przeprowadzić wskazane konsultacje. To wszystko w świetle faktu, że brak konsultacji stanowi o nieważności uchwały, a nieważność taką można stwierdzić bez żadnych ograniczeń czasowych od momentu jej podjęcia, powoduje, w ocenie piszącej, daleko idącą dysfunkcjonalność regulacji zawartej w art. 19 ustawy o z.z.

Pojęcie aktów prawnych w rozumieniu ustawy o związkach zawodowych

O znaczeniu i roli samorządu terytorialnego przesądza Konstytucja RP, która w art. 16 wskazuje na tworzoną z mocy prawa przez ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego wspólnotę samorządową. W ust. 2 art. 16 ustawodawca konstytucyjny stwierdza, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W art. 15 Konstytucji RP mowa jest o decentralizacji władzy publicznej i o tym, że zasadniczy podział terytorialny państwa ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Polskie ustawodawstwo nie zawiera definicji samorządu, a w doktrynie wskazuje się, że samorząd terytorialny tworzą jednostki o charakterze korporacyjnym wyposażone w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniające poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadach niezależności określonej prawnie i podlegające przy tym nadzorowi państwowemu (Dolnicki 2016).

Na możliwość stanowienia prawa przez j.s.t. wskazują przepisy zawarte w poszczególnych ustawach kształtujących strukturę samorządu terytorialnego, czyli: Art. 89 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 40, 41, 41 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 40, 41, 42 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Jak wskazuje się w literaturze, pojęcie aktów prawnych nie zostało zdefiniowane w art. 19 ustawy o z.z. Pojęcie „akt prawny” nie posiada definicji legalnej. Mamy do czynienia ze zwrotem niedookreślonym. Niestety, pojawiają się poważne wątpliwości odnoszące się do rodzajów aktów organów samorządu terytorialnego, które konsultacjom winny podlegać.

Przykładowo, w doktrynie prawa trwają spory w przedmiocie charakteru prawnego poszczególnych rodzajów aktów wydawanych przez organy gminy. W dużej mierze wynika to z braku konsekwencji terminologicznej stosowanej przez samego ustawodawcę (w odniesieniu do pojęcia „akty prawa miejscowego”). Pojawiają się akty prawne wprost nie nazwane „aktami prawa miejscowego”, a mające charakter powszechnie obowiązujący (Gawrońska 2013). Jak wskazuje się w literaturze, wątpliwości powstają także w odniesieniu do aktów prawa miejscowego (Szlachetko 2016; Książek 2016).

Mamy do czynienia także z dużymi rozbieżnościami 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 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 23.02.2011 r. I OSK 2027/10).

Podobnie w innych wyrokach 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 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. 07. 2011 roku, II SA/Go 309/11). Odmienne 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 04.10.2012 roku, II SA/Ke 551/12). Patrząc na rozbieżności w orzeczeniach WSA, w naturalny sposób szukamy rozwiązania w wyrokach NSA.

Jak wskazał NSA w 2010 r. w uchwale w składzie siedmiu sędziów: „Zróżnicowane podstawy prawne podejmowania przez organy samorządu terytorialnego uchwał od dawna są źródłem sporów w doktrynie, w praktyce organów nadzoru i orzecznictwie sądowym, co do charakteru poszczególnych aktów, a zwłaszcza co do tego, czy mają charakter normatywny, czy też nie, czy są aktami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, czy też aktami o charakterze indywidualnym, czy mają charakter zewnętrzny, czy też są aktami o charakterze wewnętrznym. Wątpliwości te powstają zarówno na gruncie niejasnych i zróżnicowanych podstaw stanowienia aktów prawa miejscowego w ustrojowych ustawach samorządowych, jak na gruncie przepisów prawa materialnego” (NSA z 29 listopada 2010 r. I OPS 2/10).

Jak wskazał NSA: „Mając na względzie szeroki zakres pojęcia aktów prawnych, przy ocenie czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszym rzędzie należy zatem badać czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeżeli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym niemające związku z zadaniami związków zawodowych, to nie ma obowiązku podawania go opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływały skutki zewnętrzne, należy je poddać opiniowaniu”.

NSA wskazał zatem, że uchwała o likwidacji (przekształceniu, utworzeniu) czy o zamiarze likwidacji określonej jednostki organizacyjnej jest aktem prawnym. Nie każda jednak uchwała organów samorządu będzie podlegała procedurze opiniodawczej. Z zakresu opiniowania wyłączone są bowiem niewątpliwie (choć niezwykle rzadko przypisane przepisami prawa materialnego do kompetencji organów przedstawicielskich) uchwały o charakterze indywidualnych aktów administracyjnych – decyzji, a także szeroki krąg uchwał podejmowanych w regulowanych przepisami prawa materialnego sprawach nieobjętych zadaniami związków zawodowych, jak również uchwały o charakterze personalnym, statutowym czy inne uchwały o charakterze *stricte* wewnętrznym i organizacyjnym.

Do przytaczanego powyżej orzeczenia NSA (NSA z 29 listopada 2010 r. I OPS 2/10) nawiązują dwa niedawno wydane orzeczenia NSA: Wyrok NSA z 12 października 2022 r. (III OSK 4622/21) oraz NSA z 28 stycznia 2022 r. (III OSK 3520/21).

W pierwszym przypadku sprawa dotyczyła podjęcia uchwały przez radę gminy o likwidacji zakładu budżetowego – ogrodu dendrologicznego. Uchwała ta nie została poddana procesowi opiniowania, czego konsekwencją było rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego stwierdzającego nieważkość uchwały w sprawie likwidacji zakładu budżetowego gminy Przelewice pod nazwą „Ogród Dendrologiczny. Samorządowy Zakład Budżetowy w Przelewicach”. W tym przypadku w wyniku odwołania się od rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Zachodniopomorskiego Wojewódzki Sąd administracyjny w Szczecinie (WSA w Szczecinie, wyrok z 18.01.2021 r. II SA/ Sz 985/ 20) uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, wskazując, że likwidacja jednostek organizacyjnych gminy jest sprawą z zakresu prawa wewnętrznego obowiązującego, a uchwała podjęta w tym przedmiocie:

Nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących.

Jej adresatem nie jest społeczność lokalna (wprost się do niej nie odnosi).

Jest aktem kierownictwa wewnętrznego (wiąże wewnątrz układu organizacyjnego struktury jednostek gminy).

Od wyroku tego kasację złożył Wojewoda Zachodniopomorski, a NSA uznał, że kasacja jest zasadna. NSA wskazał w tezie wyroku m.in., że uchwała dotyczy kwestii istotnych dla pracowników likwidowanego zakładu, wpływając bezpośrednio na ich prawa i interesy, a przez to dotyczy zadań należących do związków zawodowych, wśród których należy wyróżnić ochronę stosunku pracy. NSA podkreślił, że uchwała ta nie miała w żaden sposób indywidualnego charakteru, który można byłoby odnieść jedynie do zindywidualizowanego podmiotu, nie miała charakteru ani personalnego, ani statutowego, ani *stricte* wewnętrznego lub organizacyjnego, a więc niewywołującego żadnych skutków na zewnątrz, w stosunku do podmiotów nienależących do struktury aparatu administracyjnego.

De facto bardzo podobne zagadnienie poruszone zostało w drugim ze wskazanych wyroków, gdzie punktem wyjścia była uchwała rady gminy w sprawie likwidacji jednostki budżetowej – pogotowia socjalnego. Uchwała nie została poddana procedurze opiniowania, co wywołała rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego stwierdzające nieważność przedmiotowej uchwały.

Gmina stała na stanowisku, że uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, gdyż nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych. Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku (z dnia 6 sierpnia 2020 r. II SA/ OI 454/ 20) oddalił skargę Gminy. Czego konsekwencją była jej skarga kasacyjna do NSA. NSA uznał skargę kasacyjną za niezasadną, bezpośrednio odwołując się w swojej argumentacji do (NSA z 29 listopada 2010 r. I OPS 2/10) oraz wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA w Kielcach z dnia 4 października 2012 II SA/ Ke 551/ 12, WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2009 r. IV SA/ GL 97/09).

Podsumowując: procedurze określonej w art. 19 ust. 2 ustawy o z.z. nie podlegają te akty, które mają charakter indywidualny, wewnętrzny i organizacyjny.

Wskazałam powyżej na dwa relatywnie niedawno powstałe wyroki NSA, aby pokazać, że problem wciąż trafia w wyniku procedur odwoławczych do rozstrzygnięcia NSA. Jak widać, kwestia klasyfikacji uchwał o likwidacji jednostki/zakładu budżetowego gminy nie jest rozstrzygana w orzecznictwie w przewidywalny sposób.

Przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie w wyroku z dnia 9 września 2020 r. II SA/Go 140/20 analizował uchwałę nr XXV/126/2020 w sprawie likwidacji jednostki organizacyjnej Gminy pod nazwą Miejsko-Gminny Zespół Oświaty. Sąd wskazuje, że zaskarżona do sądu uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g. oraz art. 12 ust. 1 pkt 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Powołany art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 lit. h wskazuje jednoznacznie, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, natomiast przepis art. 89 ust. 1 u.s.g. stanowi, że jeśli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od daty doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu.

Sąd wskazuje, że rozpatrzenie zasadności zgłoszonych w sprawie zarzutów wymaga przeprowadzenia wykładni art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Rozstrzygające znaczenie dla wykładni wymienionego przepisu ma rozumienie pojęcia „aktu prawnego” użyte w tym przepisie. Podnieść należy, że pojęcie „aktu prawnego” użyte w przepisie podlegającym wykładni, oznacza akt o charakterze generalnym, a nie indywidualnym. Trudno byłoby uznać za racjonalną regulację dopuszczającą ingerencję organizacji związkowej w rozstrzyganie w indywidualnej sprawie. *Ratio legis* przepisu art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych sprowadza się do tego, aby stosowne organizacje związkowe mogły bronić zbiorowych interesów pracowniczych. Te bowiem ustawodawca wyraźnie różnicuje w stosunku do interesów indywidualnych (art. 4 ustawy o z.z.), dla obrony których przewiduje inne szczególne formy obrony (np. art. 29 ust. 2 ustawy o z.z.). Nie bez znaczenia dla interpretacji art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych pozostaje też to, że ustawodawca stanowiąc o przedmiotowym uprawnieniu organizacji związkowej, odnosi je nie tylko do samych projektów aktów prawnych, ale także ich założeń. Założenia zaś są opracowywane co do zasady do projektów aktów generalnych, a nie indywidualnych. W tym miejscu trzeba podnieść, że nie jest istotne to, czy akt indywidualny jest kierowany na zewnątrz administracji publicznej w formie

decyzji administracyjnej, czy też jest kierowany do wewnątrz aparatu administracji publicznej, przybierając formę aktu indywidualnego organizacyjnego jak w niniejszej sprawie (por. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt II OSK 333/05).

Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej nie jest aktem prawnym o charakterze generalnym. Uchwała ta doprowadziła do likwidacji jednostki organizacyjnej Gminy, której zadania na podstawie Uchwały Nr XXV/127/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r. z dniem (...) kwietnia 2020 r. przejął Urząd Miejski. W zaskarżonej uchwale brak jest norm generalnych, gdyż dotyczy konkretnej jednostki organizacyjnej gminy. Nie zawiera również norm abstrakcyjnych, ponieważ ulega skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w tej uchwale. Zaskarżona uchwała rozstrzyga sprawę dotyczącą sfery wewnętrznej organizacji obsługi jednostek oświatowych (szkoły podstawowe i przedszkole publiczne) w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości. Uchwała ta nie jest również skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu adresatów – ogółu mieszkańców gminy bądź rodzajowo określonej grupy podmiotów, jak ma to miejsce w przypadku aktów o charakterze generalnym oraz nie tworzy dla takich adresatów żadnej reguły postępowania. Powyższe, zdaniem Sądu przesądza o tym, że jest to indywidualny akt organizacyjny, niezawierający postanowień mających walory powszechnie obowiązujących przepisów prawa na obszarze.

Analogicznie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie w wyroku z dnia 9 września 2020 r. (II SA/Go 141/20). Wskazując, że zaskarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała wyznacza jednostkę budżetową do obsługi innych jednostek budżetowych gminy w określonym w niej zakresie, a w związku z tym stanowi akt o charakterze wewnętrznym, organizacyjno-prawnym, co oznacza, że nie podlega obowiązkowi konsultacji ze związkami zawodowymi. Jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 18 lipca 2018 r., I OSK 916/18, wydanym w sprawie o bardzo zbliżonym stanie faktycznym (również zaskarżona została przez związek zawodowy uchwała w przedmiocie organizacji wspólnej obsługi gminnych jednostek organizacyjnych), taka uchwała jest aktem, którego istotą jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym, niemające związku z zadaniami związków zawodowych i wobec powyższego nie ma obowiązku poddawania jej opiniowaniu.

Jak widzimy, zarówno w orzecznictwie NSA, jak i poszczególnych WSA są duże rozbieżności co do kwalifikacji uchwał o likwidacji/przekształceniu jednostek lub zakładów budżetowych jako aktów prawnych, a co za tym idzie, obowiązku ich opiniowania na podstawie art. 19 ustawy o z.z.

Nieco odrębną kwestią jest zagadnienie regulaminu wynagradzania nauczycieli jako akt prawa miejscowego. NSA z dnia 2 lutego 2001 II SA 3057/00 wskazał, że nie można przyjąć, że wymogi poinformowania związku zawodowego na piśmie i podania uzasadnienia swojego stanowiska, czego wymaga art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, zostały spełnione przez samą

obecność przedstawicieli związku na sesji rady gminy. Sąd wskazał, że ponieważ art. 30 ust. 6 a Karty Nauczyciela daje związkom zawodowym zrzeszającym nauczycieli prawo uzgadniania projektu regulaminu wynagradzania nauczycieli, to uchwalenie regulaminu z pominięciem tego prawa związku zawodowego stanowi naruszenie prawem chronionego uprawnienia, o jakim mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g.

Jak wskazano w glosie (Kania 2001), konsekwencją uznania regulaminu wynagradzania nauczycieli za akt prawa miejscowego jest obowiązek poddania go opiniowaniu przez związki zawodowe na mocy art. 19 ustawy o z.z.

Podmiot, do którego j.s.t. ma zwrócić się o opinię

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.

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 r. o związkach zawodowych, co wskazano w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z 5.7.2012 r. (NK-N6.4131.437.2012. JK8).

Należy mieć na uwadze wyrok z dnia 17 czerwca 1993 r. składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego (sygn. akt I PZP 2/93, OSP 1994/9 poz. 156), w którym stwierdzono, że władzami statutowymi związku zawodowego „odpowiednimi” w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych są te z nich, które na podstawie przepisu statutu lub decyzji właściwych władz związkowych mają uprawnienie do wypowiedzania się w imieniu związku zawodowego w danych sprawach. Odpowiedni związek zawodowy nie musi być związkiem działającym jak w tym przypadku w Urzędzie Gminy w Świdnicy, ale takim, którego statutowe władze są odpowiednie do jego reprezentowania w zakresie wyrażania opinii na szczeblu samorządu terytorialnego i nie jest tu przesądzone, czy mają to być władze ogólnokrajowe czy jednostki organizacyjne tegoż związku, byle tylko zakres ich umocowania umożliwił im zajęcie stanowiska w danej sprawie.

Można zwrócić uwagę, że konsekwencją myśli zawartych we wskazanym orzeczeniu SN jest niejako „oczekiwanie”, że wszystkie j.s.t. będą znały zapisy statutowe reprezentatywnych organizacji związkowych, tak aby uwzględniając te zapisy kierować założenia i projekty aktów prawnych do prawidłowych struktur. Jak wskazuje się w literaturze (Szmit 2013), kwestie komplikuje fakt daleko idącej niejednoznaczności zapisów zawartych w statutach organizacji związkowych (autor rozważał tę kwestię na przykładzie statutu NSZZ Solidarność).

Konsekwencje braku prawidłowego opiniowania

Kwestia konsekwencji braku opiniowania musi być analizowana w świetle art. 91 ustawy o samorządzie gminy, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 94 ust. 1 nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g. albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Kwestię tę reguluje także art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym – Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru) oraz art. 82 ustawy o samorządzie województwa.

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.

Na marginesie 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).

Spójrzmy na przykładowe orzecznictwo:

1. Związki zawodowe nieodpowiadające ustawowym kryteriom mogą być proszone o opinie w sprawach zamierzeń legislacyjnych organów samorządu terytorialnego, ale 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.

Wyrok WSAw Wrocławiu z 30.5.2017 roku, IV SA/Wr 2/17.

Analogicznie w kolejnym wyroku (wyr. NSAw Warszawie z 8.2.2017 r., I OSK 1329/16).

3. Pozbawienie organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy z 6.7.2001 r. 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.

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

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 r., NPII.4131.1.516.13.

Funkcjonujący w zakładzie związek zawodowy ma – stosownie do treści art. 19 ust. 2 ustawy z 1991 r. 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 r., LEX-S. 4131.9.2013.TN.

Wobec tego, iż udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, sytuacja, w której nie wyczerpano procedury przewidzianej w ustawie z 1991 r. o związkach zawodowych, stanowi istotne naruszenie prawa (nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 13.6.2012 r., PN.4131.164.12).

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 związkowi zawodowemu 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 r., Lubus. 2019/2153).

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 r., Śląsk. 2013/6521).

Podsumowując: wielokrotnie wyrażano w orzecznictwie NSA, a także SN (m.in. w wyrokach NSA z dnia 20 marca 2001 r. sygn. Akt II SA 109/01 NSA z dnia 17 grudnia 1999 r. sygn. akt II SA 1814/99, NSA z dnia 19 grudnia 1991 r. sygn. akt SA/Kr 1512/91, NSA z dnia 30 czerwca 1994 r. sygn. akt SA/Gd 2363/93; uchwale SN z dnia 17 czerwca 1993 r. sygn. akt I PZP 2/93), że uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego w przypadkach, gdy istnieje taki obowiązek, stanowi istotne naruszenie prawa, czego konsekwencją jest nieważność uchwały.

Z czego wynika to kompletne zamieszanie?

Przyznanie organom terenowym prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego wiąże się z zachowaniem racjonalności podziału zadań pomiędzy szczebel centralny i terenowy administracji publicznej także w zakresie stanowienia prawa (Sikora 2013).

Postulat uporządkowania uprawnień prawotwórczych samorządu terytorialnego jest stale obecny w doktrynie prawa i sięga korzeniami do kontrowersji wokół prawa miejscowego, które powstały zaraz po zmianach ustrojowych (Bień-Kacała, Wróblewska 2015 oraz Konarski, Woch 2014). Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. uporządkowało pewne obszary, ale równocześnie otworzyło nowe pytania i wątpliwości.

Zacznijmy od tego, co nie budzi wątpliwości: Akty prawa miejscowego posiadają konstytucyjny status źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Upoważnienie do wydania takiego aktu nie musi być szczegółowe, jak w przypadku rozporządzeń wykonawczych, niemniej jednak nie może dojść do całkowitego zerwania więzi aktu z ustawą. Akty prawa miejscowego wydawane przez samorząd mogą regulować w sposób odmienny niektóre kwestie ustawowe czy też uzupełniać przepisy blankietowe (porównaj TK z dnia 8 lipca 2003 r. P 10/02).

W doktrynie prawa konstytucyjnego sporadycznie pojawiają się twierdzenia, iż w zależności od materii przekazanej do uregulowania w ustawowym upoważnieniu akty prawa miejscowego mogą przybierać zarówno formułę przepisów powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych (Działocha 2001). Przeważają jednakże głosy wyraźnie wskazujące na brak możliwości występowania tego typu regulacji (Ciapała 2001 oraz Dąbek 2005).

Innymi słowy, dominuje pogląd wskazujący na pełen dychotomiczny podział na akty prawa wewnętrznego i powszechnie obowiązującego (dychotomie rozumianą jako podział na dwie przeciwstawne, wzajemnie wykluczające się części). Czyli konsekwencją niezaliczenia danych przepisów do aktów prawa miejscowego będzie zaliczenie do aktów normatywnych wewnętrznie

obowiązujących. Należy podkreślić, że proces kwalifikacji nie będzie niezbędny (a nawet dopuszczalny) w sytuacji, kiedy ustawodawca wprost w przepisach upoważniających *explicite* wskazuje, że ustanowiony na jego podstawie akt jest aktem prawa miejscowego. Nie można nie zauważyć, że niekiedy w doktrynie pojawia się twierdzenie, że rozróżnienie aktów powszechnie obowiązujących i wewnętrznych nie przybiera charakteru dwudzielnego, a jedynie wyznacza „zewewnętrzne punkty” konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa (Bałaban 2002). Innym zagadnieniem jest „czystość” czy też „jednolitość” danego aktu normatywnego rozmiennianego jako współwystępowanie w jednym akcie norm powszechnie obowiązujących i wewnętrznych. W dominującej doktrynie nie dopuszcza się jednakże w ramach systemu źródeł prawa trzeciej kategorii aktów mieszanych (Mordwiłko 1998).

Liczne wątpliwości i niejasności wynikają z orzeczenia TK z 12 grudnia 2011 r. (P 1/11) ze względu na pojawienie się w uzasadnieniu kategorii „swobodnych źródeł prawa administracyjnego” – w doktrynie zwrócono uwagę, że stanowi to zaburzenie konstytucyjnego podziału dychotomicznego i wprowadza chaos. Kolejną kwestią jest wiele wątpliwości związanych z zagadnieniem podstawy prawnej aktów prawa miejscowego.

Podsumowanie i wnioski

W ocenie piszącej obecne rozwiązania zawarte w art. 19 ustawy o z.z. w zakresie opiniowania założeń i projektów aktów prawnych wydawanych przez j.s.t., a dotyczące kwestii objętych zadaniami związków zawodowych przez reprezentatywne organizacje związkowe są głęboko niesatysfakcjonujące, wręcz dysfunkcyjne.

Nie podlega wątpliwości, że wpływ samorządu na rynek pracy (a co za tym idzie, świat pracy) może przybierać różne formy. Samorząd może być pracodawcą bezpośrednim, może posiadać udział lub akcje w spółkach prawa handlowego realizujących zadania publiczne, wreszcie samorząd oddziałuje poprzez zamówienia publiczne (Szmit 2018). Nie podlega także wątpliwości, że współpraca gminy z podmiotami pozostającymi poza systemem władzy publicznej jest szczególnie pożyteczna w obszarze zadań własnych, których realizacja ma na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty. Udział członków tej wspólnoty bądź ich przedstawicieli podczas realizacji tych zadań daje dodatkową sposobność do lepszego zdiagnozowania i dookreślenia danych konkretyzujących potrzeby, których zaspokojenia oczekuje wspólnota (Bąkowski 2020). Nie podlega także wątpliwości, że partycypacja związków zawodowych w procesie stanowienia prawa wpisuje się w konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej.

Równocześnie stosowanie art. 19 ustawy o z.z. wywołuje bardzo liczne praktyczne i teoretyczne pytania: sam przedmiot opinii związkowej – zarówno w ujęciu formalnym (jakiego rodzaju akty samorządu terytorialnego podlegają

opiniowaniu), jak i materialnym (jakie kwestie mieszczą się w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych). Wątpliwości wywołują także charakter prawny opinii i skutki zaniechań w realizacji obowiązku przez właściwy organ j.s.t. (Szlachetko 2013; Szewczyk 2000).

Po pierwsze, wskazano już brak zgodności w doktrynie, a co najważniejsze, orzecznictwie, co do rozumienia pojęcia „akty prawne” występującego w art. 19 ustawy o z.z. Jak widać na przykładach z orzecznictwa, bardzo podobne stany faktyczne (dotyczące uchwał w zakresie likwidacji jednostek/zakładów budżetowych podejmowanych przez gminy) są diametralnie różnie oceniane przez WSA jako uchwały mieszczące się lub nie mieszczące się w pojęciu aktów prawa. Nie rozwiązuje sprawy istniejące orzecznictwo NSA. To samo w sobie jest głęboko problematyczne.

Po drugie, pojęcie „akty prawne objęte zadaniami związków zawodowych” także wymaga interpretacji. W orzecznictwie i doktrynie podjęto próby określenia zakresu krzyżowania się zadań samorządu gminnego oraz związków zawodowych. W analizie tej wychodzimy od licznych pojęć niedookreślonych (Ninard 1999).

Kolejny problem i kolejne pytanie to, czy aktem prawnym w rozumieniu ustawy o z.z. może być jedynie akt będący źródłem prawa, czy też także akt podjęty na podstawie prawnej wynikającej ze statutu np. stanowisko czy apel.

Po trzecie, możliwość stwierdzania nieważności uchwał ze względu na brak prawidłowej konsultacji, bez względu na okres, jaki upłynął od jej podjęcia (uwzględniając wskazane powyżej rozbieżności), powoduje potencjalnie bardzo daleko idący stan niepewności prawnej, wręcz zagrożone jest bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Nie było to przedmiotem tego rozdziału, ale należy pamiętać, że prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych wydanych przez j.s.t. dotyczy także reprezentatywnych organizacji pracodawców, o ile akty te dotyczą „praw i interesów związków pracodawców” (art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców). Jak widać, ustawodawca stosuje dwa zupełnie odrębne sformułowania: „akty prawne w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych” oraz „akty prawne w zakresie praw i interesów organizacji pracodawców”. Pomimo tych dwóch zupełnie różnych sformułowań katalog założeń i projektów aktów prawnych na poziomie centralnym tworzonych przez organy władzy i administracji rządowej trafiających do reprezentatywnych związków zawodowych (art. 19 ustawy o z.z.) i reprezentatywnych organizacji pracodawców (art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców) jest tożsamy. Zgodnie z wiedzą piszącej opiniowanie przez reprezentatywne organizacje pracodawców założeń i projektów aktów prawnych tworzonych przez j.s.t. w praktyce nie ma miejsca. Czy oznacza to, że teoretycznie organizacje te mogłyby poprzez działania w WSA stwierdzić nieważność setek czy wręcz tysięcy uchwał gmin?

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.

Najbardziej problematyczny jest fakt, że temat ten (zgodnie z wiedzą piszącej) nie był podejmowany nawet w szczątkowej formie dyskusji na forum Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych czy Rady Dialogu Społecznego przy okazji podejmowanych nowelizacji w ustawie o związkach zawodowych.

De lege ferenda można rozważyć wprowadzenie do procedury wynikającej z art. 19 ustawy o z.z. Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, które pełniłyby funkcję „skrzynek kontaktowych”, do których jednostki samorządu terytorialnego mogłyby kierować projekty i założenia aktów prawnych.

Autorka pragnie wskazać następujące kierunki dalszych prac.

W obecnym stanie prawnym brak jakiegokolwiek „łącznika” pomiędzy art. 19 ustawy o z.z. w zakresie, w jakim dotyczy prawa do opiniowania projektów aktów prawnych a Wojewódzkimi Radami Dialogu Społecznego. Ten kompletny brak połączenia funkcjonalnego z łatwością można wytłumaczyć: wynika z momentu powstania regulacji z art. 19 (ustawa o związkach zawodowych w swoim pierwotnym brzmieniu pochodzi z 1991 r.), gdy nie istniała żadna regulacja dotycząca dialogu trójstronnego

Nie ma także żadnego „łącznika” pomiędzy art. 19 ustawy o z.z. a instytucją powiatowych rad rynku pracy, których funkcjonowanie przewiduje ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r.

Brak jakiegokolwiek łączności pomiędzy regulacją z art. 19 w zakresie opiniowania aktów prawnych a wskazanymi powyżej instytucjami (wojewódzkie rady dialogu społecznego, powiatowe rady rynku pracy) rodzi wątpliwości, jaki jest *de facto* cel, który chce zrealizować ustawodawca? Wydawałoby się, że celem opiniowania założeń i projektów aktów prawnych stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego, a dotyczących zadań związków zawodowych jest możliwość wskazania przez związki zawodowe j.s.t. całości uwarunkowań i kwestii, które należy rozważyć, ważnych z punktu widzenia interesów i potrzeb świata pracy. Możliwość podjęcia dyskusji nad danym założeniem lub projektem aktu prawnego z wykorzystaniem istniejących sformalizowanych struktur dialogu społecznego wydaje się obiecującą ścieżką, aby proces opiniowania nie stanowił czystej formalności.

Jak wcześniej było podniesione, jednym z praktycznych problemów w stosowaniu art. 19 ustawy o z.z. jest brak jednoznaczności co do podmiotu, do którego jednostka samorządu terytorialnego ma kierować projekt aktu prawnego: czy chodzi o strukturę branżową czy też regionalną. Wydaje się także, że można postawić racjonalną tezę, że j.s.t. może mieć obiektywne problemy z ustaleniem istnienia (nie mówiąc o danych w postaci adresu mailowego) struktur organizacji reprezentatywnych. Może to powodować mechaniczne wysyłanie założeń i projektów do ogólnopolskich central trzech reprezentatywnych organizacji, tak aby na wszelki wypadek uczynić zadość wymogom

wskazanym w ustawie. Wykorzystanie istniejących struktur, w których reprezentowane organizacje związkowe mają swoich przedstawicieli jako „skrzynki kontaktowych” do wskazania właściwego podmiotu wydaje się rozwiązaniem racjonalnym. 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.

Innymi słowy, *de lege ferenda* należy postulować wprowadzenie rozwiązania w ustawie dotyczącego RDS oraz wojewódzkich rad dialogu społecznego polegającego na obowiązku kierowania projektów aktów prawa miejscowego do WRDS w celu ich dalszego procedowania.

Bibliografia

- Bałaban, A. (2002). Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów. W: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*. Kraków: Zakamycze.
- Bąkowski, T. (2020). Stałe składowe efektywności samorządu gminnego. *Studia Iuridica*, 85, 110–125.
- Bień-Kacała, A., Wróblewska, I. (2015). Akty prawa miejscowego z perspektywy 25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXIV, 335–347.
- Ciapała, J. (2001). Prawo miejscowe. W: M. Ofiarska, J. Ciapała (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Dąbek, D. (2005). *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*. W: A. Szymt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dolnicki, B. (2016). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Działocha, K. (2001). Art. 94, uwaga 4. W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gawrońska, K. (2013). Kompetencje rady gminy w zakresie zmian uchwał dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. *Finanse Komunalne*, 12, 31–42.
- Kania, S. (2001). Glosa do wyroków NSA: z dnia 2 lutego 2001 r., II SA 3057/00 oraz z dnia 20 marca 2001 r., II SA 109/01. *Samorząd Terytorialny*, 12, 61–69.
- Konarski, M., Woch, M. (2014). *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Marek Woch.
- Książek, D. (2016). *Komentarz do art. 19 ustawy o z.z.* W: K.W. Baran (red.), *Zbiornikowe prawo pracy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Misiejko, A. (2018). O problemach związanych z opiniowaniem przez związki zawodowe założeń albo projektów aktów prawnych stanowiących przez organy gminy. *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM*, 8.

- Mordwiłko, J. (1998). Opinia w sprawie charakteru aktów prawnych wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą. *Przegląd Sejmowy*, 6, 61–65.
- Ninard, G. (1999). Konsultacje ze związkami zawodowymi w procesie legislacyjnym organów samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 2.
- Sikora, K. (2013). Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej. W: M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora (red.), *Legislacja administracyjna*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Sikora, K. (2017). Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, LXIV(1).
- Szewczyk, H. (2000). Zbiorowe prawo pracy w samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 9.
- Szlachetko, J.H. (2012). Opiniowanie podmiotów spoza systemu administracji publicznej z art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela. *Przegląd Naukowy Disputatio*, XIII, 107–113.
- Szlachetko, J.H. (2016). *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szmit, J. (2018). *Samorząd terytorialny jako podmiot rynku pracy*. W: M. Włodarczyk (red.), *System prawa pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szmit, J. (2013). Udział związków zawodowych w sprawowaniu wybranych zadań samorządu terytorialnego przez pryzmat statutu NSZZ „Solidarność”. *Przegląd Naukowy Disputatio*, XV, 55–64.

Koncepcja pracodawcy rzeczywistego a porozumienia zbiorowe zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego

MARCIN WUJCZYK⁴²

Streszczenie

Rozdział skupia się na zagadnieniu możliwości uznania jednostek samorządu terytorialnego za pracodawcę rzeczywistego pracowników pracujących w podmiotach podległych samorządowi. Podjęto próbę określenia, jakie warunki muszą być spełnione, aby uznać dany podmiot za pracodawcę rzeczywistego, a także jakie będzie to niosło konsekwencje dla porozumień zawieranych z przedstawicielami pracowników. Autor wskazuje na możliwość uznania takich porozumień za źródła prawa pracy i konsekwencje z tym związane dla prowadzonego na szczeblu regionalnym dialogu społecznego.

Abstract

The chapter focuses on the issue of the possibility of recognizing local government units as the actual employer of employees working in entities operating within the local government. The chapter aims at determining what conditions must be met in order to recognize a given entity as an actual employer, as well as what will be the consequences of this recognition for agreements concluded with employees' representatives. The author points to the potential possibility of recognizing such agreements as sources of labor law and the related consequences for the social dialogue conducted at the regional level.

Słowa kluczowe: dialog społeczny, porozumienia zbiorowe, jednostki samorządu terytorialnego

Keywords: social dialogue, collective agreements, local government units

Wprowadzenie

Analizę w zakresie poszukiwania pracodawcy rzeczywistego w jednostkach funkcjonujących w ramach jednostek samorządu terytorialnego należy

⁴² Uniwersytet Jagielloński, e-mail: marcin.wujczyk@uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4620-4899.

rozpocząć od krótkich rozważań, jakie podmioty zatrudniające pracowników funkcjonują w ramach struktur jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na te podmioty, które mają status pracodawcy samorządowego. Kwestię tę regulują art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2022 poz. 530). Na potrzeby niniejszego opracowania skoncentrujemy się na rozumieniu pojęcia pracodawcy samorządowego na poziomie samorządu gminnego (o pracodawcach samorządowych lub funkcjonujących w ramach struktur samorządu terytorialnego należy również pamiętać w kontekście starostwa i województwa oraz związków jednostek samorządu terytorialnego). Zgodnie z przywołanym przepisem za pracodawcę zostały uznane urzędy gmin, jednostki pomocnicze gmin, gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe.

Pojęcie urzędu gminy nie rodzi w doktrynie wątpliwości. Pracownikami samorządowymi będą wszystkie osoby zatrudnione w takim urzędzie. Nie ma przy tym znaczenia, na rzecz jakiej konkretnie komórki organizacyjnej praca jest świadczona. Warto wskazać, że w skład urzędu gminy wchodzi również urząd stanu cywilnego, tym samym osoby w nim zatrudnione będą kwalifikowane jako pracownicy samorządowi. Mimo więc, że nazwa wskazuje na odrębną jednostkę, to *de facto* jest to element wewnętrznej struktury urzędu gminy. Dobrze obrazuje to złożoność podmiotów funkcjonujących w ramach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Trudności budzi natomiast zdefiniowanie pojęcia „jednostki pomocniczej gminy”. Z jednej strony przez jednostkę pomocniczą gminy można rozumieć – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U 2023, poz. 40) – sołectwa, miasta położone na terenie gminy, dzielnice, osiedla i inne jednostki, które nie mają osobowości prawnej i są jednostkami podziału terytorialnego z wyodrębnioną podmiotowością w sferze prawa publicznego. Według drugiego podejścia pojęcie jednostki pomocniczej powinno być rozpatrywane nie w kontekście terytorialnym, lecz funkcjonalnym. W konsekwencji należy uznać, że ustawodawca miał na myśli jednostki organizacyjne gminy, o których mowa w art. 9 ustawy o samorządzie gminnym (przepis ten wskazuje, że gminy mogą w celu wykonywania zadań publicznych, a także gospodarczym, tworzyć jednostki organizacyjne o różnym stopniu wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego). Ostatniego z zaprezentowanych poglądów nie można podzielić. Jak słusznie podkreśla Góral, zamysłem ustawodawcy było potraktowanie sołectw, dzielnic czy osiedli jako potencjalnych placówek zatrudnienia, a nie wyłącznie jako jednostek pomocniczych podziału terytorialnego (Góral 1999: 42).

Na poziomie gminy status pracowników samorządowych uzyskują również osoby zatrudnione w gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych jednostkach budżetowych. W myśl art. 11 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2022, poz. 164) jednostką budżetową jest taka jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych, która pokrywa swoje wydatki

bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei przez zakład budżetowy należy rozumieć taką jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, a koszty swojej działalności pokrywa, co do zasady, z przychodów własnych (art. 15 ustawy o finansach publicznych). Jako przykład takich jednostek można wskazać: zakłady gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, zakłady wodociągów i kanalizacji, ośrodki sportu i rekreacji, zarząd cmentarzy czy biura geodezji i terenów rolnych.

Za podmioty zatrudniające pracowników samorządowych są uznawane biura (lub ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie wyjaśnił, co należy rozumieć przez to pojęcie. W literaturze wskazuje się, że jednostki administracyjne powinny być umiejscowione poza strukturą organizacyjną urzędu gminy, ale jednocześnie pozostawać w związku z funkcjonowaniem aparatów pomocniczych gmin (Szewczyk 2012: 67). Jako przykład jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego można podać urząd stanu cywilnego utworzony dla kilku gmin czy delegaturę urzędu miasta. Egzemplifikacja tych podmiotów rodzi trudności, gdyż takie struktury nie są znane ustawie ustrojowej (Szewc 2011: 59).

Warto jednak zwrócić uwagę, że w ramach jednostek samorządu terytorialnego funkcjonuje wiele podmiotów, które nie mają statusu pracodawców samorządowych w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych, jednak które są ściśle powiązane z władzami samorządowymi (Stelina 2011: 56). Dla przykładu można wskazać tu szkoły czy spółki prawa handlowego powoływane przez samorząd gminy. Również w tych podmiotach będą zatrudniani pracownicy, którzy w jednostce samorządu terytorialnego będą postrzegali decydenta w zakresie ich warunków zatrudnienia i stronę, z którą należy podjąć negocjacje w przedmiocie zmiany tych warunków.

Model pracodawcy właścicielski a zarządczy

Pojęcie pracodawcy zostało zdefiniowane w Kodeksie pracy. Zgodnie z art. 3 pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników.

Art. 3 Kodeksu pracy jest wyrazem tzw. koncepcji zarządczej pracodawcy. Koncepcja ta wychodzi z założenia, że pracodawcą jest ten podmiot, który posiada określoną samodzielność w zarządzaniu zakładem pracy, w szczególności w zakresie decyzji o zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników (Hajn 1997: 56). Innymi słowy, według modelu zarządczego za pracodawcę należy uznać tę jednostkę organizacyjną, której kierownictwo ma mandat do zarządzania nią i kierowania zatrudnionymi w niej pracownikami, przy czym bez znaczenia jest to, czy ta jednostka posiada podmiotowość cywilnoprawną. Nie ma więc

znaczenia, czy jednostka ta ma podmiotowość cywilnoprawną, czy nie (Hajn 2016: 67).

Na innych założeniach opiera się koncepcja pracodawcy według tzw. modelu właścicielskiego. Zgodnie z nim pracodawcą jest ten podmiot, który posiada tytuł do przedsiębiorstwa, w ramach którego zatrudniani są pracownicy (Wąż 2007: 98). Podkreśla się również, że w koncepcji właścicielskiej istotne jest posiadanie podmiotowości cywilnoprawnej, która umożliwi dokonywanie rozporządzeń i uzyskiwania przysporzeń związanych z zatrudnieniem pracowników, przy czym następuje to we własnym imieniu i z własnego majątku (Hajn 2017: 1134).

Ważnym aspektem różnicującym model zarządczy i właścicielski jest pojęcie zakładu pracy. W modelu zarządczym przyjętym na gruncie polskiego prawa pracy, zakład pracy jest ściśle powiązany z pracodawcą. Jakkolwiek w ostatnim czasie stanowiska prezentowane w doktrynie wskazują na konieczność odróżniania zakresu pojęcia zakładu pracy i pracodawcy. Podkreśla się, że pracodawca to podmiot zatrudniający, zakład pracy ma natomiast wymiar majątkowy i organizacyjny. Wśród stanowisk podkreślających brak tożsamości tych pojęć warto zwrócić uwagę na stanowisko Sobczyka, który podkreśla że nie można utożsamiać zakładu pracy i pracodawcy. Autor ten wskazuje, że zakład pracy stanowi instytucję społeczną, która organizuje pewną część życia społecznego dotyczącą wykonywania pracy. Pracodawca z kolei powinien być traktowany jako podmiot administrujący zakładem pracy. Przy czym zakład pracy obejmuje również tych, którzy są odbiorcami pracy i wypłacają za nie wynagrodzenie (Sobczyk 2017: 78). Częściej jednak rozróżnienie między pracodawcą a zakładem pracy dokonuje się w odniesieniu do majątkowego wymiaru tych dwóch pojęć. Zakład pracy jest postrzegany jako zespół składników służących pracodawcy do realizacji założonych celów, w szczególności do umożliwienia pracownikom wykonywania pracy. W praktyce jednak pojęcia pracodawca i zakład pracy są często utożsamiane. Najlepszym przykładem tego jest przyjęcie, na gruncie art. 23 (1) k.p., iż zmiana zakładu pracy oznacza również zmianę pracodawcy.

W przypadku modelu właścicielskiego z kolei pojęcie pracodawcy i zakładu pracy nie są tożsame. Pracodawca może mieć kilka zakładów pracy, które stanowią odrębną strukturę mającą własną załogę, wyodrębnione środki produkcji i zasady zarządzania. Co istotne, zakład pracy ma znaczenie obiektywne i jego istnienie nie jest uzależnione od decyzji pracodawcy (Hajn 2014: 45). Innymi słowy, o tym, czy zakład pracy funkcjonuje, decyduje wiele okoliczności, takich jak: posiadanie określonego majątku, wykonywanie pracy przez pracowników, posiadanie struktury, wyodrębnienie organizacyjne. Bez wystąpienia powyższych czynników pracodawca nie ma możliwości „powołania” zakładu pracy. Z drugiej strony decyzja pracodawcy nie może również prowadzić do uznania, że zakład pracy nie istnieje, jeśli powyższe elementy występują.

W poszukiwaniu pracodawcy rzeczywistego

Coraz bardziej skomplikowane struktury, w ramach których funkcjonują pracownicy, rodzą pytanie o konieczność poszukiwaniu pracodawcy rzeczywistego. Za takiego pracodawcę uważa się ten podmiot, który ma realny wpływ na sytuację pracowników i faktycznie decyduje o ich sytuacji prawnej.

Można wskazać na dwie najczęściej pojawiające się w orzecznictwie sytuacje, w których odwołuje się do modelu pracodawcy właścicielskiego.

Pierwszy dotyczy zawierania porozumień zbiorowych w toku przekształceń własnościowych pracodawców. W wyroku z dnia 9 sierpnia 2006 r., III PK 42/06, Sąd Najwyższy rozważał możliwość zawarcia porozumienia zbiorowego mającego przymiot źródła prawa pracy przez spółkę niebędącą pracodawcą w przeciwieństwie do jej oddziałów. W judykacie wskazano, że „Za dopuszczalnością zawarcia przez spółkę porozumienia zbiorowego wiążącego oddziały będące pracodawcą w indywidualnym prawie pracy (art. 3 k.p.) przemawia też art. 241²⁸ § 1 k.p. Stanowi on, że zakładowy układ zbiorowy pracy może obejmować więcej niż jednego pracodawcę, jeżeli pracodawcy ci wchodzi w skład tej samej osoby prawnej, przy czym, jak pośrednio wynika z art. 241²⁸ § 2 pkt 1 k.p., układ zawiera właściwy organ osoby prawnej. Odpowiednio stosuje się to do jednostki nieposiadającej osobowości prawnej, w skład której wchodzi więcej niż jeden pracodawca (art. 241²⁸ § 6 k.p.). Ponieważ Kodeks pracy, poza wprowadzeniem instytucji porozumień zbiorowych (art. 9), nie zawiera innych regulacji ich dotyczących, to należy odpowiednio stosować przepisy o układach zbiorowych, które też są porozumieniem zawierającym przez partnerów społecznych”. Sąd Najwyższy oparł to stanowisko na dwóch podstawowych regułach prawa kontraktowego. Po pierwsze, na obowiązku dotrzymywania umów. Po drugie, na wymogu stosowania prawa w taki sposób, aby regulowało ono rzeczywiste stosunki społeczne. Sąd podkreślił, że przyjęcie, że tylko oddział spółki może zawrzeć porozumienie zbiorowe, oznaczałoby zbyt daleko posuniętą fikcję. Oddział nie ma bowiem własnego majątku, a jego władze są zależne od organów spółki. W rzeczywistości decyzje co do treści porozumienia zbiorowego podejmowane są więc przez organy spółki.

Drugim przykładem szerokiego rozumienia pojęcia pracodawcy wartym przywołania jest ocena zobowiązań wynikających ze stosunku pracy w ramach struktur holdingowych. Sąd Najwyższy rozpatrując możliwość powołania się na nierówne traktowanie w stosunku do pracowników innego pracodawcy funkcjonującego w ramach tej samej grupy, wskazał na dopuszczalność takiej konstrukcji. Podniósł, że pracodawca zatrudniający powódkę pozostawał w ścisłej więzi ekonomiczno-organizacyjnej z podmiotem, u którego byli zatrudnieni pracownicy traktowani lepiej niż powódka. Sąd uznał, że pracodawca był ekonomicznie uzależniony od spółki dominującej. Wprawdzie SN powołał się przede wszystkim na konstrukcję nadużycia konstrukcji osobowości prawnej spółki dominującej, to jednak argumentacja to uzasadniająca wskazuje, że sąd dążył do ustalenia pracodawcy rzeczywistego. Wskazał on, że istota

instytucji „przebijanie welonu korporacyjnego” na gruncie prawa pracy polega na tym, że rzeczywisty „właściciel” zakładu pracy doprowadza swoim działaniem (przekształcając odpowiednio struktury organizacyjne) do formalnego związania pracownika stosunkiem umownym z podmiotem od siebie uzależnionym i pozbawionym uprawnień „właścicielskich”, co może prowadzić do obejścia prawa i uniknięcia zobowiązań wobec pracowników (wyrok SN z 15 marca 2016, II PK 24/15, OSNP 2017, nr 10, poz. 126).

Popularność koncepcji pracodawcy rzeczywistego można dostrzec również w regulacjach, które określają funkcjonowanie struktur multinarodowych. Dobrym przykładem są zasady funkcjonowania europejskich rad zakładowych, które nie są niczym innym niż dialogiem prowadzonym między pracownikami pracodawców krajowych a ich właścicielem. Ustawa zakłada wybór, w ramach poszczególnych pracodawców, przedstawicieli, którzy następnie jako europejska rada zakładowa przeprowadzają proces informacyjny i konsultacyjny z zarządem centralnym. Ten ostatni został zdefiniowany jako osoba lub organ zarządzający przedsiębiorstwem o zasięgu wspólnotowym lub przedsiębiorstwem należącym do przedsiębiorcy sprawującego kontrolę w grupie przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym. Prowadzenie dialogu społecznego zostało więc powierzone podmiotowi, który posiada rzeczywiste kompetencje decyzyjne w zakresie funkcjonowania zarówno grupy przedsiębiorstw, jak i możliwość kontroli działalności zakładów wchodzących w skład takiej grupy.

Dialog społeczny prowadzony przez europejską radę zakładową ogranicza się do informowania i konsultowania. Przedmiotem tych procesów nie są jednak wyłącznie kwestie o charakterze ponadnarodowym, ale często będą dotyczyć kwestii lokalnych. Dla przykładu można wskazać uprawnienia europejskiej rady zakładowej do otrzymania informacji wprowadzenia istotnych zmian organizacyjnych, zmiany lokalizacji przedsiębiorstwa lub zakładu pracy albo istotnej części przedsiębiorstwa lub zakładu pracy oraz przeniesienia produkcji do innego zakładu pracy lub przedsiębiorstwa, ograniczenia rozmiarów bądź zaprzestania działalności przedsiębiorstwa lub zakładu pracy albo istotnej części przedsiębiorstwa lub zakładu pracy, zwolnień grupowych (art. 29 ustawy o europejskich radach zakładowych).

Nie wydaje się kwestią skomplikowaną z punktu widzenia aktualnej konstrukcji kompetencji europejskiej rady zakładowej poszerzenie jej kompetencji o możliwość zawierania porozumień wiążących zarówno zarząd centralny, jak i władze lokalnych pracodawców. Tendencja do odchodzenia od rozumienia pojęcia pracodawcy zgodnie z definicją zawartą w Kodeksie pracy na rzecz poszukiwania pracodawcy rzeczywistego wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie okoliczności decydują o tym, że w określonym podmiocie możemy upatrywać pracodawcy rzeczywistego.

W pierwszej kolejności to pracodawca rzeczywisty ma wpływ na warunki zatrudnienia pracowników. Przede wszystkim dotyczy to wypłaconego

wynagrodzenia oraz innych świadczeń przyznawanych zatrudnionym. Bardzo często towarzyszy temu określenie ram finansowych, w jakich warunki zatrudnienia mogą być kształtowane.

Po drugie, pracodawca rzeczywisty ma decydujący głos przy zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników. Często nie musi być to uprawnienie do inicjowania tych czynności, ale obejmuje prawo ich zatwierdzenia lub wyrażenie sprzeciwu. Pracodawca rzeczywisty ma również wpływ na strukturę zatrudnienia. W szczególności przysługują mu kompetencje do ustalenia podstawy wykonywania pracy (złożenia propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub umów o charakterze cywilnoprawnym).

Po trzecie, pracodawca rzeczywisty najczęściej podejmuje kluczowe decyzje co do struktury organizacyjnej jednostki.

Wreszcie pracodawca rzeczywisty zatwierdza, a często przygotowuje regulacje wewnętrzne obowiązujące pracowników. Obejmuje to zarówno akty stanowiące źródła prawa pracy, jak regulamin wynagradzania czy pracy, jak i polityki czy procedury wydawane jednostronnie przez zatrudniających.

Bardzo często powyższe funkcje wykonuje jednostka samorządu terytorialnego w stosunku do podmiotów funkcjonujących w jej strukturach (czy to jako pracodawcy samorządowi, czy też jednostki podległe funkcjonalnie organom gminy, starostwa czy samorządu wojewódzkiego). Wprawdzie jednostka samorządu terytorialnego nie ma statusu pracodawcy, faktycznie jednak realizuje wiele czynności typowych dla podmiotów, które zatrudniają pracowników. W wielu więc przypadkach stwierdzenie, że jednostka spełnia wyżej sformułowane kryteria pracodawcy rzeczywistego, będzie zatem prawdziwe. Co więcej, już wiele obecnych regulacji wskazuje na związki pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego z tymi jednostkami. Dla przykładu można wskazać, że do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy również dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli (art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych). Zgodzić się należy z Hajnem, który wskazuje, że w obronie interesów pracowniczych związki zawodowe pracowników państwowych powinny występować wobec tych organów państwowych, które rzeczywiście w danej sytuacji realizują kompetencje pracodawcy (jak np. kierownik urzędu, organ nadrzędny) na poziomie gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego (Hajn 2017: 190).

Warto również zwrócić uwagę, że w niektórych przepisach ustaw samorządowych można wyraźnie dostrzec przebijanie się koncepcji pracodawcy rzeczywistego. Mam tu na myśli art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z nimi wójt, starosta i marszałek województwa są kierownikami jednostek organizacyjnych będących pracodawcami samorządowymi, tj. odpowiednio urzędu gminy, starostwa powiatowego

i urzędu wojewódzkiego. Te przepisy mają wprawdzie charakter ustrojowy, jednak właśnie z tego powodu łączą one elementy modelu pracodawcy zarządczego (wymienionym osobom przyznano kompetencje do decydowania o sytuacji pracowników) oraz modelu pracodawcy rzeczywistego (to właśnie wójt, starosta czy marszałek województwa są podmiotami, które mają faktyczne władztwo w zakresie kreowania polityki zatrudnienia podległym im jednostkom).

Uznanie jednostki samorządu terytorialnego za pracodawcę rzeczywistego a charakter zawieranych przez nie porozumień

Zawieranie przez jednostki samorządu terytorialnego porozumień z przedstawicielstwem pracowniczym, w tym ze związkami zawodowymi wciąż nie jest częstą sytuacją. Jednak liczba tego typu rozwiązań zwiększa się w szczególności w przypadkach napięć społecznych. Warto więc rozważyć, jak należy traktować takie porozumienia.

W przypadku kiedy opierać się będziemy wyłącznie na modelu pracodawcy zarządczego, porozumienie takie należy traktować bądź jako umowę zobowiązaniową w rozumieniu prawa cywilnego, bądź jako formę umowy społecznej, tj. porozumienie pomiędzy członkami społeczności funkcjonującej w ramach jednostki samorządu terytorialnego. Co więcej, w wielu przypadkach jednostki samorządu terytorialnego nie będą miały obowiązków, a często nawet podstaw prawnych do prowadzenia negocjacji nad zawarciem takiego porozumienia.

W przypadku kiedy jednak uznać jednostkę samorządu terytorialnego za pracodawcę rzeczywistego w stosunku do pracowników jednostek, nad którymi samorząd sprawuje kontrolę, sytuacja wygląda odmiennie.

Przede wszystkim na jednostce samorządu terytorialnego będą ciążyły obowiązki w zakresie sposobu prowadzenia negocjacji. Zastosowanie mogłyby znaleźć odpowiednio wymagania dotyczące negocjowania układu zbiorowego pracy. Przepisy w odniesieniu do tych aktów prawa zakładowego obligują strony do prowadzenia rokowań w dobrej wierze i z poszanowaniem słusznych interesów drugiej strony. Dobra wiara jest postrzegana jako dyrektywa racjonalności, lojalności, uczciwości i rzetelności w toku negocjacji (Baran 2002, 63). Przejawem dobrej wiary zgodnie z Kodeksem pracy jest:

- uwzględnianie postulatów organizacji związkowej uzasadnionych sytuacją ekonomiczną pracodawców;
- powstrzymywanie się od wysuwania postulatów, których realizacja w sposób oczywisty przekracza możliwości finansowe pracodawców;
- poszanowanie interesów innych pracowników.

Stosując przez analogię przepisy dotyczące negocjowania układu zbiorowego pracy, należałoby uznać, że jednostka samorządu terytorialnego negocjująca porozumienie zbiorowe z przedstawicielami pracowników byłaby obowiązana do udzielania drugiej stronie informacji o swej sytuacji ekonomicznej

w zakresie objętym rokowaniami i niezbędnymi do prowadzenia odpowiedzialnych rokowań. Ten wymóg o tyle nie budzi wątpliwości, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego informacje o charakterze finansowym powinny pozostawać w domenie publicznej. W odniesieniu do analizowanej kwestii należałoby uznać, że pracodawca rzeczywisty byłby obowiązany dołożyć szczególnej staranności, by podmiot reprezentujący pracowników otrzymał dane niezbędne, aby negocjacje były prowadzone w sposób uczciwy, na zasadzie równości obu stron w dostępie do informacji niezbędnych w trakcie rozmów.

Przy uznaniu koncepcji, iż jednostka samorządu terytorialnego ma przymiot pracodawcy rzeczywistego, istniałyby podstawy do uznania porozumienia zawartego przez nią z przedstawicielami pracowników za źródło prawa pracy. Warto w tym kontekście przywołać stanowisko Sądu Najwyższego wpisujące się w wcześniej już przywoływaną tendencję do stosowania modelu koncepcji właścicielskiej pracodawcy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyraźnie widać linię orzeczniczą, zgodnie z którą uznaje się związania pracodawcy pakietem socjalnym w przypadku różnego rodzaju zachowań przejawiających wolę jego realizacji (por. wyrok z dnia 17 listopada 1999 r., I PKN 364/99, OSNAPiUS 2001 nr 7, poz. 219; wyrok z dnia 9 maja 2000 r., I PKN 616/99, OSNAPiUS 2001 nr 19, poz. 586; wyrok z dnia 7 sierpnia 2001 r., I PKN 856/00, OSNP 2003 nr 13, poz. 310).

Skutkiem uznania porozumienia zawartego przez gminę czy starostwo za źródło prawa pracy będzie przyznanie pracownikom prawa do żądania realizacji uprawnień zagwarantowanym w takim akcie, jak też konieczność przestrzegania wynikających z takiego aktu obowiązków pracowniczych. Nadto do porozumienia takiego znajdzie zasada uprzywilejowania uregulowana w art. 9 §2 Kodeksu pracy. Tym samym porozumienie zawarte przez jednostkę samorządu terytorialnego z przedstawicielstwem pracowniczym stanowiłoby regulację szczególną w stosunku do Kodeksu pracy i nie mogłoby umniejszać praw w nim zagwarantowanych.

Nadanie porozumienia charakteru źródła pracy niesie z sobą liczne konsekwencje. Pracownicy będą zainteresowani tym, aby do zawarcia takiego porozumienia doszło. Dzięki temu, że będą one zawierane na poziomie jednostek samorządowych będą obejmowały liczną grupę pracowników. Przyczyni się to do wzmocnienia pokoju społecznego i eliminacji incydentalnych sporów. Co więcej, uniformizacja warunków zatrudnienia poprzez zawieranie takich porozumień będzie sprzyjała likwidacji ewentualnych nierówności. Wprawdzie w zakresie warunków wynagradzania kwestie są w dużej mierze ujednoczone na poziomie ustawowym, jednak w zakresie warunków pozapłacowych można dostrzec wciąż duże zróżnicowanie w poszczególnych jednostkach funkcjonujących w ramach struktur samorządowych.

Możliwość zawierania porozumień daje szansę na zwiększenie dialogu społecznego i większego zaangażowania pracowników. Pracownicy mając

świadomość, że porozumienie zawierane na poziomie jednostki samorządu terytorialnego będzie oddziaływać na ich sytuację prawną, będą chcieli mieć wpływ na jego treść, a tym samym będą chcieli angażować się w prowadzone negocjacje.

Jednak uznanie za pracodawcę rzeczywistego jednostki samorządu terytorialnego, a zawartych przez nie porozumień za źródła prawa pracy może mieć również negatywny wpływ na stosunki pracy. Powyższa konstrukcja może prowadzić do poluzowania relacji między zatrudnionymi w poszczególnych jednostkach (w ramach pracodawców rozumianych według koncepcji zarządczej), a w dalszej perspektywie stopniowego rozkładu wspólnoty załogi. Przeniesienie dialogu na wyższy poziom może skutkować oderwaniem go od rzeczywistych potrzeb poszczególnych grup pracowniczych i skutkować ograniczeniem go do kwestii podstawowych, wspólnych dla wszystkich zatrudnionych w ramach danej jednostki samorządu terytorialnego. By temu przeciwdziałać, należałoby podjąć prace nad regulacjami, które zachęcałyby do prowadzenia dialogu społecznego na wszystkich poziomach relacji między pracownikami a podmiotami reprezentującymi zatrudniających.

Podsumowanie i wnioski

W podsumowaniu niniejszych rozważań warto wskazać, że koncepcja pracodawcy rzeczywistego zaczyna przebijać się również w propozycjach regulacji w obszarze prawa pracy. W planowanych przepisach nowelizujących ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych wprowadzono definicję pracodawcy dominującego. Przewiduje ona, że przez pracodawcę dominującego należy rozumieć pracodawcę lub przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców jako takiego, który bezpośrednio lub pośrednio wywiera dominujący wpływ na funkcjonowanie innego pracodawcy lub przedsiębiorcy, w szczególności z tytułu własności, posiadanych udziałów lub akcji albo na mocy przepisów prawa lub umów ustanawiających powiązania organizacyjne między pracodawcami lub przedsiębiorcami. Pracodawca dominujący na gruncie planowanych regulacji będzie mógł być stroną sporu zbiorowego (projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy, nr projektu UD408).

W uzasadnieniu tego projektu jako motywu planowanej zmiany podkreślono konieczność zwiększenia decyzyjności podmiotu, z którym prowadzony jest spór zbiorowy. Podkreślono, że „Potrzeba zdefiniowania pojęcia »pracodawcy dominującego« pojawiała się w postulatach związków zawodowych. Strona pracownicza powoływała się na przypadki, gdy rzeczywistym podmiotem uprawnionym do podejmowania wiążących decyzji nie był faktyczny pracodawca, a podmiot nadrzędny. Intencją tej zmiany jest umożliwienie prowadzenia sporu zbiorowego z podmiotem, który jest władny do podejmowania decyzji w sferze praw i interesów pracowniczych, kształtowania warunków zatrudnienia czy rozstrzygania o środkach na wynagrodzenia zatrudnionych

osób. Wprowadzenie definicji pracodawcy dominującego pozwolić ma na prowadzenie poszczególnych etapów sporu zbiorowego z podmiotem uprawnionym do podejmowania decyzji o uwzględnieniu zgłoszonych żądań”.

Jakkolwiek dyskusyjne może być uznanie, że na gruncie przywołanej definicji jednostka samorządu terytorialnego uzyska status pracodawcy dominującego (choć obecna definicji wskazuje, że pracodawcą dominującym może być zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny), to jednak jest to wyraźne wskazanie na coraz szersze odwoływanie się do koncepcji pracodawcy rzeczywistego. Pokazuje to również, że strona pracownicza oczekuje, by prowadzone negocjacje, w tym w zakresie porozumień w sprawach dotyczących warunków zatrudnienia, odbywały się z podmiotem, który zagwarantuje, że wynegocjowane warunki zostaną dotrzymane.

Realizacja powyższego celu może nastąpić poprzez zmianę koncepcji pracodawcy i nadanie jednostkom samorządu terytorialnego statusu pracodawcy. Warto wskazać jednak, że „urzeczywistnienie” podmiotu, który jest traktowany jako strona stosunku pracy, może nastąpić również poprzez wprowadzenie mniej radykalnych rozwiązań. Może być to nadanie szczególnych kompetencji jednostką samorządu terytorialnego w określonych sprawach (np. w zakresie wynagrodzeń) czy też przyjęcie, że działają one w tym zakresie jako przedstawiciele pracodawcy w rozumieniu art. 3(1) k.p. Można również rozważyć wprowadzenie podzielonej (odcinkowej) podmiotowości prawnej, w której uprawnienia i obowiązki pracodawcy są rozdysponowane pomiędzy kilka podmiotów (Raczkowski 2019: 138). Wreszcie można rozważać przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego zdolności do zawierania porozumień zbiorowych jedynie w tych obszarach, na których jednostka samorządu terytorialnego ma rzeczywisty wpływ.

Bibliografia

- Baran, K.W. (2002). *Zbiorowe prawo pracy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Góral, Z. (1999). *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Hajn, Z. (2016). Koncepcja pracodawcy w powszechnym prawie pracy i szczególnym prawie pracy sfery budżetowej. W: L. Florek (red.), *Powszechne a szczególne prawo pracy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hajn, Z. (1997). Pojęcie pracodawcy po nowelizacji Kodeksu pracy – część II. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 6, 30–34.
- Hajn, Z. (2017). Indywidualne prawo pracy. Część ogólna. W: K.W. Barani, G. Goździewicz (red.), *System Prawa Pracy. Tom II*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hajn, Z. (2014). *Zbiorowe prawo pracy*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Raczkowski, M. (2019). *Grupa spółek w świetle prawa pracy. Koncepcja pracodawców podzielonych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sobczyk, A. (2017). *Państwo zakładów pracy*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Stelina, J. (2011). Strony i nawiązanie stosunków służbowych. W: Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. T. 11, Stosunek służbowy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szewczyk, H. (2012). *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szewe, A. (red.) (2011). *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Wąż, P. (2007). Koncepcja pracodawcy rzeczywistego w świetle art. 3 KP, *Monitor Prawa Pracy*, nr 3.

Samorząd terytorialny – wielka idea i wielka prowizorka

TOMASZ SOWIŃSKI⁴³

Streszczenie

W rozdziale podjęto próbę nieco innego spojrzenia na samorząd, jego traktowanie, ale i zachowanie, ideę samorządności w praktycznym jej stosowaniu. Zwrócono uwagę przede wszystkim na praktyczne aspekty stosowania prawa dotyczącego samorządu terytorialnego, jak i na ideę samorządu, samorządności, a zwłaszcza zasady pomocniczości, społeczeństwa obywatelskiego, relacji pomiędzy administracją centralną a lokalną, zwłaszcza w okresie ostatnich 33 lat odrodzonej Rzeczypospolitej.

Abstract

In the chapter, the author attempts, somewhat differently, to look at self-government, its treatment, but also its behavior, the idea of self-government in its practical application. This study focuses primarily on the practical aspects of the application of the law on local self-government, as well as the idea of self-government, self-governance, especially the principle of subsidiarity, civil society, the relationship between central and local administration, especially during the last 33 years since the re-birth of the Republic of Poland.

Słowa kluczowe: samorząd, idea pomocniczości, decentralizacja, społeczeństwo obywatelskie, finanse publiczne

Keywords: self-government, idea of subsidiarity, decentralization, civil society, public finances

Wprowadzenie

Bezdiskusyjnym sukcesem ostatniego okresu (po 1989 r.) jest powołanie do życia prawdziwego, a nie fikcyjnego, jak za czasów PRL-u, samorządu terytorialnego. Wiele było mówione i pisane na ten temat, poczynając od pierwszych w pełni wolnych wyborów do samorządu gminnego w 1990 r. i reformy

⁴³ Uniwersytet Gdański, e-mail: tomasz.sowinski@prawo.ug.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4137-1209.

samorządowej z roku 1998 (Stahl 1992; Kulesza 1998; Płoskonka 2001; Sowiński 2008; 2016).

Niestety, wiele z tego, co można było usłyszeć i przeczytać, jak i nadal ma to miejsce, jest swoistą mądrością ludową. Znaczna liczba absurdów i niewiedzy w podstawowych kwestiach dotyczących zarówno idei samorządu terytorialnego, jak i jego ustroju, kompetencji czy miejsca w przestrzeni i strukturze ustrojowej państwa.

Jako przykład mogą służyć powszechne używanie, choćby w mediach, pojęcia sejmiku wojewódzkiego, którego nie ma już od 1999 r., zamiast sejmiku województwa; marszałka sejmiku, którego nigdy nie było, zamiast marszałka województwa, jak i tego, który stopień samorządu terytorialnego jest ważniejszy i kto komu może wydawać polecenia. Jakież by to był samorząd, gdyby ktoś nim rządził, ktoś inny niż wspólnota samorządowa danej jednostki?

Wspomniano wyżej o „reformie samorządowej” z 1998 r., co także jest nazwą potoczną, bo ustawa wówczas wprowadzona dotyczyła „zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa”. Nie tworzyła ona też samorządu, choć zbudowała solidne fundamenty umożliwiające przeprowadzenie reformy samorządowej, która miała miejsce niejako równolegle i do ostatniej nocy przed głosowaniem ustaw w Sejmie ważyły się losy co najmniej dwóch z trzech jednostek zasadniczego podziału administracyjnego państwa i ich ewentualnego „usamorządowienia” oraz jego zakresu.

Należy do tego dodać z jednej strony kwestie zadań własnych, zleconych i innych, pojęcia adekwatności wydatkowania środków na owe zadania, kształtowania sposobu, metod i wielkości finansowania jednostek samorządu terytorialnego i podziału kompetencji pomiędzy administrację centralną, zdecentralowaną i zdecentralizowaną. Z drugiej zaś strony o idei pomocniczości zawartej w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i będącej zasadą horyzontalną Unii Europejskiej, to stwierdzenie, iż zgodnie z prawem *de iure* mamy w Polsce samorząd lokalny, a nie terytorialny, z powodu poprawki dotyczącej tzw. oczywistego błędu w nazwie ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – na Lokalnego, czego prawie nikt, łącznie z kolejnymi Rządami RP nie honoruje (autor niniejszego opracowania również), a większość samorządowców po prostu o tym nie wie. Taki właśnie mamy w Polsce obraz samorządu terytorialnego i wiedzy o nim.

Czas zatem na poważną dyskusję na temat samorządu terytorialnego w Polsce, jego ustroju, kompetencji i sposobu finansowania zadań, które ma wykonywać.

Należy jednak pamiętać, że dyskusja o finansowaniu, kompetencjach i ustroju samorządu terytorialnego nie jest jedynie dyskusją o racjonalnej dystrybucji środków i zadań publicznych, lecz to dyskusja o fundamentalnych zasadach organizacji społeczeństwa i funkcjonowaniu państwa (Sowiński 2015: 238).

Idea samorządności w Polsce

Nie jest przedmiotem niniejszego opracowania historia samorządności, a można by o niej wiele napisać, zważywszy na bogate losy Rzeczypospolitej. Jednakże szczególnie interesująca wydaje się kształtowana w schyłkowym okresie komunizmu w Polsce w środowiskach wolnościowych, solidarnościowych, idea samorządności jako sposobu organizacji społeczeństwa i państwa w duchu pomocniczości.

Swoistą konstytucją samorządności jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (dalej EKST) sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., a ratyfikowana przez Polskę, już 26 kwietnia 1993 r., ze stwierdzeniem, iż została ona uznana za słuszną w całości, oraz każde z postanowień w niej zawartych i że będzie niezmiennie zachowana.

Wartą podkreślenia jest konieczna symbioza wszystkich owych wspólnot, a przede wszystkim wspólnoty samorządowej i państwowej. Samorząd nie jest i nie może być państwem w państwie, konkurującym, czy też wręcz walczącym z administracją centralną. Samorząd z całym niezachwianym przekonaniem autora co do jego wartości i roli stanowi część wspólnoty o charakterze lokalnym, która budując swoją tożsamość i siłę ekonomiczną, przyczyniać się winna do budowy siły całości wspólnoty państwowej. Jest niedopuszczalne, aby działania służące którejkolwiek wspólnocie były uwarunkowane nie obiektywnymi względami jej dobra, jak i dobra wspólnoty wyższej, a względami innymi, jak np. ambicjami osobistymi polityków lokalnych i centralnych, czy walką polityczną przekładającą się na relacje pomiędzy wspomnianymi wspólnotami.

Jedyną sytuacją, w której dobro wspólnoty mniejszej powinno ustąpić dobru szerszemu, są względy ogólnospołeczne, a zwłaszcza kwestie bezpieczeństwa i właściwego funkcjonowania państwa, jeśli inne rozwiązanie jest niemożliwe lub skrajnie nieracjonalne. Można tu wymienić konieczność przeniesienia sadyb ludzkich, a nawet całych miejscowości (na ogół dotyczy to wsi) ze względu na budowę zapory wodnej, zbiornika retencyjnego czy kwestie dotyczące obronności państwa. Trzeba jednak wskazać, że zasada ta działa także w drugą stronę. Jeśli uznajemy prawnie istnienie pewnej wspólnoty samorządowej, lecz nie jest ona w stanie samodzielnie wypełniać wszystkich swoich zadań, to należy ją wesprzeć przez wspólnotę wyższą, czyli np. państwo. Jeśli zlecamy jej zadania przewyższające jej możliwości finansowe czy organizacyjne, to za tymi zadaniami muszą iść także środki niezbędne na ich wykonanie, a także pokrycie kosztów obsługi ich wykonania.

Przykładów podobnych (niestety także negatywnych) można podać znaczną liczbę z bogatego doświadczenia wynikającego z funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce (jak i w innych krajach, gdyż są one podobne). Dodać należy, że nie są to przykłady jednostronne.

Samorząd, a samorządność, społeczeństwo obywatelskie

Warto poświęcić chwilę wskazanym w tytule podrozdziału pojęciom. Najkrócej rzecz ujmując, pierwsze dwa są mieszane i podawane w różnych, nie zawsze właściwych relacjach, a trzecie traktowane hasłowo, by nie rzec, instrumentalnie, bez większej wiary w jego wartość, a zwłaszcza konieczność gruntownego wcielenia w życie.

Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

EKST część I, art. 3.

Treść art. 3 EKST stanowi w zasadzie definicję samorządu terytorialnego. Kto w Polsce i w innych krajach UE tak właśnie rozumie pojęcie samorządu? Niestety, niezbyt wielu. Pomijam, że jeszcze więcej osób, nawet takich, które spotkały się z tą definicją, nie wie, co się za nią kryje i jak należy ją interpretować. W ogólnym podstawowym, acz w przekonaniu autora wystarczającym stopniu reguluje to sama EKST w art. 2: „zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji”, Konstytucja RP (dalej KRP) stwierdza, że: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych jest określony w ustawie”(KRP 1997: Art. 15 ust. 1 i 2). Te wymogi EKST zostały przez Polskę spełnione.

„Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (EKST 1993: Art. 16. 2.). Znacząco więcej regulacji prawnych dotyczących różnych aspektów działania samorządu terytorialnego znajduje się w licznych ustawach, a zwłaszcza w tych, które wprost zawierają regulacje prawne jego dotyczące (np.: UoSG 1990, UoSP 1998, UoSW 1998).

Tyle jak na razie o samorządzie jako instytucji, jednakże to dopiero fasada samorządności, którą jak sam samorząd tworzy „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowiący z mocy prawa wspólnotę samorządową” (EKST 1993: Art. 16. 1.).

Zatem to mieszkańcy określonego terytorium, jednostki administracyjnego podziału kraju tworzą samorząd, co oznacza zgodnie ze wspomnianą wcześniej definicją: prawo i zdolność społeczności lokalnych, do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i to jest właśnie samorządność – zdolność do samostanowienia o sobie. Nie można zapominać, iż nie oznacza ona samowoli, lecz ma miejsce w granicach (ściśle

i precyzyjnie) określonych prawem i to na poziomie zarówno konstytucji, jak i ustaw.

Trudno jednak mówić o samorządzie, a zwłaszcza samorządności, jeśli nie ma społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwa świadomego przysługujących mu praw i obowiązków. Społeczeństwa interesującego się swoją małą gminną, powiatową czy regionalną ojczyzną, biorącego czynny udział w jej życiu, zwłaszcza w akcie wyborczym, ale także w sprawowaniu funkcji zarządzających w danej jednostce samorządu terytorialnego (dalej – jst).

To społeczeństwo biorące udział w konsultacjach społecznych, realizacji budżetu obywatelskiego, czyli zainteresowane swoimi jst i aktywnie biorące udział w ich życiu, w tym uczestnicząc w wyborach do władz lokalnych tak czynnie, jak i biernie.

Wiele do takiego obrazu, a raczej stanu społeczeństwa, ma właściwa edukacja, przygotowanie do bycia świadomym swoich praw i obowiązków obywatelem. W oczywisty sposób zadaniem tym obarczona powinna być oświata, zwłaszcza na szczeblu ponadpodstawowym, za którą przecież samorząd jest odpowiedzialny, ale także organizacje społeczne NGO-sy. Szczególnie istotnym współuczestnikiem życia społecznego są media (czwarta władza), które tego typu działania i szerzenie edukacji, a co najmniej informacji na te tematy, powinny mieć wpisane w pełnienie swojej misji społecznej i mieć świadomość i poczucie odpowiedzialności za swoją społeczną rolę. Dotyczy to wszystkich mediów, nie tylko publicznych.

Społeczeństwo obywatelskie jest fundamentem współczesnej demokracji. Bez jego czynnego i świadomego uczestnictwa w procesie zarządzania państwem i jednostkami samorządu terytorialnego demokracja będzie jedynie fasadowym pojęciem, niespełniającym swojej roli społecznej. Demokracja to inaczej ludowładztwo w ogóle, a zatem np. wspólnota samorządowa wszystkich mieszkańców danego terytorium, a także państwowa. Demokracja może być właściwa, mająca na celu dobro ogólne, a w niesprzyjających okolicznościach może być niewłaściwa i stać się timokracją, czyli jak uczy Arystoteles, mieć na celu dobro rządzących, a nie dobro ogólne (szerzej patrz: Szyszkowska 2004: 109).

Aby tak się nie stało, należy z jak największą starannością i zaangażowaniem na wszelkich szczeblach i we wszelkich strukturach społecznych budować społeczeństwo obywatelskie.

Zasada pomocniczości

W Preambule Konstytucji RP znajduje się stwierdzenie o treści: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na **zasadzie pomocniczości** umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” (KRP 1997: preambuła).

Idea pomocniczości jest jedną z podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania instytucji publicznych w Unii Europejskiej, jest tak zwaną zasadą horyzontalną. Swoiste streszczenie jej przesłania można znaleźć w *Encyklice Quadragesimo anno* Piusa XI: „niesprawiedliwością i szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać” (Pius XI 1931). Zgodnie z zasadą pomocniczości regiony jako największa jednostka samorządu terytorialnego mają zajmować się tym, co wykracza poza możliwości szczebla lokalnego, a zwłaszcza planowaniem strategicznym (Sowiński 2005: 70). Zatem województwo samorządowe winno mieć w swych kompetencjach te zadania, które przekraczają możliwości lub granice powiatów, a powiaty, gmin. Z drugiej strony każda z jednostek samorządu terytorialnego została powołana, by wykonywać zadania, które w szczególności dotyczą jej mieszkańców i jej terytorium, czy związane są z jej funkcjonowaniem, chyba że z jakiegoś istotnego powodu byłoby to nieracjonalne (np. zbyt duże koszty, za mała liczba zainteresowanych podmiotów itp.) lub uznane byłyby rozwiązania w inny sposób realizujące wybrane zadania. Każdy „wyższy” szczebel administracji publicznej bez względu na to czy państwowej, czy samorządowej, a także bez względu na to, na czym owa „wyższość” polega, winien, co do zasady, zajmować się tylko tym co na niższym poziomie, w mniejszej strukturze nie jest możliwe do wykonania (Sowiński 2016: 87).

M. Kulesza uważał, że zasada pomocniczości nakazuje przekazanie możliwie szerokich zadań publicznych obywatelom i wspólnotom samorządowym, jest przeciwna idei centralizmu i buduje społeczną aktywność na poziomie regionalnym i lokalnym (Kulesza 1998: 9).

A. Borodo uważa, że w praktyce zasada pomocniczości, subsydiarności, postuluje, aby zadania publiczne powierzać wspólnocie terytorialnej niższego szczebla i powierzać jej tyle zadań, ile będzie w stanie wykonać skutecznie (Borodo 2004: 18).

Najdoskonalszą formą wykonania idei pomocniczości jest oddanie określonym wspólnotom, do decyzji i realizacji tych spraw, które tych wspólnot bezpośrednio dotyczą, w formie decentralizacji zadań publicznych, czyli wykonania tego poprzez samorządność. To właśnie jest powód powoływania w określonych jednostkach administracyjnego podziału państwa, wspólnot samorządowych i przekazywania im kompetencji do samostanowienia o sobie i możliwości samorealizacji, jak i samopomocy, czyli takiego działania, aby wypełnić potrzeby określonej terytorialnie społeczności. Kompetencje i określenie zasad funkcjonowania wspólnot samorządowych winny być jednolite dla całego państwa i ustanowione drogą prawną (ustawową), w jasny i niesprzeczny sposób, dzieląc je pomiędzy poszczególne wspólnoty terytorialne, jak i pomiędzy wspólnoty samorządowe a państwo.

Zwięzła historia samorządności w Polsce po roku 1989

Rozpoczęto od skromnych początków, czyli powołania rzeczywistego samorządu w 1990 r., na szczeblu gminy, który stał się swoistym poletkiem doświadczalnym różnych rozwiązań prawnych, organizacyjnych, kompetencyjnych, ale także zasad i sposobów finansowania zadań realizowanych przez samorząd, jego statusu i udziału w systemie finansów publicznych, czy rozwiązywania problemów wynikających z jego różnorodności (Sowiński 2008: 212). Zasadnicze znaczenie miały dwie ustawy: o samorządzie terytorialnym i o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej, a z czasem także, np.: o gospodarce komunalnej; o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa czy też Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej.

Odrodzona polska demokracja, z każdą niemal kadencją parlamentu i każdą zmianą rządów, przechodziła w ideologiczne skrajności co do poglądów na sposób organizacji państwa, struktury terytorialnej, ilości i zakresu kompetencji poszczególnych typów samorządu terytorialnego, ale także tak zasadniczych kwestii, jak podział administracyjny państwa oraz kształtu, zakresu zadań i roli administracji państwowej. Sprzyjały takiemu stanowi rzeczy okoliczności społeczno-polityczne przemian ustrojowych, których konieczność nie była kwestionowana, ale zakres i forma ulegały ciągłym zmianom.

Gmina jest podstawowym podmiotem samorządowej administracji publicznej, w którym obywatele załatwiają największą ilość spraw urzędowych ich dotyczących, który jest im najbliższy, który może być też jedynym organem władzy publicznej, z jakim obywatel ma do czynienia, który wreszcie w różnej postaci występuje praktycznie w każdym państwie (zob. np.: Pietrzyk 2003: 72 i 73; Sowiński 2006: 37).

W przypadku gminy nie było większych wątpliwości interpretacyjnych, jak należy rozumieć „inne jednostki samorządu regionalnego, albo lokalnego i regionalnego” (KRP 1997: art. 164 pkt 1 i 2), które według zapisów konstytucji mają być określone w ustawie? Głównym spornym problemem była kwestia powołania powiatów. Drugorzędną sprawą była ich liczba, podobnie jak liczba województw. To właśnie z powodu sporu o zasadność powoływania powiatów, zapis o nich nie znalazł się ostatecznie *expressis verbis* w treści przepisów konstytucyjnych. W ich miejsce znalazł się za to enigmatyczny zapis o możliwości powołania samorządu lokalnego. Spór o powiaty i województwa przyczynił się niejako do wzmocnienia prawnej pozycji gminy. Nie jest to rozwiązanie złe, gdyż w istocie na gminie spoczywa największa liczba zadań i obowiązków, a zarazem jakkolwiek nie kształtowałaby się dyskusja dotycząca kształtu samorządu terytorialnego, to wariant bez gminy i to co najmniej z większością obecnych kompetencji wydaje się niemal niemożliwy. Poza tym skoro gmina wspomniane zadania z powodzeniem wykonuje, to jaki byłby sens odbierać je jej i przekazywać innemu podmiotowi, skoro

gmina sobie z nimi radzi. Byłoby to w jaskrawej sprzeczności z zasadą pomocniczości.

Warto zastanowić się z kolei nad pozycją i potrzebą istnienia powiatów i województw samorządowych. Największy spór rozgorzał o powiaty. Dotyczył on ich liczby, zadań, struktury, jak i istoty i sensu powołania tej instytucji. W większości przypadków dyskusja na temat instytucji powiatów obciążona była jednakże zasadniczym błędem logicznym, polegającym na wyizolowaniu ich spośród innych instytucji administracji publicznej i rozpatrywaniu ich zadań oraz kompetencji przynależnych planowanej podówczas jednostce samorządowej w oderwaniu od innych planowanych dla powiatu zadań, np. zleconych przez administrację państwową. Nie można rozpatrywać problematyki dotyczącej powiatów bez uwzględnienia ich roli i zadań obok roli i zadań samorządów gminnego a także wojewódzkiego, oraz szerzej, oczekiwań związanych z ich powołaniem w kontekście zadań administracji centralnej, zwłaszcza z zakresu gospodarowania mieniem, w tym mieniem skarbu państwa, jak i ich roli w budowie struktur związanych z bezpieczeństwem ludności (Sowiński 2008: 213, 214). Taką szczególną kategorią zadań powiatu (szerzej: Stec 1998) jest „zapewnienie wykonania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży” (UoSP 1998: art. 4).

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zwierzchnictwu starosty powierzono powiatową administrację zespoloną w ramach zadań zleconych przez administrację centralną. Zwierzchnictwu starosty pierwotnie zostały powierzone m.in.: komendy powiatowe Policji i Państwowej Straży Pożarnej, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, powiatowe inspektoraty weterynarii, a w roku następnym Powiatowe Urzędy Pracy.

Charakter prawny, jaki nadano tym instytucjom pierwotnie (Izdebski 2003: 99), niestety z czasem zmieniono i część z tych zadań powiatom odebrano, niepotrzebnie gmatwając struktury decyzyjne. Mimo ich recentralizacji, która miała uprościć decyzyjność, w istocie odniosła ona skutek odwrotny.

Poczynając od porządku publicznego po przeciwdziałanie bezrobociu i zapewnienie opieki medycznej w placówkach zamkniętej służby zdrowia. W tym całościowym ujęciu potrzeba powołania powiatu jest uzasadniona. Wspiera tę ideę zasada pomocniczości, według której zbudowany winien być porządek społeczny, a wyrażona wcześniej, jako konieczność zachowania zadań i kompetencji na tym szczeblu organizacyjnym życia społecznego, na którym mogą być one wykonane. Nie na wyższym i nie na niższym.

Tak przedstawiały się idee i bardziej praktyczne założenia, którymi w aspekcie historyczno-społecznym określono przywrócenie powiatów, jako wspólnot obywatelskich, a także systemu świadczenia usług publicznych i nowych silnych województw, z silną pozycją rządowego wojewody i samorządem wojewódzkim prowadzącym politykę społeczno-gospodarczą i kulturalną (Kulesza 1998: 9).

Zrezygnowano z 49 niewielkich, słabych województw, na rzecz 12 silnych regionów, których liczba jednak w targach politycznych rozrosła się aż do 16, choć i to niewątpliwie jest lepszym rozwiązaniem niż wcześniejsze 49. Zgodnie z zasadą pomocniczości regiony winny zajmować się tym, co wykracza poza możliwości szczebla lokalnego, a zwłaszcza planowaniem strategicznym (Sowiński 2005: 70). Nie ma sensu wzmocnienie samorządu wojewódzkiego, jeżeli będzie on reprezentowany przez rachityczne, słabe, biedne i małe pseudo-regiony, które nie mają szans na samowystarczalność, nie wspominając o konkurencji z regionami rozwiniętych państw członkowskich UE. Istotne jest zrozumienie tego, że silne regiony mają tworzyć silne państwo, a nie być stale zasilane subwencjami, różnymi dotacjami, a do tego jeszcze żądać dodatkowej pomocy. M. Kulesza uważał, że jedynym sensem istnienia samorządu województwa jest dynamizowanie rozwoju gospodarczego, a ściślej, kształtowanie konkurencyjności regionu względem innych regionów w kraju i za granicą, bo oznacza to dynamizowanie rozwoju gospodarczego regionów i państwa (Kulesza 2002: 4).

Kwestią fundamentalną dla reformy administracji publicznej było ukształtowanie nowego podziału terytorialnego państwa, w ramach którego mogłyby być realizowane cele reformy dotyczące: zwiększenia efektywności i skuteczności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym i regionalnym. Przez nowy podział terytorialny państwa miały zatem zostać określone dostatecznie jednorodne obszary działania dla większości funkcjonujących w terenie urzędów administracji publicznej danego stopnia, gwarantujące niezbędną jednolitość struktur administracyjnych państwa i tworzące przejrzysty i bardziej dostępny dla obywatela i innych podmiotów układ jednostek i instytucji publicznych (Płoskonka 2001: 25).

Praktycznym wypełnieniem konstytucyjnej zasady pomocniczości winno być przekazanie możliwie dużej liczby zadań samorządowi. Strona rządowa zaś powinna uzasadnić, dlaczego niektóre z nich mają w zakresie jej kompetencji pozostać, a nie decydować o tym, które z nich „odda” w kompetencje samorządu. Tak znacząca zmiana obszaru zadań powinna się wiązać z wyraźnym ograniczeniem liczby województw, które dzięki temu stałyby się rzeczywistymi, silnymi, samowystarczalnymi, również finansowo, regionami. Zdaniem autora rzecz się ma podobnie z powiatami, a nawet z gminami.

Od 1990 r. nie zlecono analizy ekonomicznej wydolności i zasadności istnienia takiej, a nie innej liczby jst. A ściślej, w ogóle takich badań nie przeprowadzono. Oczywiście jest, że mamy za dużo województw, liczba powiatów została ustalona w powiązaniu z propozycją 12 regionów, w przypadku 16 jest także i to wyraźnie za duża (przy 12 zresztą też). Największy problem, ale konieczny do rozwiązania, to liczba i zasadność istnienia wielu gmin. Niewątpliwie należałoby dokonać weryfikacji liczby gmin, gdyż wiele z nich nie spełnia elementarnych warunków uzasadniających ich istnienie. Kryterium

podstawowym i bezwzględny powinna być finansowa wydolność czy wręcz samowystarczalność poszczególnych jst, uwzględniająca dotychczasowe zasady finansowania samorządu terytorialnego, z ewentualnym uwzględnieniem różnicy wynikającej z nowych zasad finansowania jst. Będzie to proces trudny i bolesny (Sowiński 2013: 13), jednakże niezbędny.

Opisywane powyżej zmiany nie są jedynie reformą samorządu terytorialnego, są reformą państwa, i to jego dobro oraz dobro całego społeczeństwa, a nie lokalne interesy i ambicje, należy mieć w pierwszej kolejności na względzie. Trzeba pamiętać o tym, że Rzeczypospolita Polska jest państwem unitarnym i takim winna pozostać, w swej mądrości powołując do życia silne podmioty samorządowe zgodnie z zasadą pomocniczości, nie zaś konkurencji wobec siebie samej (Sowiński 2008: 219). Do tego istotna pozostaje relacja między administracją centralną a administracją samorządową. Czy powinno być to partnerstwo, konkurencja czy też instrumentalne traktowanie samorządu przez organa administracji państwowej?

Charakterystyka relacji pomiędzy rządem a samorządem, administracją centralną i lokalną

W relacjach samorząd – rząd (autor ma tu na myśli wszystkie kolejne rządy RP po 1989 r.), na potrzeby niniejszego opracowania należy dostrzec co najmniej dwa aspekty, a mianowicie aspekt wzajemnych relacji w wykonywaniu zadań publicznych oraz relacje polityczne wynikające z reprezentowania różnych opcji politycznych przez polityków sprawujących swoje mandaty społeczne na szczeblu centralnym i lokalnym. Niezależnie od ukształtowania konkretnych działań w określonych sprawach, można uznać, że w pierwszym przypadku motywem przewodnim relacji, czy mamy na myśli współpracę, czy konflikt, jest chęć wykonania zadań poszczególnych jednostek administracyjnych niezależne od szczebla i centralizacji bądź decentralizacji ich sprawowania. Nie należy zapominać także o administracji zdekoncentrowanej, która w zależności od rodzaju i okoliczności może być po każdej z tych stron. Sprzyja to tezie autora, iż ewentualne konflikty i nieprawidłowości w kształtowaniu owych relacji nie tyle wynikają z motywów politycznych, ile takiej, a nie innej organizacji, sposobu działania, a nawet formalnego i praktycznego „uzusu”, który jest stosowany w ich działaniu.

W drugim przypadku mamy, niestety, do czynienia z personalną bądź częściej – polityczną timokracją, czyli działaniami mającymi na celu dobro rządzących bądź opozycji, w zależności od konfiguracji, a nie dobro ogółne.

Relacje (niepożądane) w zakresie współdziałania administracji samorządowej i rządowej

W tym przypadku (a raczej: w bardzo licznych przypadkach), trudnych relacji pomiędzy administracją centralną a samorządową, nie tyle doszukiwałby się autor kwestii i motywów politycznych takiego stanu rzeczy, co raczej kwestii pewnego archaicznego w swym wymiarze władztwa administracyjnego, polegającego na konieczności jasnego określenia, kto ma decydujące zdanie i może je narzucać innym podmiotom administracyjnym.

Wyraźnie wskazałbym także, że te relacje w większości przypadków mają miejsce pomiędzy określonymi jednostkami administracji, a nie pomiędzy urzędami sprawowanymi przez organy administracyjne pochodzące z wyborów i reprezentujące określone opcje polityczne, choć i takie mają miejsce. Można by wręcz sprowadzić to do relacji międzyludzkich ze wszystkimi przywarami będącymi tego stanu powodem. Zwyczajnymi ludzkimi przywarami, np. chęci jak najprostszego wykonania zadań przy możliwie najmniejszym nakładzie sił i komplikacji, których stara się uniknąć choćby przez arbitralne traktowanie administracji niższego stopnia. Chęci przerzucenia obowiązków na inne jednostki administracyjne, a często także odpowiedzialności za wykonanie określonych zadań.

Nie należy zapominać, że administracja posiada cechę stałości, w kontekście tego, iż wspomniane organy pochodzące z wyboru się zmieniają, choćby ze względu na kadencyjność, pomijając wiele innych przyczyn, aparat administracyjny zaś trwa i realizuje powierzone mu zadania. Można by dodać także, że stałe są też konflikty, wspomniane „uzusy”, fałszywe pojmowanie tzw. wyższości (wyższego poziomu) kompetencji, tak w kontekście profesjonalizmu, jak i zwłaszcza umocowania decyzyjnego, które cechuje przede wszystkim administrację centralnego szczebla. Ich stałość polega także na tym, że od dekad można identyfikować wszystkie z wymienionych problemów, mimo wielokrotnie zmieniającej się konfiguracji politycznej, zarówno centralnie, jak i lokalnie. Pozwoliłem sobie kiedyś na postawienie tezy, iż nie ma takiej sprawy, choćby niezwykle ważnej i dobrze przygotowanej, jakiej administracja centralna nie byłaby w stanie zdeprecjonować, czy choćby w sposób praktyczny zablokować. Niestety, teza owa nie wynika z teoretycznych przemyśleń dotyczących zasad działania administracji, a z bolesnego doświadczenia.

Pewnym potwierdzeniem, iż mamy w tym przypadku do czynienia z faktycznym funkcjonowaniem struktur administracyjnych, a nie kwestiami pochodnymi od relacji politycznych, jest obowiązywanie tej samej praktyki działania pomiędzy administracją centralną a zdekoncentrowaną, zatem można by powiedzieć funkcjonującą w tym samym środowisku politycznym. To właśnie usytuowanie w strukturze administracji decyduje o działaniu opisanych relacji, a nie kwestie polityczne. Administracja zdekoncentrowana, a więc *de iure* i *de facto* administracja centralna, tyle że działająca w terenie, jest niejednokrotnie traktowana tak samo jak administracja zdecentralizowana. Zatem to nie

polityka, choć często właśnie ją fałszywie podaje się jako powód takich, a nie innych działań, a używając pojęcia zdecydowanie nienaukowego – „punkt siedzenia”, decyduje o specyfice relacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami administracji publicznej.

Bywa, że nawet na szczeblu administracyjnym to właśnie działania i interwencje inspirowane politycznie, niezależnie od aktualnej konfiguracji politycznej władz centralnych i lokalnych, przecinają pewne nieprawidłowe procesy następujące w bieżącym działaniu administracji publicznej, przecząc politycznej ich inspiracji, a potwierdzając wcześniejszą tezę autora.

Działania administracji lokalnej i centralnej o charakterze konfliktowym

W przypadku drugim, który można by ująć w kategorii wspomnianej timokracji, następuje niejednokrotnie instrumentalne wykorzystywanie samorządu, jego struktur, a zwłaszcza polityków sprawujących w nim władzę, do walki politycznej nie tyle z rządem czy administracją rządową, ile z opcją sprawującą władzę centralną.

Liczne tego przykłady można by podać od roku 1990 aż po dzień pisania niniejszego rozdziału, we wszelkich możliwych, a w tym czasie istniejących konfiguracjach politycznych. Ma to także miejsce w przypadku przetrwania się odpowiedzialnością i zrzucania winy za istniejący stan na „władzę centralną”, która to pewnych istotnych działań nie podejmuje bądź podejmuje nie tak, jak należy, często uzasadniając to względami politycznymi. Z drugiej strony na „nieudolny samorząd”, który wszystko otrzymał i sobie nie radzi. Należy tu zaznaczyć, że bywa, iż jest to w jednym i w drugim przypadku prawda...

Oczywiście byłoby lepiej, gdyby tego typu retoryka we wskazanych relacjach nie miała miejsca, jednak niestety istnieje i sprawą istotną jest, aby opisane wyżej praktyki z czasem zostały wyeliminowane z wzajemnych relacji poszczególnych szczebli administracji publicznej. Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy owa praktyka bardziej wymaga refleksji prawnej, czy socjologicznej, jednakże instrumentalne wykorzystywanie administracji publicznej do kwestii niewynikających z wykonywania przez nią zadań publicznych, a związanych ze sprawami o charakterze politycznym nie jest zjawiskiem właściwym.

Samorządna Polska – samorządne społeczeństwo

Słuszność wprowadzonych w 1990 i 1999 roku rozwiązań, niezależnie od popełnionych i nadal popełnianych błędów, wydaje się być oczywista i bez wątpienia należy obie reformy kontynuować idąc dalej w idei **decentralizacji i dekoncentracji** administracji publicznej, pamiętając jednocześnie o zachowaniu proporcji i właściwych relacji pomiędzy poszczególnymi typami administracji

publicznej. Dalsza decentralizacja nie może prowadzić do zatracenia instytucji nadzoru i zachowania hierarchii władz. Zwiększanie kompetencji i zasobności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nie może odbywać się kosztem osłabienia państwa czy też nadmiernej, niekontrolowanej samodzielności przechodzącej z samorządności w samowolę. Bezwzględnie należy zachować komplementarność administracji publicznej, zgodnie z jej pierwotnym znaczeniem *administrare* – zarządzanie służbą. Postulowane zmiany, ale i niebezpieczeństwa czyhające na reformatorów, to wizja, z którą można się zgodzić lub nie. Niewątpliwie omawiane aspekty warto poddać refleksji, gdyż mogą stać się one drogą do lepszego, sprawniejszego działania państwa, ale źle wprowadzone mogą też stać się przyczyną jego destrukcji, chaosu kompetencyjnego, platformą do ambicjonalnych rozgrywek czy zdobywania doraźnych politycznych korzyści, niemających nic wspólnego z dobrem państwa i społeczeństwa ani z dobrem społeczności lokalnych.

Zasady podziału kompetencji

Niewątpliwie należy zastanowić się nad prawidłowością podziału zadań między państwo i jst. Cyklicznie, niemal corocznie, przekazywane są pewne zadania ze szczebla centralnego na lokalny, to znaczy, iż zapewne niewłaściwie dokonano owego podziału. Należałoby zatem poddać głębokiej analizie oraz dyskusji zasady i strukturę podziału kompetencji w zakresie wykonywania zadań publicznych. Zwieńczeniem tej dyskusji winno być przekazanie większej liczby zadań samorządowi. Strona rządowa zaś powinna uzasadnić, dlaczego niektóre z nich mają w zakresie jej kompetencji pozostać, a nie arbitralnie decydować o tym, które z nich odda w kompetencje samorządu. Takie działanie może w praktyce stać się wypełnieniem konstytucyjnej zasady pomocniczości, a także ustanowić właściwe relacje między poszczególnymi szczeblami i rodzajami administracji publicznej, kształtując owe relacje – zwłaszcza między administracją centralną i samorządową – w duchu partnerstwa i współpracy nakierowanej na właściwe wykonywanie powierzonej im misji społecznej (Sowiński 2015: 236, 237).

Jakie mogą być zagrożenia nieprzemyślanych decyzji i rozwiązań niemających na celu dobra wspólnego, a osiągnięcie określonych korzyści politycznych?

Może nim być chaos kompetencyjny, podobnie jak po naprędce uczynionej nowelizacji wprowadzającej bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów, gdzie wyraźnie dało się zauważyć brak wyobraźni, by nie rzec wprost – wiedzy i umiejętności, ale i właściwej staranności w jej przygotowaniu. Nawet szczytne i akceptowalne społecznie rozwiązania winny być przygotowywane z należytą starannością. Luki prawne, konflikty kompetencyjne organów bądź przeciwnie, brak przypisania takowych, a nawet egzystowanie w wielu aktach prawnych instytucji już nieistniejących (np. zarząd gminy) i to

wraz z przypisanymi im kompetencjami, trwało często kilka lat po wprowadzeniu nowych rozwiązań.

Pojawiły się także pomysły, np. zwiększenia roli i kompetencji samorządu wojewódzkiego wraz ze sprawowaniem funkcji nadzorczych i kontrolnych wobec pozostałych samorządów. Takie rozwiązanie mogłoby być nie tylko przyczyną licznych konfliktów, ale *de facto* likwidacją niezależności jst niższego rzędu, jak i czytelnego dotychczas trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego. Funkcje kontroli i nadzoru przypisane są tradycyjnie i można chyba stwierdzić, że powszechnie, przynajmniej, jeśli mowa o państwach demokratycznych, władzy państwowej, które w terenie wykonują jej przedstawiciele: ministrowie terytorialni, gubernatorzy, prefekci, wojewodowie, itp. wspierani przez niezależne instytucje o charakterze centralnym (np. NIK) lub regionalnym czy wręcz samorządowym, jak RIO, samorządowe kolegia odwoławcze.

Przesadne i bezkrytyczne określenie kompetencji samorządu wojewódzkiego z coraz bardziej dynamicznym rozwojem polityki regionalnej UE może z czasem doprowadzić do swoistego rozbicia dzielnicowego kraju. Nie nastąpi to z dnia na dzień, ale tak pojęty regionalizm ma wielu zwolenników w wielu krajach i jest jednym z nurtów polityki regionalnej UE. Trzeba także zaznaczyć, że ma wielu przeciwników, ale w tej części rozważań zwracam uwagę na możliwe zagrożenia, które w pewnych okolicznościach mogą przybrać mniej lub bardziej realne oblicze. Niewątpliwie nieprzemyślane rozwiązania umożliwiają czy wręcz powodują liczne spory i wiele niepotrzebnego zamieszania, ze szkodą dla misji społecznej administracji publicznej (Sowiński 2016: 85).

Wyjaśnienie istoty samorządu terytorialnego wymaga również przedstawienia istoty nadzoru nad samorządem terytorialnym (Granowski 1984: 157–158). Przede wszystkim określenie podmiotu sprawującego nadzór i jego kompetencji (Drwiłło i in. 1993: 19). Sprawowania nadzoru nad samorządami terytorialnymi nie można uznawać za sprzeczne z samodzielnością owych organów. Ingerencja organów nadzoru wydaje się uzasadniona zwłaszcza wówczas, gdy samorząd terytorialny działa wbrew obowiązującemu prawu, a zatem jednym z podstawowych kryteriów jego powinna być legalność postępowania (Nowacki 1988: 153).

Niezależnie od rozwiązań, które zyskają uznanie ustawodawcy, warto poddać dyskusji problematykę kształtu, kompetencji, zadań i organizacji administracji publicznej w Polsce, a także wygląd administracyjnej mapy państwa. Dyskusja taka powinna rozpocząć się od rozważań nad filozofią i ideą jego funkcjonowania, by nie dać się zepchnąć w przaiśność i przyziemność rozgrywek politycznych, jakie niewątpliwie będą kończyły proces legislacyjny. Niewiele jest opracowań dotyczących istoty i teorii samorządu, a od tego powinno się rozpocząć dyskusję o nim, jak w okresie międzywojennym (Kroński 1932). Stworzenie podstaw do dyskusji – badań, analiz – i proponowanie rozwiązań,

powinno stać się celem nauki. To ona powinna stworzyć fundament tej dyskusji, tak aby sfera polityczna miała wybór w procesie legislacyjnym.

Zasady podziału środków publicznych

Pozornie można by stwierdzić, że nie ma problemów z finansowaniem jst. Co prawda system dochodów samorządu, który zapewnia im środki niezbędne do wykonywania ich ustawowych zadań nie należy do spójnych i czytelnych, a posiada do tego znaczną liczbę źródeł ich finansowania, poza ustawą o dochodach jst, które określają liczne ustawy (Sowiński 2015: 231), jak choćby trzy ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa.

Każda z jst posiada jeszcze inne źródła dochodów, jednak już te wymienione powyżej dają pewne wyobrażenie o logice ich określenia i charakterze. Każda jednostka samorządu terytorialnego prowadzi też samodzielną gospodarkę finansową. Wiąże się ona z realizacją zadań poszczególnych jst i opiera się na ich budżecie. Unormowanie dotyczące finansów samorządowych jest legislacyjnie skomplikowane i zawarte w wielu aktach prawnych rangi ustawowej, nie wspominając o jeszcze liczniejszych aktach wykonawczych. Dodatkowo stan prawny pogarsza brak spójności powyższych aktów, a zwłaszcza później uchwalonej ustawy o finansach publicznych (Kosikowski 2006: 373–374).

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez każdą jst jako zadania własne. Natomiast jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, drogą ustawową można zlecić im wykonywanie innych zadań publicznych, jednocześnie precyzyjnie określając tryb przekazywania i sposób wykonywania owych przekazanych zadań zleconych. Istotne jest zapewnienie jst udziału w dochodach publicznych w odpowiednim wymiarze – adekwatnym do przypadających im zadań. Dochodami jst są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, a ich źródła określone są ustawowo (Sowiński 2018: 692).

Jednakże należy zwrócić uwagę na swoistą manierę zauważalną od dłuższego już czasu. Polega ona na przekazywaniu na poziom lokalny zadań trudnych, tzw. niewdzięcznych, niedofinansowanych, których wykonywanie jest źle oceniane przez społeczeństwo lub co gorsza – przez oficjalne organy, takie jak np. Najwyższą Izbę Kontroli. Administracja centralna przekazuje je z przekonaniem, iż samorząd „dołoży środków”, co oznacza, że przekazywane mu zadania są w znacznym stopniu niedowartościowane finansowo. Praktycznym sposobem na właściwe wykonanie owych zadań jest obarczenie nimi poszczególnych jst, przekazanie ich ze zbyt niskimi środkami finansowymi, by można właściwie je wykonać. Oznacza to, że państwo swe deficytowe zadania przerzuca na barki jst, licząc, iż te chcąc je prawidłowo wykonać, dołożą do przekazanych zbyt niskich środków jeszcze swoje własne. Często też tak się dzieje. Jednak nie można nie zauważyć, że dzieje się tak kosztem wspólnot

lokalnych, gdyż dokładane środki nie będą mogły im służyć na ich podstawowe cele, a więc na zaspokojenie podstawowych potrzeb społeczności danej jst. Jest to sprzeczne zarówno z ustawą o finansach publicznych, jak i z poszczególnymi ustawami dotyczącymi zasad finansowania jst i przede wszystkim z przepisami Konstytucji RP jednoznacznie nakazującej, by przekazywanie zadań ze strony państwa do jst odbywało się z jednoczesnym zapewnieniem odpowiednich środków na ich wykonanie. Wskazuje na to precyzyjnie art. 167 ust. 4 KRP: „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Niestety, uwagi powyższe dotyczą także wielu innych działań państwa w stosunku do wspólnot samorządowych (Sowiński 2013: 236). Dla administracji centralnej takie rozwiązanie jest niemal idealne, pozbywa się ona niechcianych, uciążliwych zadań, za których wykonanie często jest krytykowana, a do tego zyskuje finansowo, nie musząc do nich, choćby sporadycznie, dokładać. A co na to jst? Protestują, podają sprawy do sądu, do TK i wykonują powierzone im zadania, niejednokrotnie do nich dokładając własne wolne dotychczas środki w założeniu mające służyć rozwojowi, poprawie infrastruktury i komfortu życia mieszkańców czy jakości świadczonych usług komunalnych.

W opisanych przykładach postępowania trudno jest doszukać się idei partnerstwa władz publicznych, administracji publicznej, jak i stosowania konstytucyjnej zasady adekwatności środków pieniężnych w stosunku do powierzonych zadań publicznych. Można i należy natomiast uznać, że jeśli nawet zasady podziału środków publicznych są zapisane w prawie, włącznie z przepisami konstytucji RP, to niewątpliwie wiele do życzenia pozostawiają realizowane praktycznie metody stosowania owych zasad.

Zasady zasadniczego administracyjnego podziału państwa

Polska jest jednym z nielicznych państw Unii Europejskiej, ale i szerzej – Europy, które w tak szerokim zakresie wcieliło w życie zapisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Wielokrotnie można się spotkać z zarzutami, zwłaszcza ze środowiska samorządowego, dotyczącymi rzekomo małej samodzielności samorządu w Polsce. W rzeczywistości trudno znaleźć w Europie państwo o szerszych kompetencjach samorządu terytorialnego oraz bardziej przejrzystej i spójnej zarazem jego konstrukcji. Nie oznacza to oczywiście, że osiągnięto ideał, ale na drodze budowania silnego samorządu Polska jest dalej niż większość państw europejskich, a ratyfikacja w całości i bez uwag EKST jest tego symbolicznym, ale i wymownym przykładem (Sowiński 2008: 218).

„Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (KRP 1997: art. 163.) *A contrario* można powiedzieć, że zapis ten wskazuje, iż wszelkie zadania publiczne, których ustawodawca nie zastrzegł dla organów administracji centralnej lub innych władz publicznych, jak sądy, prokuratura, organy

kontrolne i inne, są „zastrzeżone” dla samorządu. Zatem nawet nieuzupełniają listy zadań samorządu, a jedynie zmniejszając liczbę zadań „innych władz publicznych” można zmienić w zasadniczy sposób kompetencje samorządu. Takie rozwiązanie sprzeczne jest jednakże z zasadą zupełności i komplementarności tworzenia prawa. Ustawodawca nie może pozwolić, by zadania i zakresy kompetencji władz publicznych nie były przypisane *expressis verbis* żadnej z nich. Jednakże niezbędne jest właściwe rozłożenie ciężaru i zadań publicznych, by zrobić to prawidłowo, przynajmniej dyskusja nad podziałem zakresu kompetencji powinna odbyć się w atmosferze partnerstwa i równości stron: rządowej i samorządowej, dopełnieniem zaś tej swoistej komisji trójstronnej powinna być strona ekspercka, złożona przede wszystkim z przedstawicieli nauki, zajmujących się problematyką ustroju państwa i samorządu terytorialnego, administracji, finansów publicznych, ekonomii, ale i organizacji pozarządowych (Sowiński 2008: 218–219).

Praktycznym wypełnieniem konstytucyjnej zasady pomocniczości winno być możliwie najszersze przekazanie zadań do samorządu. Strona rządowa zaś powinna nie tyle przekazywać poszczególne zadania według jedynie sobie znanych kryteriów, ile raczej uzasadnić, dlaczego niektóre z nich mają w jej kompetencji pozostać. Tak szeroka zmiana zakresu zadań powinna wiązać się, co najmniej z dwiema innymi. Z radykalnym wzmocnieniem pozycji wojewody, jako przedstawiciela władzy państwowej odpowiedzialnego za bezpieczeństwo publiczne, ale i co w tym przypadku ważniejsze, za nadzór nad właściwym pod względem prawnym wykonywaniem swoich zadań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z wyraźnym ograniczeniem liczby województw, które dzięki temu stałyby się rzeczywistymi silnymi, samowystarczalnymi, także pod względem finansowym, regionami. M. Kulesza uważał, że jedynym sensem istnienia samorządu regionalnego, samorządu województwa jest dynamizowanie rozwoju gospodarczego, a ściślej, kształtowanie konkurencyjnego położenia danego regionu względem innych regionów w kraju i za granicą, bo oznacza to dynamizowanie rozwoju gospodarczego (Kulesza 2002: 4). Nie ma sensu wzmocnianie samorządu wojewódzkiego, jeżeli będzie on reprezentowany przez rachityczne, słabe, biedne i malutkie pseudoregiony, które nie mają szansy osiągnięcia samowystarczalności, nie wspominając o konkurencji z regionami rozwiniętych państw członkowskich Unii Europejskiej. Można sprowadzić to do formuły „coś za coś”, ale o wiele istotniejsze jest zrozumienie tego, że silne regiony mają tworzyć silne państwo, a nie być stale przez nie dotowane i żądać od niego dalszej pomocy. Opisywane zmiany nie są tylko reformą samorządu terytorialnego – są reformą państwa i to jego dobro i dobro całego społeczeństwa muszą mieć w pierwszej kolejności na względzie, a nie lokalne interesy i ambicje, pamiętając o tym, że Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym i takim winna pozostać w swej mądrości, powołując do życia silne podmioty samorządowe na zasadach subsydiarności, a nie konkurencji wobec siebie samej (Sowiński 2008: 219).

Podsumowanie i wnioski

Określając zwięźle charakter podstawowych zadań poszczególnych wspólnot samorządowych, należy wskazać:

- województwo – strategia i absorpcja środków pomocowych,
- powiat – bezpieczeństwo, dopełnienie zadań administracji centralnej i tzw. infrastruktura pośrednia,
- gminę – podstawowe (i najliczniejsze) zadania związane z rolą gospodarza podstawowej wspólnoty samorządowej.

Bezwzględnie należy dążyć do zachowania niezależności wspólnot samorządowych, także w relacjach wzajemnych. Wzmocnienie roli województwa samorządowego nie może oznaczać jego zwierzchnictwa nad innymi wspólnotami!

Wszelkie funkcje nadzorcze i kontrolne powinny pozostać w kompetencji administracji centralnej pod zwierzchnictwem rządowego wojewody oraz instytucji niezależnych, takich jak np. NIK, RIO, SKO. Nie ma żadnego uzasadnienia dla powoływania w tym celu jakichkolwiek nowych bytów.

Należałoby dokonać kompleksowego przeglądu stanu i funkcjonowania prawa dotyczącego szeroko pojętej administracji publicznej i zaproponować całościowy, np. w duchu powyższych uwag, projekt reformy administracji publicznej, który być może zamknąłby ostatecznie jej kształtowanie na dłuższy czas i pozwolił poszczególnym jej strukturom na okrzepnięcie, a społeczeństwu na adaptację oraz akceptację zaproponowanego modelu administracji centralnej i samorządowej (Sowiński 2008: 222).

Dopełnieniem zapisów nadzorczych zapisanych ustawowo, jako zasad funkcjonowania jst, winien być obowiązkowy, okresowy audyt jednostek samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny jest wielką zdobyczą niepodległej Rzeczypospolitej i społeczeństwa polskiego, ale nie oznacza to, że gminy czy powiaty, które zatraciły sens i podstawy funkcjonowania, muszą trwać dotowane przez władze centralne, czyli przez całe społeczeństwo. Każda jst winna okresowo (np. raz na 10 lat) zostać objęta audytem potwierdzającym zasadność jej dalszego funkcjonowania. Powinny być określone procedury postępowania, gdy audyt wypadnie zdecydowanie negatywnie. Okres naprawczy, sposób likwidacji jednostki, określenie sytuacji, gdy mimo złego wyniku audytu dana jst z innych enumeratywnie wymienionych przyczyn powinna pozostać dalej istnieć, czy możliwość powołania innego zarządu jednostką administracyjną niż poprzez samorząd. Wiele jest problemów do rozwiązania i czas najwyższy, aby tego dokonać w duchu dbania o dobro państwa i społeczeństwa, a nie „zamachu” na samorządność. Niezależnie od niekwestionowanej roli i potrzeby istnienia silnego samorządu, nie może jednak być tak, że jedyną racją bytu danej jst jest tzw. Janosikowe.

Należy także podkreślić nierzetelne i niewłaściwe formuły finansowania zadań publicznych. Nie może być tak, że różne jednostki administracji

publicznej na wykonanie takich samych zadań otrzymują środki różnej wysokości. Zdecydowanie należy wskazać, iż środki finansowe na wykonywanie zadań publicznych powinny podążać za zadaniem, bez względu na to, jaka jednostka administracji publicznej ma je wykonać.

Ostatnia uwaga, którą pozwolę sobie kolejny raz przytoczyć, to stwierdzenie, iż administracja publiczna jest jedna, tak jak jedno jest państwo, w którym funkcjonuje, jednolite jest prawo i jego zasady, według których działa, a przede wszystkim jedno jest społeczeństwo będące suwerenem, dla którego administracja publiczna, centralna i samorządowa zostały powołane i w zgodnej współpracy mają mu służyć (Sowiński 2008: 222). Do takiej samorządnej Polski warto dążyć.

Bibliografia

- Borodo, A. (2004). *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa: LexisNexis.
- Granowski, J. (1930). Konstytucyjne podstawy nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym. *Samorząd Miejski*, 18.
- Drwiło, A., Gliniecka, J., Lamenta, L., Wójcik, J. (1993). *System dochodów samorządu terytorialnego*. Sopot: Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Miscellanea”.
- Izdebski, H. (2006). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
- Kosikowski, C. (2003). *Finanse publiczne. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Kroński, A. (1932). *Teoria samorządu terytorialnego*. Warszawa: Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”.
- Kulesza, M. (1998). Droga do Polski prawdziwej. W: E. Toczyska (red.), *Podstawy reformy samorządowej*. Gdańsk: Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego.
- Kulesza, M. (2002). Wspólnota samorządowa jako główny czynnik decentralizacji państwa. *W Ruchu*, 5(22), 4–5.
- Nowacki, K. (1988). Funkcjonowanie administracji publicznej w Austrii i kontrola przepisów administracyjnych (na tle problematyki ochrony środowiska). *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 922.
- Pietrzyk, I. (2003). *Polityka Regionalna Unii Europejskiej i regiony w Państwach Członkowskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pius XI (1931). *Quadragesimo Anno. Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii*. Pobrane z: https://www.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.pdf [26.05.2023 r.].
- Płoskonka, J. (2001). *Reforma Administracji Publicznej 1998–2001*. Warszawa: MSWiA.

- Sowiński, T. (2015). Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy. W: W.M. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, s. 228–237. Warszawa: Wolters Kluwer
- Sowiński, T. (2013). Janosikowe. *Gazeta Wydziału Prawa i Administracji*, 02.
- Sowiński, T. (2006). *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia. Studia Gdańskie: Wizje i rzeczywistość, t. III*, s. 23–42. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej.
- Sowiński, T. (2013). Praktyki przekazywania i określania zasad wykonywania zadań oraz środków finansowych na ich wykonanie jednostkom samorządu terytorialnego na wybranych przykładach. W: J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), *Prawo finansowe samorządu terytorialnego. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku. Local finance law. The financial law towards challenges of the XXI century*, s. 235–245. Warszawa: CeDeWu.
- Sowiński, T. (2018). Prawo finansowe samorządu terytorialnego. W: A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, s. 690–723. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sowiński, T. (2005). Regiony w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej. W: Z. Brodecki (red.), *Regiony Acquis communautaire*, s. 71–85. Warszawa: Wydawnictwo Lexis Nexis.
- Sowiński, T. (2008). Silne regiony, czy rachityczne województwa? Uwagi nad dokończeniem reform administracyjnych. *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*, V, s. 208–224.
- Sowiński, T. (2016) The process of municipalization of the state in a spirit of the idea of subsidiarity and in accordance with the European Charter of Local Self-Government at the example of Poland from 1990 to 2015. W: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań, a Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, s. 83–101. Warszawa: CeDeWu.
- Stahl, M. (1992). Samorząd terytorialny a państwo. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, XLVI.
- Stec, M. (1998). Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracyjnym. *Samorząd Terytorialny*, 12.
- Szyszkowska, M. (2004). *Zarys europejskiej filozofii prawa*. Białystok: Temida 2.
- Wiener, C. (1984). Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola, czy rzeczywistość. W: J. Łętowski (red.), *Administracja Republiki Francuskiej*. Wrocław: Ossolineum.

Prawo

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U.1994.124.607 Ratyfikowana Dz.U. nr 124 poz. 607 z 25 listopada 1994 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603 Dziennik Ustaw 1998, nr 96 poz. 603.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, 572.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 572.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. z 2023 r. poz. 572.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2267.
- Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz.U. Nr 34, poz. 198, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. 1996 r. nr 106, poz. 493 ze zm.).

Znaczenie autonomicznych źródeł prawa pracy u pracodawcy samorządowego

ANNA REDA-CISZEWSKA⁴⁴

Streszczenie

Rozdział odnosi się do problematyki autonomicznych źródeł prawa pracy wprowadzanych u pracodawców samorządowych. Pracodawca samorządowy to podmiot zatrudniający pracowników samorządowych na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U.2022.530). U pracodawcy samorządowego, poza powszechnie obowiązującą regulacją prawną, obowiązują również autonomiczne przepisy prawa pracy w postaci układów zbiorowych pracy, innych porozumień opartych na ustawie oraz regulaminy i statutu, o których mowa w art. 9 k.p. Celem rozdziału będzie analiza odrębności wprowadzanych autonomicznych źródeł prawa pracy u pracodawcy samorządowego.

Abstract

The chapter addresses the issue of autonomous sources of labor law introduced at local government employers. A local government employer is an entity that employs local government employees under the Act of November 21, 2008 on local government employees (Journal of Laws 2022.530). At a local government employer, in addition to the generally applicable legal regulation, there are also autonomous labor law provisions in the form of collective bargaining agreements, other agreements based on the law, as well as regulations and statutes referred to in Article 9 of the Labor Code. The purpose of the study will be to analyze the distinctiveness of the autonomous sources of labor law introduced at a local government employer.

Słowa kluczowe: pracodawca samorządowy, autonomiczne źródła prawa pracy, układy zbiorowe pracy, regulaminy

Keywords: local government employer, autonomous sources of labor law, collective bargaining agreements, regulations

⁴⁴ UKSW, e-mail: a.reda@uksw.edu.pl, ORCID: 0000-0001-8727-2399.

Wprowadzenie

Do źródeł prawa pracy należą, obok wymienionych w Konstytucji źródeł prawa powszechnie obowiązującego, te regulacje, które stanowią rezultat autonomicznego dialogu społecznego. Do autonomicznych źródeł prawa pracy należą przede wszystkim, według art. 9 § 1 k.p., układy zbiorowe pracy i inne porozumienia oparte na ustawie oraz regulaminy i statuty⁴⁵. Konstytucja RP w art. 59 ust. 2 stanowi, że związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Natomiast zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, które są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Zatem swoją podstawę prawną w Konstytucji znajdują układy zbiorowe pracy i porozumienia zbiorowe, a sama Konstytucja nie ogranicza dopuszczalności ich wprowadzania w sektorze publicznym.

Prawo międzynarodowe, do którego odsyła Konstytucja RP, przewiduje gwarancje dla prawa do rokowań zbiorowych.

Wśród regulacji międzynarodowych wskazać trzeba przede wszystkim konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy. Konwencja nr 98⁴⁶ odnosi się do prawa do rokowań zbiorowych z wyłączeniem tych urzędników państwowych, którzy są zaangażowani w działalność w imieniu państwa. Art. 6 Konwencji wyłącza z jej zakresu pracowników administracji publicznej, do których odnosi się Konwencja nr 151⁴⁷ dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej. Konwencja 151 została przyjęta, aby promować mechanizm rokowań zbiorowych warunków zatrudnienia pracowników publicznych lub inne metody, które pozwolą brać udział w ustalaniu tych warunków (Gernigon 2007: 9).

Zakres podmiotowy Konwencji nr 151 jest obszerny, ponieważ reguluje ona zakres wolności związkowych w odniesieniu do wszystkich osób zatrudnionych przez władze publiczne (art. 1 ust. 1), upoważniając władze państwowe do ograniczenia lub wyłączenia gwarancji w zakresie prawa zrzeszania się w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za związane z tworzeniem polityki albo do

⁴⁵ Nie będą przedmiotem analizy wątpliwości co do katalogu źródeł prawa. Szerzej zob. L. Kaczyński, Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy (Uwagi wstępne), PiP 1997, nr 8, s. 61–68; L. Kaczyński, Układ zbiorowy pracy – problem konstytucyjny, PiP 1999, s. 11–24.

⁴⁶ Konwencja (NR 98) Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. z 1958 r. nr 29, poz. 126).

⁴⁷ Konwencja (NR 151) Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 22, poz. 78).

pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu charakter poufny (art. 1 ust. 2). Komitet Wolności Związkowej podkreśla, że jedynie siły zbrojne, policja i pracownicy służby publicznej uczestniczący w zarządzaniu państwem mogą nie być objęci rokowaniami zbiorowymi (Międzynarodowe Biuro Pracy, Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowej Rady Administracyjnej MOP, 2018, pkt 1239). W odniesieniu jedynie do tej grupy pracowników sfery publicznej wyłączone będzie wprowadzanie ograniczeń regulacji układów zbiorowych pracy (Florek, Seweryński 1988: 140).

Pracownicy samorządowi to odrębna grupa zawodowa, która należeć będzie do służby publicznej. Status pracowników samorządowych został unormowany w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 530, dalej ustawa). Pracownicy samorządowi należą do służby publicznej i realizują, w ramach swoich obowiązków, zadania jednostek samorządu terytorialnego. W związku z ich szczególnym statusem urzędniczym realizacja konstytucyjnych gwarancji wolności rokowań doznaje pewnych ograniczeń, ale powinny one mieścić się w granicach przewidzianych w prawie międzynarodowym.

Status pracowników samorządowych został obszernie uregulowany w przepisach powszechnie obowiązujących⁴⁸. Z uwagi na szczegółową regulację statusu pracowników samorządowych znaczenie dialogu społecznego u pracodawcy samorządowego będzie mniejsze. Należy jednak zauważyć, że od pewnego czasu widoczne są tendencje rozszerzania się zbiorowego prawa pracy w prawie zatrudnienia urzędników. W Polsce ustawodawca przyznał pracownikom administracji publicznej status pracownika, a z tym statusem łączą się zarówno uprawnienia z zakresu indywidualnego prawa pracy, jak i zbiorowego.

Autonomiczne źródła prawa pracy stanowią szczególną formę tworzenia prawa w drodze współdziałania związków zawodowych oraz organów administracji gospodarczej państwa. W literaturze podnosi się, że autonomiczne źródła prawa pracy, a zwłaszcza układy zbiorowe pracy to niedoceniony instrument negocjacyjnego kształtowania stosunków pracy, który wiązany powinien być z zasadami decentralizacji i samodzielności samorządu terytorialnego (Suliński-Jakubowski 2021: 69).

Pojęcie pracodawcy samorządowego

Pojęcie pracodawcy zostało zdefiniowane w art. 3 k.p. Zgodnie z tym przepisem pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości

⁴⁸ Oprócz ustawy o pracownikach samorządowych należy przywołać również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960).

prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Można wyróżnić trzy rodzaje jednostek organizacyjnych mających zdolność prawną zatrudniania pracowników: 1) osoby prawne, 2) samodzielne jednostki organizacyjne, niemające osobowości prawnej i niestanowiące ogniwa osoby prawnej, które mogą nabywać we własnym imieniu prawa i zaciągać zobowiązania oraz mogą pozywać i być pozywane, 3) niektóre jednostki organizacyjne wchodzące w skład osób prawnych. Do tej ostatniej kategorii pracodawców zalicza się wyodrębnione organizacyjnie i finansowo części składowe osoby prawnej (ewentualnie samodzielnej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej), mające zdolność samodzielnego (w imieniu własnym) zatrudniania pracowników. To wyodrębnienie organizacyjno-finansowe wynika zazwyczaj z przepisów wewnętrznych osoby prawnej, ale może ono wynikać także z aktów prawnych rangi ustawy (wyrok SN z dnia 14 lutego 2018 r. I PK 351/16, OSNP 2018/12/156).

Jednostki organizacyjne, które można uznać za pracodawcę samorządowego, zostały wskazane w art. 2 ustawy. 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 gmin, jednostkach pomocniczych gmin, 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. Ustawodawca unika posługiwania się pojęciem pracodawca samorządowy. W piśmiennictwie nie ma wątpliwości, że jednostki, w których zatrudnieni są pracownicy samorządowi, to pracodawcy samorządowi, choć ustawodawca wyeliminował z obecnie obowiązującej ustawy o pracownikach samorządowych termin „pracodawca samorządowy”. Termin ten użyty został wyłącznie w art. 55 ust. 4 ustawy (Rzetecka-Gil 2014.)

Pracodawcy samorządowi to jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które zatrudniają pracowników samorządowych realizujących zawodowo, rzetelnie i bezstronnie zadania publiczne wykonywane przez samorząd terytorialny. Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 21 grudnia 1992 r. (I PRN 52/92, PiZS 1993, nr 5, 96), zakładem pracy (obecnie w kodeksie pracy zawarty jest termin „pracodawca”) dla pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie gminy jest ten urząd, a nie burmistrz czy wójt będący kierownikiem tego urzędu. Problematyka właściwego sprecyzowania podmiotu, który jest pracodawcą dla pracowników samorządowych, nadal wzbudza wątpliwości z uwagi na przyjętą przez polskiego ustawodawcę koncepcję pracodawcy. Ustawodawca przyznaje podmiotowość w stosunkach pracy nie gminie, powiatowi czy województwu jako osobom prawnym, ale ich wewnętrznym jednostkom organizacyjnym. Wybrana została koncepcja zarządcza pracodawcy,

co w literaturze oceniane jest jako nieprawidłowe rozwiązanie (Szewczyk 2012: 55). W praktyce dochodzi do kierowania roszczeń pracowniczych do podmiotu, który jedynie formalnie pełni funkcję pracodawcy. W samorządowej sferze budżetowej pracodawcami nie są jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), lecz samorządowe jednostki organizacyjne. Zgodnie z art. 3 k.p. pracodawcą są samorządowe jednostki organizacyjne, czyli podmioty nieposiadające w sferze obrotu cywilnoprawnego ani osobowości prawnej, ani zdolności prawnej.

Ustawa o pracownikach samorządowych odnosi się do pracowników wskazanych w przepisach ustawy, o ile nie zostali oni wyłączeni na podstawie art. 3 ustawy. Niektórzy pracownicy, pomimo że są zatrudnieni w jednostkach samorządowych, w ogóle nie są objęci przepisami ustawy o pracownikach samorządowych. Dotyczy to takich kategorii pracowników, dla których istnieje odrębna, kompletna regulacja prawna określająca zasady zatrudniania lub też takich kategorii pracowników, w odniesieniu do których wyłączone zostało stosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych (Wujczyk 2023). Nie można jednak przyjąć założenia, zgodnie z którym odesłanie zawarte w danej ustawie szczegółowej do przepisów ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych w zakresie określenia statusu prawnego osób zatrudnionych w jednostkach objętych tą ustawą może być traktowane jako zaliczenie z mocy prawa tych osób do kategorii pracowników samorządowych. O zaliczeniu danej osoby w poczet pracowników samorządowych decyduje przede wszystkim rodzaj pracodawcy, u którego jest zatrudniona. Tym samym odesłanie do stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych można traktować ewentualnie w kategorii swojego rodzaju wskazówki interpretacyjnej (Szmit 2011: 5–14). Choć ustawa o pracownikach samorządowych nie zawiera przepisu podobnego do art. 5 k.p., który wprost czyniłby z niej regulację ogólną dla wszystkich osób zatrudnionych u pracodawców samorządowych, to funkcję takiej normy na gruncie pragmatyki samorządowej pełnią właśnie art. 2 i 3. Sprawiają one, że o ile status prawny danej grupy pracowników zatrudnionych u pracodawców samorządowych nie został w pełni uregulowany przepisami odrębnymi, przepisy ustawy o pracownikach samorządowych będą znajdowały do nich zastosowanie jako normy ogólne (Czarnecki 2020: 24). Do pracowników, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, należą: 1) nauczyciele zatrudnieni w szkołach prowadzonych przez samorząd terytorialny oraz osoby zatrudnione w tych szkołach, ale niebędące nauczycielami; 2) pracownicy socjalni; 3) pracownicy samorządowych instytucji kultury.

Rozważania w dalszej części rozdziału będą odnosić się do pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach samorządowych, do których w pełni ma zastosowanie ustawa o pracownikach samorządowych. W przypadku pracowników, o których mowa w art. 3 ustawy, regulacje prawne ich dotyczące mogą przewidywać pewne odrębności. W opracowaniu skupiono

się na autonomicznych źródłach prawa pracy odnoszących się do pracowników samorządowych, których status w pełni normuje ustawa o pracownikach samorządowych.

Model zatrudnienia w administracji samorządowej

Wyróżnia się obecnie dwa modele zatrudniania w administracji publicznej: model kariery oraz model pozycyjny. Ten pierwszy charakteryzuje się odrębną i szczególną regulacją statusu urzędnika. Natomiast model, który charakteryzuje się podobnymi formami zatrudnienia urzędników publicznych, jak osób zatrudnionych w sektorze prywatnym, nazywa się systemem stanowisk lub pozycyjnym (Dubowik, Pisarczyk 2011: 72).

W systemie kariery zatrudnienie następuje w imieniu państwa, a członkowie służby publicznej mają dokładnie określoną drogę awansu zawodowego. Najpierw pracownicy zostają włączeni do danego korpusu urzędniczego na najniższe stanowiska, a następnie mogą awansować stopniowo na wyższe stanowiska, co następuje głównie na podstawie wysługi lat i oceny przełożonych. W tym modelu osoby na najważniejszych stanowiskach urzędniczych zatrudniane są na podstawie mianowania. Stosunek zatrudnienia tych osób charakteryzuje się wzmoczoną stabilizacją zatrudnienia, istnieniem szczególnych obowiązków pracowniczych oraz związaną z ich niewykonywaniem odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Natomiast w państwach, które przyjęły system stanowisk, nie występuje odrębny reżim zatrudniania osób w służbie publicznej, a status prawny urzędników nie różni się zasadniczo od pracowników zatrudnionych w sektorze niepublicznym (prywatnym). W systemie pozycyjnym dana osoba zostaje zatrudniona na konkretne stanowisko przez konkretny urząd, który występuje jako pracodawca, a podstawą zatrudnienia jest umowa o pracę. W razie przyjęcia takiego modelu funkcjonowania służby publicznej wzrasta znaczenie zbiorowego prawa pracy, w tym funkcjonowania w praktyce układów zbiorowych pracy.

Biorąc pod uwagę powyższe, o ile w służbie cywilnej można uznać, że przeważają elementy modelu kariery, o tyle w przypadku pracowników samorządowych model zatrudnienia przypominać będzie model pozycyjny. W literaturze zauważa się, że polska służba cywilna jest systemem mieszanym tzw. systemu kariery (zamkniętego) i systemu stanowisk (otwartego) z przewagą na korzyść tego pierwszego. Jest to odzwierciedlone przez: służbę przygotowawczą, stabilność zatrudnienia mianowanych urzędników, automatyczną indeksację płac oraz korelację pomiędzy długością zatrudnienia a wysokością pensji. Podkreśla się jednak, że powyższe zasady dotyczą głównie mianowanych urzędników, a nie pracowników służby cywilnej. Do systemu kariery należą: otwarta i konkurencyjna selekcja kandydatów, premie za kompetencje

przy konkretnych konkursach oraz rekrutacja na wyższe stanowiska (Cholewicz 2014: 430).

W przypadku pracowników samorządowych nie jest już możliwe zatrudnianie na podstawie mianowania. Ustawodawca uchwalając ustawę z 2008 r. zrezygnował z mianowania. Większość pracowników samorządowych zatrudnianych będzie na podstawie umów o pracę. Zgodnie z ustawą zawiera się ją we wszystkich przypadkach niezastrzeżonych wyraźnie dla wyboru i powołania. Obecna pragmatyka samorządowa czyni więc z umowy o pracę wiodącą podstawę zatrudnienia, zastrzegając pozaumowne podstawy (powołanie i wybór) jedynie dla sytuacji szczególnych (skarbników oraz piastunów organów i ich zastępców). W poprzednim stanie prawnym ukształtowanym pod rządem ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. teoretycznie konkurencyjną podstawą zatrudnienia było mianowanie, a więc instytucja sięgająca swą genezą prawa publicznego (Pisarczyk 2009: 25; Stelina 2015: 409). Tylko w przypadku stanowisk kierowniczych ustawodawca przewiduje wybór i powołanie. Art. 4 ustawy przewiduje, że na podstawie wyboru zatrudnia się: a) w urzędzie marszałkowskim: marszałka województwa, wicemarszałka oraz pozostałych członków zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi, b) w starostwie powiatowym: starostę, wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi, c) w urzędzie gminy: wójta (burmistrza, prezydenta miasta), d) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczącego zarządu związku i pozostałych członków zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi, e) w urzędzie m.st. Warszawy: burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy, zastępcę burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostałych członków zarządu dzielnicy m.st. Warszawy. Na podstawie powołania zatrudnia się – zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy, skarbnika powiatu, skarbnika województwa. Pozostałych pracowników samorządowych zatrudnia się na podstawie umowy o pracę.

W praktyce mamy do czynienia z modelami mieszanymi, które łączą cechy charakterystyczne dla obu z nich (Dubowik 2019). System kariery oraz system pozycyjny (stanowisk) to modele teoretyczne. Nawet w literaturze wypowiedziada się różne poglądy na temat cech charakterystycznych poszczególnych modeli zatrudnienia w służbie publicznej. W tych państwach, w których służba publiczna zorganizowana jest w systemie kariery, brak praktycznego pola dla zawieranych na rzecz określonej grupy urzędników układów zbiorowych pracy, ponieważ zasadnicza treść stosunku zatrudnienia wynika generalnie z aktów normatywnych przyjętych w drodze procedur prawodawczych istniejących w danym państwie. Dodać należy, że modele tworzone w poszczególnych państwach także ulegają modyfikacjom, a w ostatnim czasie postuluje się doprowadzenie do wzrostu roli zbiorowego prawa pracy, w szczególności układów zbiorowych pracy w administracji publicznej (Szewczyk 2013: 398–399). Obecny jednostronny model kształtowania wynagrodzenia za pracę w administracji publicznej wymaga weryfikacji. W krajach, w których

przyjęto pozycyjny model prawa urzędniczego, nie ma przeszkód, aby promować układową metodę kształtowania wynagrodzeń w administracji publicznej. Nie będzie więc stanowił przeszkody model zatrudnienia u pracodawcy samorządowego dla objęcia pracowników samorządowych uregulowaniami w zakresie autonomicznych źródeł prawa pracy.

Układy zbiorowe pracy oraz inne porozumienia zbiorowe

O ile układy zbiorowe pracy zostały uregulowane w wyczerpujący sposób przez ustawodawcę w Dziale XI Kodeksu pracy, o tyle inne porozumienia zbiorowe stanowią uzupełnienie układów zbiorowych pracy i powinny być zawierane z uwagi na konkretne przesłanki i są dosyć zróżnicowane. Istnienie alternatywy w postaci bardziej elastycznych niż układy porozumień zbiorowych uznaje się za jedną z przyczyn zmniejszającej się atrakcyjności samych układów zbiorowych pracy (Pisarczyk 2019).

W wyniku nowelizacji Kodeksu pracy ustawą z dnia 29 września 1994 r. poszerzony został zakres podmiotowy układów zbiorowych pracy, a układowa metoda regulacji prawnej stosunków pracy znalazła zastosowanie do pracowników zatrudnionych w administracji publicznej (Góral 1999: 29). W literaturze podnosi się, że specyficzne źródła prawa pracy mogą jednak pełnić jedynie rolę uzupełniającą (Lewandowski 1998: 15). Status urzędników został głównie uregulowany w przepisach powszechnie obowiązujących, które przewidują szeroki zakres uprawnień pracowniczych. Z podobnych przyczyn nie zawiera się innych porozumień zbiorowych. Brak wyraźnego pola do negocjacji (zwłaszcza płacowych) sprawia, że trudno podejmować próby zawarcia układu zbiorowego pracy. Ustalanie warunków wynagradzania i pracy w administracji publicznej jest domeną państwa, które czyni to w formie ustaw i aktów wykonawczych (Góral 1999: 144), a rola metody układowej kształtowania warunków pracy i płacy w sektorze publicznym jest ograniczona. Warto dodać, że metoda układowa jest bardziej przyjazna z punktu widzenia interesów pracowniczych, ponieważ pozwala nie tylko uwzględnić zróżnicowane interesy, ale wykazuje większą elastyczność rozwiązań i możliwość szybszej zmiany unormowań wobec zmieniających się warunków ekonomicznych (Goździewicz 2012: 255).

Ustawa wyłącza możliwość zawierania układów zbiorowych dla niektórych kategorii zatrudnionych w służbie publicznej, w tym całego korpusu służby cywilnej oraz pracowników urzędów państwowych i pracowników samorządowych zatrudnionych na innej podstawie niż umowa o pracę (art. 239 § 3 k.p.). Przepis stanowi, że układu nie zawiera się dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w: a) urzędach marszałkowskich, b) starostwach powiatowych, c) urzędach gminy, d) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, e) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu

terytorialnego. W drodze układowej można kształtować treść stosunków pracy urzędników zatrudnionych na podstawie umów o pracę, a więc najliczniejszej grupy pracowników administracji samorządowej.

Ograniczenie zawarte w art. 239 § 3 k.p. obowiązuje od 1 stycznia 2001 r. Zmiana przepisu została wprowadzona ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 107, poz. 1127). Wcześniej przepis wyłączał z zakresu regulacji układowej mianowanych pracowników urzędów państwowych, mianowanych pracowników samorządowych, sędziów i prokuratorów. Z uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej Kodeks pracy możemy się dowiedzieć, że zmiana była podyktowana wejściem w życie w dniu 1 lipca 1999 r. ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej) Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483 i nr 70, poz. 778).

Warto także zauważyć, że art. 239 § 3 k.p. nie odnosi się do dopuszczalności zawierania innych porozumień zbiorowych niż układy zbiorowe pracy. W literaturze podkreśla się, że brakuje tutaj argumentów przemawiających za rozszerzeniem stosowania art. 239 § 3 k.p., ponieważ jest to przepis szczególny i nie należy go interpretować rozszerzająco. Przyjmuje się zatem, że członków korpusu służby cywilnej można zatem objąć takimi porozumieniami jak: porozumienie o pracy zdalnej (art. 67²⁰ k.p.), o zawieszeniu stosowania przepisów prawa pracy art. 9¹ k.p., o stosowaniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia (art. 23^{1a} k.p.), o zakończeniu sporu zbiorowego na etapie rokowań lub mediacji (art. 9 i 14 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁴⁹).

W ustawie o pracownikach samorządowych nie odnajdziemy wyrażnej regulacji w zakresie dopuszczalności zawierania innych porozumień zbiorowych niż układy zbiorowe pracy. Można natomiast wskazać, które z tych porozumień mogą zostać u pracodawcy samorządowego zawarte, a zawarcie których może wywoływać wątpliwości.

Od 7 kwietnia 2023 r. możliwe jest zawieranie porozumień o pracy zdalnej. Na podstawie art. 67²⁰ § 1 k.p. zasady wykonywania pracy zdalnej określa się w porozumieniu zawieranym między pracodawcą i zakładową organizacją związkową, a w przypadku gdy u pracodawcy działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa – w porozumieniu między pracodawcą a tymi organizacjami. Nie ma przeszkód, aby pracownicy samorządowi mogli pracować zdalnie. Pamiętać jednak trzeba, że co do zasady praca zdalna wprowadzana jest w porozumieniu z pracodawcą, a wyjątkowo ze względu na okoliczności wskazane w k.p. także na polecenie pracodawcy (np. stan epidemii, stan zagrożenia epidemicznego).

Porozumienia zawierane w trakcie sporów zbiorowych też mogą być zawierane przez pracodawców samorządowych, w szczególności po etapie rokowań (art. 9) oraz mediacji (art. 14). Nie ulega wątpliwości, że pracownicy

⁴⁹ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 123).

samorządowi mają prawo zrzeszania się w związkach zawodowych na podstawie art. 2 ustawy o związkach zawodowych. Wątpliwości może budzić jednak zawarcie porozumienia postrajkowego, ponieważ art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych wyłącza prawo do strajku względem pracowników administracji samorządowej, a więc zostali oni pozbawieni prawa do strajku. Warto jednak zauważyć, że te same zadania jednostka samorządu może wykonywać w formie samorządowego zakładu budżetowego albo samorządowej spółki prawa handlowego. W zależności od formy organizacyjno-prawnej pracownicy będą posiadać prawo do strajku albo nie. W przypadku pracowników samorządowej spółki prawa handlowego pracownicy samorządowi będą uprawnieni do prawa do strajku (Szmit 2011: 76).

Jednak niektóre porozumienia nie mogą obejmować wskazanych pracowników. Tak będzie w przypadku porozumienia w sprawie zwolnień grupowych. Dla urzędników nie zawiera się niektórych porozumień zbiorowych (art. 11 ustawy o zwolnieniach grupowych). Art. 11 ustawy o zwolnieniach grupowych⁵⁰ wprost wyłącza pracowników mianowanych. Można mieć wątpliwości co do dopuszczalności objęcia tym porozumieniem pracowników samorządowych z wyboru i z powołania, ale ustawa wprost ich nie wyłącza.

Ustawodawca, ze względu na szczegółową regulację statusu pracowników sektora publicznego oraz dyscyplinę finansów publicznych, zawęży przedmiot dialogu społecznego w sektorze publicznym. Wyznacznikiem przyznawania świadczeń lub podwyżki wynagrodzeń jest w sferze budżetowej wielkość przyznanych na ten cel środków (Goździewicz 2012: 40). Art. 240 § 4 i 5 k.p. przewidują, 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. Natomiast wnioski o zarejestrowanie układu zawartego dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych oraz samorządowych zakładach budżetowych powinien zawierać oświadczenie organu, który utworzył dany podmiot lub przejął funkcje takiego organu, o spełnieniu wymogu, o którym mowa w § 4. Ograniczone będą zatem decyzje na korzyść pracowników i odstępstwo od uregulowań ustawowych (Góral 2010: 145). W aktualnym stanie prawnym nie jest możliwe przyjęcie takiej wykładni, w świetle której postanowienia układów zbiorowych pracy zawieranych w samorządzie mogą być ustalone na korzyść pracowników samorządowych, poza przyjętą regulacją ustawową, wobec takiej treści ustawodawstwa samorządowego. Układy zbiorowe pracy mogą natomiast konkretyzować i uzupełniać to, co zostało objęte regulacją ustawową, a tylko wyjątkowo regulować dodatkowe sprawy, które nie są

⁵⁰ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1969 ze zm.).

przedmiotem regulacji norm bezwzględnie obowiązujących w ustawach (tak Góral 1999: 30; Lewandowski 1998: 15).

Należy zwrócić również uwagę na trudności w identyfikacji partnera negocjacyjnego w sektorze publicznym, co jest konsekwencją przyjętej w polskim prawie pracy, zarządczej koncepcji pracodawcy. W przypadku układów zbiorowych pracy ustawodawca w sferze publicznej modyfikuje zasady ich zawierania, przyjmując szczególne zasady reprezentacji pracodawców na poziomie ponadzakładowym. Ponadzakładowe układy zbiorowe pracy mogą być zawierane przez organy administracji publicznej – ministrów, centralne organy administracji rządowej oraz właściwe organy samorządu terytorialnego dla pracowników państwowych i samorządowych jednostek budżetowych (art. 9 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 107, poz. 1127 ze zm.). Wcześniej art. 241¹⁴ § 1 k.p. przewidywał przed 2000 r., że ponadzakładowy układ zbiorowy pracy zawierali ze strony pracodawców: właściwy minister – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników państwowych jednostek sfery budżetowej, oraz odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz przewodniczący zarządu związku samorządowego – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników samorządowych jednostek sfery budżetowej. Ta sama ustawa uchyliła art. 241²² k.p., który wyłączał możliwość zawierania zakładowych układów zbiorowych pracy dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej. W literaturze model reprezentacji pracodawców sfery budżetowej w stosunkach zbiorowych na szczeblu ponadzakładowym wyłącznie przez właściwe nadrzędne organy publiczne uznawany jest za prawidłowy, a krytycznie ocenia się obecne brzmienie art. 241¹⁴ k.p., który uprawnia do zawierania układów zbiorowych pracy wyłącznie organizacje pracodawców (zob. Hajn 2012: 136). Państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nie mogą korzystać z wolności związkowych i praw podmiotowych (Hajn 2013: 140). Rozwiązania dotyczące strony układów zbiorowych pracy w sferze publicznej są uznawane za nieskuteczne. Państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nie przystępują do organizacji pracodawców, a obowiązujące rozwiązanie nie ożywiło praktyki układowej w sferze publicznej (Goździewicz 2012: 44).

Regulaminy

W przypadku pracowników samorządowych obligatoryjne jest wydanie regulaminu wynagradzania. Ustawa z 2008 r. rozszerzyła autonomię pracodawców samorządowych w zakresie kształtowania wynagrodzeń (Pisarczyk 2009: 24). Dotychczasowy system wynagrodzeń uregulowany centralnie przestał spełniać swoją funkcję, nie uwzględnia dynamicznych zmian zachodzących na rynku pracy (m.in. konieczności pozyskania i utrzymania w urzędach specjalistów), nie spełniał funkcji motywacyjnej, w konsekwencji zatrudnienie

w samorządzie w dalszym ciągu nie było uznawane za konkurencyjne w stosunku do dynamicznie rozwijającego się sektora gospodarki (Druk Sejmowy 752, Sejm VI kadencja 2007–2011).

Regulamin wynagradzania może jednak obejmować wszystkich pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Art. 239 § 3 k.p. wyłącza wprowadzenie regulaminu wynagradzania w odniesieniu do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania i wyboru. Art. 77² § 5 stanowi, że do regulaminu wynagradzania stosuje się odpowiednio przepisy art. 239 § 3 k.p.

Z art. 39 ust. 1 u.p.s. wynika, że pracodawca w regulaminie wynagradzania określi dla pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę: 1) wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych; 2) szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego. Pracodawca w regulaminie wynagradzania może także określić: 1) warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa; 2) warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5, oraz innych dodatków.

Regulaminy wynagradzania pełnią funkcję substytutu układowej regulacji warunków wynagradzania. Natomiast z ustawy samorządowej wynika, że pracodawca samorządowy ma obowiązek wprowadzenia regulaminu wynagradzania. Ustawa z 2008 r. nakazała pracodawcom wdrożenie regulaminów wynagradzania do 1 lipca 2009 r. Niejasna była wtedy relacja wprowadzanych regulaminów wynagradzania do zawartych wcześniej i obowiązujących układów zbiorowych pracy. W praktyce oznaczyło to promowanie przez ustawodawcę regulaminu wynagradzania (Nowik 2014: 143–144). Przyjmując reguły wykładni językowej, uregulowanie ustawy o pracownikach samorządowych o obligatoryjności wydania regulaminu wynagradzania przez pracodawcę samorządowego uznawane jest za uzasadnione (Walczak 2023). Stanowisko ustawodawcy należy uznać za błędne, ponieważ to układy zbiorowe pracy powinny autonomicznym źródłem prawa pracy, do którego wprowadzenia pracodawca powinien dążyć. Zwłaszcza jeśli chodzi o pracodawcę z sektora publicznego. Tymczasem ustawodawca zdaje się dawać przykład braku promowania rokowań zbiorowych oraz instytucji układów zbiorowych pracy.

W literaturze wskazuje się na liczne argumenty podważające tezę o wyłączności regulaminów wynagradzania u pracodawcy samorządowego. Zakres przedmiotowy układu zbiorowego pracy jest dużo obszerniejszy niż zakres regulaminu wynagradzania, a zatem nie ma przeszkód, aby obok regulaminu wynagradzania obowiązywał układ zbiorowy pracy (Szmit 2011: 67). Wskazuje się, że jeżeli u pracodawcy samorządowego obowiązuje układ zbiorowy pracy, wprowadzenie w życie regulaminu wynagradzania konieczne będzie tylko wtedy, gdy postanowienia układu nie będą na tyle szczegółowe, by można było na ich podstawie ustalić warunki wynagradzania poszczególnych pracowników (Rycak 2016).

Z uwagi na uregulowanie wynagrodzeń pracowników samorządowych w ustawie, rozporządzeniu oraz regulaminie wynagradzania należy przyjąć, że ustawodawca przyjmuje tu metodę mieszaną ustalania wynagrodzeń. Ustawodawca ograniczył zatem przestrzeń negocjacyjną. Możliwość stosowania układowej metody kształtowania warunków wynagrodzeń nie jest zabroniona, ale w praktyce będzie trudna do realizacji (Nowik 2016: 151).

W literaturze także padło pytanie o tryb wprowadzania regulaminu wynagradzania i stosowanie w tym zakresie kodeksu pracy. Czy regulamin wynagradzania u pracodawcy samorządowego jest tym samym aktem, do którego odnosi się art. 77² k.p.? Odpowiedź na to pytanie ma fundamentalne znaczenie, gdyż wiąże się z kwestią formy wydania tego aktu, a więc czy jest to tylko dokument jednostronny pracodawcy, jak można by wnosić z literalnej wykładni komentowanego przepisu, czy też w przypadku urzędów, w których działają związki zawodowe, należy wydać go, jak wskazuje art. 77² § 4 zdanie drugie k.p., w uzgodnieniu z tymi organizacjami. Przyjmuje się, że w razie braku szczegółowej regulacji dotyczącej procedury uzgadniania treści regulaminu należy stosować przepisy Kodeksu pracy (Nowik 2014: 142). Ponieważ komentowana ustawa nie reguluje sposobu ustalenia regulaminu wynagradzania, odpowiednie zastosowanie – zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy – mają w tej kwestii przepisy art. 77² k.p., z tym że pracodawca samorządowy ma obowiązek wydać regulamin wynagradzania bez względu na liczbę zatrudnionych pracowników (Rycak 2016).

Obecnie każdy pracodawca może zawrzeć układ zbiorowy pracy bez względu na charakter prowadzonej działalności, formę organizacyjną czy wielkość zakładu pracy. Art. 241²² k.p. przewidujący, że dla pracowników, z wyjątkiem zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, może być zawarty zakładowy układ zbiorowy pracy, zwany dalej „układem zakładowym” został skreślony (uchylony przez ustawę z 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 107, poz. 1127 ze zm.)). Mogły być one zawierane przez wszystkich pracodawców, niezależnie od przedmiotu ich działalności i formy prawno-organizacyjnej, w ramach której funkcjonowali, z wyłączeniem pracodawców będących państwowymi jednostkami sfery budżetowej, dla których mogły być zawierane tylko ponadzakładowe układy zbiorowe pracy. Obecnie zatem, zakładowe układy zbiorowe pracy mogą być zawierane przez wszystkich pracodawców bez żadnych ograniczeń. Art. 59 ust. 2 Konstytucji uznaje prawo związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień bez żadnych ograniczeń. Z przepisem tym był sprzeczny art. 241.22 § 1 k.p., ponieważ pozbawiał on pracowników sfery budżetowej prawa zawierania układów zakładowych.

Poza regulaminem wynagradzania, u pracodawcy samorządowego powinien zostać wprowadzony regulamin pracy. Regulamin pracy nie budzi jednak tak daleko idących wątpliwości jak regulamin wynagradzania. Art. 42 ust. 1

ustawy stanowi, że regulamin pracy pracodawcy samorządowego określa porządek wewnętrzny i rozkład czasu pracy w sposób zapewniający obywatelom załatwianie spraw w dogodnym dla nich czasie.

W literaturze nie ma zgodności co do obligatoryjnego wprowadzenie regulaminu pracy u pracodawcy samorządowego. Zauważa się, że u pracodawców, którzy nie posiadają regulaminu pracy, będzie można uregulować sprawy związane z czasem pracy w obwieszczeniu, o którym mowa w art. 150 k.p. Ponadto, podniesiono, że związki zawodowe nie posiadają prawa do współdecydowania co do sposobu zapewnienia interesantom załatwienia u niego spraw w dogodnym czasie (Płażek 2009: 141 i nast.). Został wyrażony również pogląd odmienny, ponieważ, jak zauważono, pracownicy samorządowi korzystają z takiej samej ochrony jak inni zatrudnieni, w tym z prawa do reprezentowania przez związki zawodowe w zakresie określonym właściwymi przepisami. Ograniczenie tych uprawnień musi legitymować się wyraźną regulacją ustawową i nie może opierać się wyłącznie na dość niejasnej przesłance „interesu publicznego” (Pisarczyk, Dubowik 2011: 32; Walczak 2023). Wobec braku uregulowania ustawy należy stwierdzić, że zastosowanie znajdzie Kodeks pracy na podstawie odesłania z art. 43 ust. 1 ustawy.

Podsumowanie i wnioski

Tematyka autonomicznych źródeł prawa pracy u pracodawcy samorządowego nadal wzbudza wątpliwości. Po przeprowadzeniu analizy regulacji prawnej niestety należy ocenić, że ustawodawca nie promuje układowej regulacji stosunków pracy. Z przepisów prawa wynika wiele wątpliwości, które nie sprzyjają prowadzeniu rokowań zbiorowych pomiędzy partnerami społecznymi w sferze samorządu terytorialnego.

Obecna ustawa o pracownikach samorządowych promuje regulaminy wynagradzania jako autonomiczne źródło prawa pracy. Natomiast regulaminy wynagradzania powinny być z założenia aktem o charakterze tymczasowym. Pierwoplanowa rola regulaminów wynagradzania jest założeniem błędnym prowadzącym do wyeliminowania układów zbiorowych pracy w samorządzie terytorialnym. Oczywiście kształt uregulowania statusu pracowników samorządowych nie jest jedyną przyczyną braku rokowań zbiorowych prowadzących do zawierania układów zbiorowych prac.

Biorąc pod uwagę model zatrudnienia w administracji samorządowej, ustawodawca powinien jednak usunąć przeszkody braku zainteresowania układami zbiorowymi pracy. Ożywienie praktyki rokowań zbiorowych w administracji publicznej wymagałoby poszerzenia pola negocyjacyjnego. Istotnym problemem w administracji samorządowej jest określenie właściwej reprezentacji po stronie pracodawcy, którym są władze publiczne, natomiast osoby reprezentujące samorządowe jednostki organizacyjne nie posiadają odpowiednich uprawnień właścicielskich i decyzyjnych.

Bibliografia

- Cholewicz, A. (2014). Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w procesie kształtowania nowoczesnej służby cywilnej w Polsce. W: W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*. Warszawa: KSAP.
- Czarnecki, P. (2020). Pracownik i pracodawca samorządowy. W: P. Czarnecki, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska (red.), *Zatrudnianie pracowników samorządowych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dubowik, A., Pisarczyk, Ł. (2011). *Prawo urzędnicze*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dubowik, A. (2019). Rola prawa pracy jako czynnika determinującego kształt aparatu urzędniczego państwa. W: Ł. Pisarczyk (red.), *Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-lecie odzyskania niepodległości*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Florek, L., Seweryński, M. (1988). *Międzynarodowe Prawo Pracy*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych.
- Gernigon, B. (2007). *Labour relations in the public and para-public sector*. Pobrane z: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_088529.pdf [26.07.2023 r.].
- Goździewicz, G. (2012). Model układu zbiorowego w Polsce. W: G. Goździewicz (red.), *Aktualne problemy polskiego i niemieckiego prawa pracy*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”.
- Góral, Z. (2010). Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej. W: A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe Prawo Pracy w XXI wieku*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Góral, Z. (1999). *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Hajn, Z. (2012). W kwestii zdolności układowej organizacji pracodawców zrzeszających jednostki budżetowe. W: M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Hajn, Z. (2013). *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lewandowski, H. (1998). Stosowanie układów zbiorowych pracy do pracowników objętych pragmatykami pracowniczymi. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 11.
- Nowik, P. (2014). *Metoda negocjacji układowych w zakresie kształtowania wynagrodzenia za pracę pracowników administracji publicznej*. Lublin: KUL.
- Pisarczyk, Ł. (2009). Nowa ustawa o zatrudnianiu pracowników samorządowych, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 3/2009 (19–27).
- Pisarczyk, Ł. (2019). *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rycak, A. (2016). Komentarz do art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych. W: M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, A. Rycak, *Ustawa o pracownikach samorządowych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rzetecka-Gil, A. (2014). Oznaczenie pracodawcy samorządowego oraz jego reprezentacji sądowej, jak również jego reprezentacji do dokonywania pozasądowych czynności z zakresu prawa pracy. Glosa do wyroku SN z dnia 18 września 2013 r., II PK 4/13, LEX/el.

- Płażek, S. (2019). Czas pracy pracowników samorządowych. W: S. Płażek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Bąbiak-Kowalska, R. Skwarło, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stelina, J. (2015). Podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXIV, 408–417.
- Suliński-Jakubowski, P. (2021). Układy zbiorowe pracy w samorządzie terytorialnym – czy można zwiększyć ich rolę?. *Samorząd terytorialny*, 11, 69–80.
- Szewczyk, H. (2013). Układy zbiorowe pracy w sferze publicznej. W: Z. Góral (red.), *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin profesora Waclawa Szuberta*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szewczyk, H. (2012). *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szmit, J. (2011). Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata). *Samorząd terytorialny*, 3, 5–14.
- Szmit, J. (2011). Specyficzne źródła prawa pracy pracowników samorządowych. *Gdańsko-Lódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego*, 1, 63–85.
- Walczak, K. (2023). Komentarz do art. 39 oraz 42 ustawy o pracownikach samorządowych. W: K. Baran (red.), *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wujczyk, M. (2023). Komentarz do art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. W: K. Baran (red.), *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

ZAKOŃCZENIE

Jak wskazaliśmy we *Słowie wstępnym*, publikacja ta jest jednym z efektów projektu „Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów II” współfinansowanego z Funduszy Norweskich 2014–2021 w ramach Programu Dialog Społeczny – Godna Praca. Celem projektu była poprawa jakości dialogu społecznego w sektorze publicznym na poziomie samorządów w Polsce poprzez identyfikację i rozwój metod wspierających dialog społeczny w tym sektorze, a także rozwój kanałów efektywnej komunikacji i współpracy pomiędzy partnerami społecznymi sektora publicznego i władzami lokalnymi.

W zawierającej jedenaście rozdziałów książce zostało poruszone szerokie spektrum tematów od pomocy społecznej, przez aktywne starzenie się, ochronę zdrowia, dobrostan psychiczny pracowników, koncepcję pracodawcy rzeczywistego, autonomiczne źródła prawa pracy u pracodawców samorządowych, historię samorządności w Polsce po 1989 r., sprawstwo partnerów społecznych we wpływaniu na proces prawodawczy na poziomie lokalnym, „trójkąt niemożności”, po wpływ kryzysu układów zbiorowych na stosunki pracy na szczeblu lokalnym.

Autorzy podchodzą do podejmowanej w swoich opracowaniach problematyki z różnych pozycji teoretyczno-metodologicznych, co przede wszystkim wynika z faktu, że reprezentują rozmaite dziedziny i dyscypliny naukowe. Pod względem liczebności w zespole autorskim dominują prawnicy, ale obok nich występują przedstawiciele ekonomii, socjologii i polityki publicznej.

Twórcy projektu oceniali, że dialog społeczny w sektorze publicznym na poziomie samorządów w Polsce charakteryzuje się niską efektywnością i brakiem możliwości rozwiązywania problemów pracowniczych. Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, iż związki zawodowe mogą negocjować jedynie z bezpośrednim pracodawcą, który jest ograniczony w zakresie podejmowania „niezależnych” decyzji dotyczących środowiska i warunków pracy. Rzeczywistym pracodawcą jest samorząd, który jednakże 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 będzie osiągnięcie konsensusu w zakresie rozwiązań przyczyniających się do stworzenia godnych warunków pracy.

Trywialne wydaje się stwierdzenie, że jednostki samorządu terytorialnego w najbliższych latach będą mierzyć się z licznymi wyzwaniem. Przede wszystkim należy wskazać na starzenie się społeczeństwa. O ile dłuższe życie kobiet i mężczyzn jest wielkim osiągnięciem cywilizacyjnym, to łączą się z nim określone wyzwania w zakresie instytucjonalnej i pozainstytucjonalnej opieki, szeroko rozumianego wsparcia w zapewnieniu godnego życia.

Inne jeszcze wyzwania związane są z dynamiczną zmianą technologiczną, w tym cyfryzacją. Przekształcenia związane z coraz szerszym wykorzystaniem sztucznej inteligencji wiążą się z licznymi możliwościami i zyskami, ale rodzą też potrzebę działań. Cyfryzacja będzie oddziaływać na szeroko rozumiany świat pracy, usługi publiczne, edukację czy też sferę kultury i rozrywki.

Następny element to zmiany wynikające z potrzeby implementacji celów z zakresu polityki klimatycznej, ekologicznej, wdrażania rozwiązań z zakresu gospodarki obiegu zamkniętego. Szerokie spektrum wyzwań dotyczy wprowadzania rozwiązań mających na celu oszczędzanie energii i pozyskiwanie jej ze źródeł odnawialnych.

Kolejne wyzwania związane są ze ogólną sytuacją na rynku pracy, w tym pojawiających się niedoborach siły roboczej o określonych kwalifikacjach, czy większej obecności na rynku pracy i w lokalnych społecznościach osób o zróżnicowanym pochodzeniu narodowym i etnicznym.

Nie można także zapominać o wyzwaniach związanych z koniecznością udzielenia pomocy, wsparcia w aklimatyzacji tysiącom osób, które ze względu na rosyjską agresję musiały opuścić teren Ukrainy.

To skrótowe odniesienie się do oczywistych wyzwań, z jakimi przyjdzie się borykać lokalnym społecznościom, ma służyć podkreśleniu, że istnieje coraz wyraźniejsza potrzeba poszukiwania rozwiązań z obszaru dialogu obywatelskiego w celu pogłębiania procesu dochodzenia do wspólnych rozwiązań. Szczególną częścią dialogu obywatelskiego jest dialog społeczny. Zazwyczaj myślimy o nim w kontekście dialogu związków zawodowych i pracodawców oraz w kontekście dialogu partnerów społecznych z władzą publiczną na poziomie centralnym. Trzeba jednak podkreślić potrzebę jego rozwoju także w wymiarze zdecentralizowanym i lokalnym.

Oczywiście zagadnienie rozwoju dialogu społecznego na linii: jednostki samorządu terytorialnego – związki zawodowe – pracodawcy pośrednio związani ze sferą samorządową to nie tylko kwestia wyzwań. To także rozwiązania warunkujące sytuację finansową samorządu oraz ustrojowe decyzje dotyczące zakresu jego zadań i modelu działania. W tym kontekście można wskazać na wciąż otwartą kwestię środków z Krajowego Planu Odbudowy jako czynnika wpływającego na sytuację finansową sfery samorządowej.

Obraz, nawet tak ogólnie zarysowany ujawnia liczne problemy, które mogą być przedmiotem dalszego namysłu akademików i praktyków. Pozostaje jeszcze jeden ważny punkt odniesienia: konieczność implementacji w Polsce art. 4 Dyrektywy o europejskiej adekwatnej płacy minimalnej wskazujący na potrzebę zwiększenia liczby pracowników objętych układami zbiorowymi pracy. Bez stworzenia sektorowego, ponadzakładowego poziomu rokowań i bez objęcia rokowaniami pracowników samorządowych oraz pracowników zatrudnionych u pracodawców pośrednio zależnych od samorządu nie uda przybliżyć się do wskaźnika 80% objęcia stanowiącego punkt odniesienia we wskazanej dyrektywie.

W najbliższym czasie można spodziewać się zmian legislacyjnych (które już w pewnym stopniu rozpoczęto, np. poprzez prekonsultacje w RDS), przykładowo ustaw i regulacji dotyczących sporów zbiorowych czy funkcjonowania rynku pracy (w tym publicznych służb zatrudnienia). Te i inne regulacje będą miały pośredni wpływ na możliwość rozwoju dialogu na linii związki zawodowe – jednostki samorządu terytorialnego. Jak widać, tych potencjalnych prawnych punktów odniesienia – art. 4 Dyrektywy czy długo oczekiwanej nowej ustawy dotyczącej sporów zbiorowych, które mogą mieć wpływ na dialog społeczny w sferze samorządowej – jest sporo.

Podstawowym elementem jest jednakże podejmowanie spontanicznych i oddolnych działań mających na celu dyskutowanie, konsultowanie i negocjowanie. Ważne jest zawieranie porozumień o współpracy (w szerszym lub węższym zakresie) pomiędzy jednostkami samorządu, pracodawcami powiązаныmi ze sferą samorządową i związkami zawodowymi. W pierwszej fazie projektu Schematy Dialogu Społecznego dla Godnej Pracy w sektorze publicznym na poziomie samorządów udało się zawrzeć dwa porozumienia (w Płocku oraz Jaworznie). Kolejne porozumienia pozwolą na ocenę przydatności i praktyki zastosowanych rozwiązań i promocję dobrych praktyk.

Mamy świadomość, że publikacja ta swoim zakresem obejmuje jedynie mały wycinek zagadnień, które winny być przedstawione i dyskutowane, aby ożywić dialog na linii samorząd – związki zawodowe – pracodawcy zależni od jednostek samorządu terytorialnego. Żywimy jednak nadzieję, że publikacja ta pozwoli na dalsze podejmowanie tej ważnej problematyki. Jesteśmy dopiero w fazie poszukiwań docelowego modelu rozwoju dialogu społecznego z samorządem terytorialnym w celu poprawy warunków pracy i życia lokalnej społeczności.

Książka stanowi przykład podejścia interdyscyplinarnego, łącząc w sobie teksty przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, od prawa, przez socjoekonomię, po politykę publiczną. Skład autorski jest różnorodny również dlatego, że w ramach tej publikacji akademicy spotykają się z działaczami związkowymi, co niewątpliwie rozszerza perspektywę, z której analizowana jest przedmiotowa materia i daje Czytelnikom możliwość poznania wielu punktów widzenia na tę bardzo, wbrew pozorom, złożoną problematykę.

ISBN 978-83-67450-72-0



9 788367 450720

www.scholar.com.pl