

Waldemar Walczak*

FORMY I PRZEJAWY DYSKRYMINACJI PRACOWNIKÓW W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wstęp

Zagadnienia dotyczące dysfunkcji i patologii w zakresie zarządzania kapitałem ludzkim w jednostkach samorządu terytorialnego są bez wątpienia złożonym i wielopłaszczyznowym obszarem badawczym. Powszechną akceptację zyskuje pogląd, że sprawność funkcjonowania i efektywność realizowanych zadań przez administrację samorządową zależy w dużym stopniu od wiedzy, kwalifikacji, umiejętności i kompetencji zasobów ludzkich, a przede wszystkim jest pochodną rzeczywistych postaw i wzorców zachowań osób zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze [H. Czubasiewicz, B. Nogalski, 2006, s. 21-25]. Warto pokreślić, że JST są organizacjami finansowanymi z pieniędzy podatników, realizującymi zadania o charakterze publicznym, które są bezpośrednio odczuwalne przez lokalną społeczność.

Celem niniejszego opracowania jest rozpoznanie i wnikliwa analiza wybranych aspektów dyskryminacji pracowników samorządowych jakie mają swoje realne potwierdzenie w praktyce. Problem dyskryminacji pracowników należy postrzegać w wielowymiarowym ujęciu, kładąc szczególny nacisk na łamanie fundamentalnej zasady równości wobec prawa, zarówno na etapie stosowanych metod i technik w procesie rekrutacji, nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, możliwości rozwoju i awansu zawodowego, a także zasad wynagradzania. Tak sformułowanemu celowi podporządkowano wybór adekwatnej metody, jaką jest przeprowadzenie kompleksowych badań analitycznych opartych na wiarygodnych i możliwych do zweryfikowania informacjach źródłowych, które JST są zobowiązane podawać do wiadomości publicznej. Przyjęta metodyka umożliwia wygenerowanie wiązki cennej wiedzy, która jest podstawą do sformułowania prawdziwych wniosków. Dodatkowo, przyjęte podejście badawcze jest zobiektywizowane i pozbawione błędów, które mogą się pojawić jeżeli narzędziem badawczym jest kwestionariusz ankietowy, bowiem odpowiedzi udzielane przez respondentów mogą być nacechowane subiektywizmem i nie zawsze pokrywają się z prawdą.

* Dr, Uniwersytet Łódzki.

Cechą nauk o zarządzaniu, która w istotny sposób wpływa na zakres badań, jest ich praktyczność. Dlatego też z naukowego punktu widzenia ważne jest wypracowanie zespołu twierdzeń, które będą odzwierciedlać istotę powiązań między badanymi zjawiskami, umożliwiając zrozumienie analizowanych procesów i pozwalając przewidywać obserwowaną rzeczywistość [E. Masłyk-Musiał, 2010, s. 16]. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest szczegółowa interpretacja pojęcia *dyskryminacja* na gruncie obowiązującego prawa.

Dyskryminacja – definiowanie, aspekty prawne

Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu to zjawiska, które zostały wyraźnie zdefiniowane w polskim prawie pracy dopiero kilka lat temu. Głównym motorem zmian legislacyjnych w tym kierunku były dążenia Polski do członkostwa w strukturach Unii Europejskiej, gdzie zasada równości, zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu, w tym równe wynagrodzenie za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości, to wartości fundamentalne. Polska, chcąc wejść do rodziny krajów unijnych, musiała w pełni dostosować swoje ustawodawstwo pracy do wysoko postawionych standardów wspólnotowych [K. Kędziora, K. Śmiszek, 2010, s. IX].

Podejmując próbę celującą w wyjaśnienie jakie działania podejmowane wobec pracowników mają charakter dyskryminacji, należy w pierwszej kolejności odwołać się do przepisów prawa pracy [L. Florek, 2010]. W rozdziale II Kodeksu pracy poświęconym zasadom równego traktowania w zatrudnieniu, warto zwrócić uwagę na następujące sformułowania. Zgodnie z treścią art. 18^{3a} § 1. – pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nie określony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. W myśl § 2. – równe traktowanie w zatrudnieniu oznacza niedyskryminowanie w jakikolwiek sposób, bezpośrednio lub pośrednio, z przyczyn określonych w § 1.

Warto zauważyć, że są to dość ogólne stwierdzenia, które dają pewną swobodę i dowolność interpretacyjną. Ustawodawca ponadto wprowadza pojęcie dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej:

- dyskryminowanie bezpośrednie istnieje wtedy, gdy pracownik z jednej lub z kilku przyczyn określonych w § 1 był, jest lub mógłby być traktowany w porównywalnej sytuacji mniej korzystnie niż inni pracownicy;
- dyskryminowanie pośrednie ma miejsce wówczas, gdy na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje albo szczególnie niekorzystna sytuacja w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych wobec wszystkich lub znacznej liczby pracowników należących do grupy wyróżnionej ze względu na jedną lub kilka przyczyn określonych w § 1, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne.

Warto zauważyć, że ten ostatni fragment definicji rodzi uzasadnione wątpliwości, ponieważ zasadniczo podważa sens wcześniej wymienionych przesłanek i zakresu pojęciowego dyskryminacji. Co więcej, zapis ten nie daje możliwości ustalenia precyzyjnego kryterium pozwalającego udzielić jasnej odpowiedzi na pytanie – co jest działaniem noszącym znamiona dyskryminacji, tj. oceny charakteryzującej się jednoznacznym walorze rozstrzygalności. Można ponadto sądzić, że pracodawca, który faktycznie dyskryminuje pracowników, będzie się tłumaczył, że podejmowane przez niego działania służą realizacji innego celu.

Nie budzi natomiast zastrzeżeń art. 11³ – jakkolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nie określony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna. Wypada jednakże żałować, że ustawodawca wprowadzając zakaz dyskryminacji, jednocześnie nie przewiduje żadnej odpowiedzialności karnej dla pracodawcy, który dopuścił się takiego czynu.

Na szczególną uwagę zasługuje art. 18^{3d}, który stanowi, że osoba, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone na podstawie odrębnych przepisów. Ten przepis jest ewidentnym dowodem potwierdzającym jakie prawa przysługują pracownikom, a jaka odpowiedzialność spoczywa na pracodawcy. Z art. 18^{3d} można także wnioskować, że pracownik nie ma ustawowo zagwarantowanego prawa powrotu do pracy, w przypadku gdy pracodawca naruszył wobec niego zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, a jedynie może się ubiegać

o odszkodowanie. Jest to szczególnie ważny przepis, który w praktyce stawia pracownika z góry na przegranej pozycji wobec pracodawcy.

Bardzo ważne znaczenie ma zapis art. 18^{3b} – zgodnie z którym, za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu uważa się różnicowanie przez pracodawcę sytuacji pracownika z jednej lub kilku przyczyn wymienionych w art. 18^{3a} § 1, którego skutkiem jest:

- odmowa nawiązania lub rozwiązanie stosunku pracy,
- niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia albo pominięcie przy awansowaniu lub przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą,
- pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe.

Opisane zdarzenia nie będą jednakże rozumiane jako przejaw dyskryminacji, jeśli pracodawca udowodni, że kierował się obiektywnymi powodami. Postępowaniem pracodawcy, które nie narusza zasady równego traktowania w zatrudnieniu, jest podejmowanie działań proporcjonalnych do osiągnięcia zgodnego z prawem celu różnicowania sytuacji pracownika, polegających na:

- 1) niezatrudnieniu pracownika z jednej lub kilku przyczyn określonych w art. 18^{3a} § 1, jeżeli rodzaj pracy lub warunki jej wykonywania powodują, że przyczyna lub przyczyny wymienione w tym przepisie są rzeczywistym i decydującym wymaganiem zawodowym stawianym pracownikowi,
- 2) wypowiedzeniu pracownikowi warunków zatrudnienia w zakresie wymiaru czasu pracy, jeżeli jest to uzasadnione przyczynami nie dotyczącymi pracowników bez powoływania się na inną przyczynę lub inne przyczyny wymienione w art. 18^{3a} § 1,
- 3) stosowaniu środków, które różnicują sytuację prawną pracownika, ze względu na ochronę rodzicielstwa lub niepełnosprawność,
- 4) stosowaniu kryterium stażu pracy przy ustalaniu warunków zatrudniania i zwalniania pracowników, zasad wynagradzania i awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, co uzasadnia odmienne traktowanie pracowników ze względu na wiek.

Najwięcej kontrowersji wzbudza zapis dotyczący stosowania kryterium stażu pracy przy ustalaniu warunków zatrudnienia i wynagradzania, zwłaszcza, że za staż pracy u wielu pracodawców przysługuje dodatkowy składnik wynagrodzenia. Można sądzić, że ustawowe przepisy zostały celowo sformułowane w sposób nieprecyzyjny, aby stwarzać możliwość instrumentalizacji prawa, dla realizacji partykularnych interesów pracodawcy.

W myśl art. 18^{3c} § 1. – pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Warto dodać, że pracami o jednakowej wartości są prace, których wykonywanie wymaga od pracowników porównywalnych kwalifikacji zawodowych,

potwierdzonych dokumentami przewidzianymi w odrębnych przepisach lub praktyką i doświadczeniem zawodowym, a także porównywalnej odpowiedzialności i wysiłku [KP, art. 18^{3c} § 3].

Można zatem skonstatować, że pracownicy którzy mają porównywalne kwalifikacje zawodowe, posiadają podobny staż pracy i doświadczenie zawodowe, mają prawo do jednakowego wynagrodzenia. W praktyce okazuje się, że w wielu urzędach państwowych pracownik, który ma znacznie wyższe kwalifikacje niż jego przełożony, otrzymuje nawet kilkakrotnie mniejsze wynagrodzenie, bowiem jest to uzależnione od zajmowanego stanowiska pracy. Na koniec tych rozważań warto dodać, że przejawem dyskryminowania jest także działanie polegające na zachęcaniu innej osoby do naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, oraz niepożądane zachowanie, którego skutkiem jest naruszanie godności pracownika i stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej i upokarzającej atmosfery. Wydaje się, że opisane wyżej zjawiska są odzwierciedleniem najbardziej wyrafinowanej formy dyskryminacji, bowiem osoba, która jest rzeczywistym inicjatorem wykreowanych procesów pozostaje w cieniu, wysługując się innymi. W ten sposób prawdziwy sprawca przesuwa ciężar odpowiedzialności na innych, a tym samym pozostaje bezkarny.

Wnikliwa obserwacja wzorców zachowań władz samorządowych, diagnoza podejmowanych działań poparta badaniami własnymi, skłania do wniosku, że dyskryminacja pracowników w JST jest zjawiskiem powszechnym, które jest wspierane przez system nieformalnych powiązań partyjno-biznesowych. Spoiwem i dominantą tego patologicznego układu są znaczące osobiste korzyści finansowe, które nakładają się na komplementarną sieć powiązań personalnych, w szczególności dotyczy to metodyki obsadzania stanowisk kierowniczych w urzędach administracji samorządowej, powoływania członków rad nadzorczych spółek miejskich i procedur wyboru zarządów w tych spółkach [W. Walczak, 2010].

Dyskryminacja pracowników w urzędach administracji samorządowej – spostrzeżenia i wnioski z badań

Punktem wyjścia do wyznaczenia celu i zakresu badań empirycznych jest art. 32. Konstytucji RP, stwierdzający, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Oznacza to, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Następnym przepisem obowiązującego prawa jest art. 1. Ustawy o pracownikach samorządowych, w którym ustawodawca wyjaśnia, że przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych powstały „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań

publicznych przez samorząd terytorialny". Na szczególną uwagę zasługuje sformułowanie o *bezstronności*, którą należy rozumieć jako postępowanie zgodnie z obowiązującym prawem, ukierunkowane na realizację zadań publicznych dla dobra mieszkańców. Jednocześnie musi być jawne, przejrzyste, oparte na zasadach poszanowania dla ludzi, a przede wszystkim wolne od uzasadnionych podejrzeń o realizację partykularnych interesów wybranych grup beneficjentów, w oparciu o środki publiczne. Dodać także należy, że bezstronność działania oznacza równość pracowników wobec prawa, zasadę niedyskryminacji pod żadnym względem, a także konieczność racjonalnego i merytorycznego uzasadniania podejmowanych decyzji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Bardzo ważnym kryterium bezstronności jest równe traktowanie w zatrudnieniu, czego odzwierciedleniem jest m.in.: nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy, takie same warunki zatrudnienia — prawo do otrzymywania podobnego wynagrodzenia za pracę na równorzędnych stanowiskach pracy przy posiadaniu takich samych kwalifikacji, możliwość rozwoju i awansu zawodowego, dostępu do szkoleń, itp..

Mając na względzie przywołane przepisy prawne poddano wnikliwej analizie rzeczywiste procesy związane z metodami zarządzania kapitałem ludzkim w Urzędzie Miasta Łodzi. Badania zostały przeprowadzone w okresie luty - wrzesień 2010, w oparciu o powszechnie dostępne i wiarygodne źródła informacji publicznej, które jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana zgodnie z ustawą podawać do publicznej wiadomości. Przedmiotem badań jest identyfikacja i diagnoza przejawów dyskryminacji pracowników w zakresie nawiązywania stosunku pracy, zasad awansowania i wynagradzania. Jak słusznie zauważa Z. Janowska u podstaw doboru kadry kierowniczej w JST nie leżą kwalifikacje merytoryczne, lecz głównie polityczne. Wymiana kadr kierowniczych na „słuszne politycznie” stała się zjawiskiem powszechnie występującym, przynoszącym negatywne skutki społeczne i ekonomiczne [Z. Janowska, 2005, s. 72]. Takie działania są ewidentnym naruszeniem fundamentalnej zasady wytyczającej ramy prawne funkcjonowania w Polsce samorządu terytorialnego, który jest ustawowo zobligowany do zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych.

Przejawy dyskryminacji w zakresie procedur naboru na wolne urzędnicze stanowiska pracy i zasad awansowania

Niezwykle ważną kwestią jest doprecyzowanie jak należy rozumieć i interpretować termin „*wolne urzędnicze stanowisko pracy*”. Zgodnie z art. 12. ustawy, wolnym stanowiskiem urzędniczym jest stanowisko, na które zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy danej jednostki lub przeniesiony służbowo pracownik samorządowy zatrudniony w innej jednostce. Specyfika zarządzania zasobami

ludzkimi w JST, polega m.in. na tym, że ustawodawca daje możliwość zatrudniania na wolnych stanowiskach z pominięciem otwartych procedur naboru, ale takie rozwiązanie obejmuje wyłącznie osoby posiadające status pracownika samorządowego. Te regulacje prawne mogą być oceniane zarówno pozytywnie, jak również można zgłosić szereg uzasadnionych uwag wobec takiego rozwiązania. Obserwacja rzeczywistości dostarcza dowodów, że taka praktyka jest stosowana w przypadkach, gdy np. zmienia się władza w danym urzędzie, i nowi władarze miasta ciągną za sobą do nowego miejsca pracy swoich „zaufanych urzędników” z poprzedniej JST. Takie posunięcie jest bardzo wygodne, bowiem nie trzeba przeprowadzać żadnych naborów, a zmianę pracodawcy dokonuje się w ciągu jednego dnia. Tak więc wolne urzędnicze stanowisko pracy w samorządzie, nie jest pojęciem tożsamym z wakuującym etatem, na którym aktualnie nie pracuje żadna osoba.

Jest to bardzo ważne stwierdzenie, bowiem zasadniczo ta ustawowa interpretacja odbiega od ogólnie przyjętego rozumowania. Można to łatwo wyjaśnić na prostym przykładzie, że jeśli np. dany dyrektor podejmuje decyzję o zmianie pracodawcy (bądź pracodawca podejmuje decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy) i w rezultacie powstaje wolny, wakujący etat, to w myśl zapisów ustawowych, pracodawca wcale nie musi postrzegać tego stanowiska jako „wolne stanowisko urzędnicze”. Może bowiem przenieść (awansować) na to stanowisko innego urzędnika zatrudnionego w danej JST, może powierzyć innemu pracownikowi pełnienie obowiązków na tym stanowisku, bądź obsadzić stanowisko w wyniku przeniesienia służbowego pracownika samorządowego z innego urzędu. Ta ostatnia formuła wymaga jednakże porozumienia pracodawców, może być przeprowadzona na wniosek lub za zgodą osoby zainteresowanej. Jest to kolejny dowód, że takie „służbowe przeniesienia” dotyczą wąskiego grona „ustawionych wybrańców”, bowiem jest to przepis o charakterze fakultatywnym, a nie obligatoryjnym. Zgodnie z art. 22. aktualny pracodawca może nie wyrazić zgody na przedstawiony wniosek pracownika, używając argumentu, że zmiana miejsca pracy może naruszyć ważny interes jednostki samorządowej zatrudniającej pracownika. Należy wyraźnie zaznaczyć, że obowiązujące przepisy prawne zasadniczo podważają konstytucyjną zasadę równości w dostępie do pracy w administracji samorządowej i stawiają w uprzywilejowanej pozycji osoby, które aktualnie posiadają status pracownika samorządowego, pozbawiając szansy na podjęcie pracy przez pozostałe osoby.

W opisywanym przypadku pracodawca oczywiście może także podjąć decyzję o przeprowadzeniu naboru na wakujące miejsce, wówczas jeśli chce w ten sposób stworzyć szansę dla osób z zewnątrz.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami pracodawca ogłasza „otwarty i konkurencyjny nabór” na wolne urzędnicze stanowisko pracy. Otwartość naboru polega na tym, że informacja o postępowaniu konkursowym jest upowszechniana i podawana do publicznej wiadomości, m.in. poprzez fakt zamieszczenia stosownego komunikatu na stronie internetowej danego urzędu.

Pracodawca samorządowy precyzuje w ogłoszeniu jakie stawia wymagania formalne wobec kandydatów dotyczące m.in. wykształcenia, stażu pracy, doświadczenia zawodowego itp.. Właśnie na tym etapie mamy do czynienia z najbardziej wyrafinowanymi przejawami dyskryminacji, bowiem to właśnie proces definiowania wymagań kwalifikacyjnych stawia w uprzywilejowanej pozycji „z góry upatrzonych beneficjentów”, wykluczając z postępowania inne osoby. Jest to bardzo ważny etap procedur naboru, który ma fundamentalne znaczenie dla finalnego wyniku postępowania konkursowego. Oczywiście pracodawca zawsze się będzie tłumaczył, że sformułowane w ogłoszeniu kryteria powstały z zamiarem wyłonienia najbardziej odpowiedniego kandydata, który będzie gwarantował realizację zdefiniowanych w ogłoszeniu zadań. Prowadzone kontrole wewnętrzne ograniczają się wyłącznie do tego, aby sprawdzić, czy ogłoszenie ukazało się w odpowiednim czasie, czy dokumenty złożone przez kandydata odpowiadają stawianym warunkom konkursowym, czy została powołana komisja ds. przeprowadzenia naboru, czy są wszystkie niezbędne podpisy na dokumentach itp.. Jest to oczywiście bardzo powierzchowna i „iluzoryczna kontrola” procedur, mająca jedynie na celu uwiarygodnienie i potwierdzenie słuszności dokonywanych działań. Prawdziwa, merytoryczna, pogłębiona kontrola, która daje podstawy do wygenerowania wiązki cennej wiedzy o rzeczywistych celach i przesłankach wykreowanych procesów, musi mieć kompleksowy charakter. Trzeba zatem dokonać porównania jak definiowane są kryteria kwalifikacyjne dla porównywalnych wolnych urzędniczych stanowisk pracy, z uwzględnieniem następstw tychże procesów w kontekście natychmiastowych awansów nowozatrudnionych pracowników na stanowiska pełniących obowiązki dyrektora biura, wydziału. Dopiero wówczas można dostrzec prawdziwe cele podejmowanych działań oraz ewidentne dowody manipulacji i ustawiania naborów pod konkretnych kandydatów, co jest twardym dowodem na dyskryminacje innych potencjalnych pracowników. Trzeba pamiętać, że od sposobu ustawienia wymagań kwalifikacyjnych bezpośrednio zależy liczba osób, które zgłaszają się do naboru, a tym samym spełniają wymagania formalne.

Mając na względzie przepisy obowiązującego prawa można zauważyć, że ustawodawca nie określa jaki ma być odpowiedni kierunek wykształcenia dla danego stanowiska, co daje pracodawcy swobodę interpretacji. W jednym ogłoszeniu można zatem podać, że wymagane jest wykształcenie wyższe, w drugim wyższe magisterskie, a w trzecim np. wyższe magisterskie o profilu ekonomicznym bądź prawniczym. Natomiast jeśli dla równorzędnych stanowisk urzędniczych pracodawca raz określa, że oczekuje wykształcenia wyższego, a następnie w drugim ogłoszeniu, na porównywalne stanowisko o podobnym zakresie obowiązków, pracodawca wymaga wyłącznie ukończenia studiów na konkretnym kierunku, i jeszcze dodatkowo osoba musi mieć określoną specjalizację itd., to takie postępowanie nosi znamiona nierównego traktowania

pracowników. Analiza ogłoszeń dowodzi bowiem, że tam gdzie były tak szczegółowo i dokładnie zdefiniowane wymagania formalne, pracownicy od razu po przyjęciu do pracy zostawali natychmiastowo awansowani na stanowisko p.o. dyrektora. Trudno zatem w takich okolicznościach podejrzewać, że działanie pracodawcy miało na celu pozyskanie na zgłoszone wakujące, szeregowo stanowisko pracy, akurat tak wybitnego fachowca o ściśle określonych kwalifikacjach (równość szans w zatrudnieniu, ścieżce awansu?).

Sytuacja jest jednoznaczna tylko w przypadku takich wolnych urzędniczych stanowisk pracy, które z racji swej specyfiki wymagają dodatkowych uprawnień zawodowych — np. radca prawny, audytor wewnętrzny, informatyk, geodeta, architekt, główny księgowy, itp.. Wówczas jeśli pracodawca oczekuje konkretnego kierunkowego wykształcenia bądź doświadczenia zawodowego może się wytłumaczyć, że jest to podyktowane realizacją prawnie dozwolonego celu. W pozostałych przypadkach należy bezpośrednio odwoływać się do ustawy o pracownikach samorządowych, w której jasno jest sprecyzowane, że *na kierowniczym stanowisku urzędniczym może zostać zatrudniona osoba, która posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku, oraz posiada wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia*. Z takiego sformułowania jasno wynika, że ustawodawca nie dyskryminuje osób, które wcześniej nie pracowały w administracji samorządowej, stwarzając im równe szanse na objęcie stanowiska kierowniczego.

Wnikliwa analiza procedur naboru stosowanych w Urzędzie Miasta Łodzi skłania do zauważenia m.in. następujących przykładowych dysfunkcji:

- nabór na stanowisko specjalisty w Oddziale Analiz i Serwisu Internetowego w Biurze Analiz Medialnych i Wydawnictw [numer ewidencyjny naboru: 9/BA.I/2/III/2010]: na szczególną uwagę zasługują następujące kryteria — posiadanie co najmniej wykształcenia średniego. Stanowisko specjalisty jest jednym z najniższych stanowisk urzędniczych, na których nie jest wymagane wykształcenie wyższe. Jest zatem rzeczą kuriozalną, że kandydat, który został przyjęty na to stanowisko pracy zostaje natychmiastowo awansowany na stanowisko kierownicze pełniące obowiązki dyrektora biura. Należy w tym miejscu zauważyć, że natychmiastowa akceleracja ścieżki kariery i awansu następuje z pominięciem kolejnych stanowisk pracy (podinspektora, inspektora, głównego specjalisty, gdzie obowiązkowo jest wymagane wykształcenie wyższe), a w rezultacie wykreowanych procedur osoba ze średnim wykształceniem obejmuje wysokie stanowisko kierownicze w UMŁ. Wniosek jest następujący, że pracodawca celowo instrumentalnie zdefiniował takie wymagania kwalifikacyjne, aby uprzednio nieformalnie wybrany kandydat mógł zostać ustawiony na stanowisku kierowniczym,

co jest rażącym dowodem omińnięcia prawa w celu zapewnienia korzyści finansowych dla konkretnego beneficjenta. Takie postępowanie ponadto podważa zaufanie i wiarygodność pracodawcy samorządowego, a także bezstronność i obiektywizm działań, bowiem zakres obowiązków zdefiniowany w ogłoszeniu nie wskazuje, że pracodawca poszukuje kandydata na dyrektora biura, lecz osobę na szeregowe stanowisko pracy;

- nabór na stanowisko głównego specjalisty w Oddziale Promocji Miasta i Współpracy z Zagranicą w Biurze Promocji, Turystyki i Współpracy z Zagranicą [numer ewidencyjny naboru: 12/BPT.I/3/III/2010]: pracodawca od kandydata oczekuje tylko i wyłącznie posiadania wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku administracja, jako jedyne które jest najbardziej adekwatne do podejmowania działań kreujących pozytywny wizerunek i promocję miasta. Obiektywnie rzecz ujmując dyskryminacja wszystkich pozostałych kandydatów, którzy mają inne wyższe wykształcenie magisterskie np. prawnicze lub ekonomiczne (np. ukończone studia na kierunku zarządzanie) jest całkowicie bezpodstawna, ponieważ nie można uznać, że tylko pracownik z wykształceniem administracyjnym może wykonywać zdefiniowane w ogłoszeniu zadania. W tym przypadku osoba zatrudniona na stanowisku głównego specjalisty natychmiastowo obejmuje stanowisko kierownicze p.o. dyrektora biura. Jest to zatem kolejny dowód manipulowania kryteriami konkursowymi w celu pozbawienia równego dostępu do pracy przez innych kandydatów;
- nabór na stanowisko radcy prawnego w Zespole Radców Prawnych w Biurze Prawnym [numer ewidencyjny naboru: 14/BP.I/1/III/2010]: na szczególną uwagę zasługuje fakt, że pracodawca nie wymaga od kandydata konkretnego okresu stażu pracowniczego, minimalnego doświadczenia w wykonywaniu zawodu radcy prawnego, jak również w zakresie zadań na danym stanowisku pracy nie ma żadnej informacji o kierowaniu pracą biura, co należy uznać jako niezwykle ważną przesłankę w kontekście natychmiastowego awansu na p.o. dyrektora Biura Radców Prawnych;
- nabór na stanowisko dyrektora Wydziału Edukacji [numer ewidencyjny naboru: 17/Ed/1/III/2010]: w tym przypadku pracodawca wyklucza z udziału w postępowaniu wszystkie osoby, które nie mają min. 15 letniego okresu stażu pracowniczego.

Podsumowując zaprezentowane wybrane przykłady należy zauważyć, że wszyscy kandydaci, którzy zostali wybrani w „otwartych i konkurencyjnych” naborach zajmują wysokie stanowiska kierownicze w UMŁ, co oznacza, że wykonują pracę wymagającą podobnych kwalifikacji i doświadczenia. Opierając się na przepisach ustawy o pracownikach samorządowych, trzeba raz jeszcze przypomnieć, że osoba, która może być zatrudniona na stanowisku

kierowniczym musi posiadać wykształcenie wyższe i minimum 3 letni okres stażu pracowniczego. Warto zatem powiązać ze sobą wiązkę istotnych informacji dotyczącą zaprezentowanych procesów, co zostało przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela nr 1. Zróżnicowanie wymagań formalnych wobec osób zajmujących porównywalne dyrektorskie stanowiska kierownicze w UMŁ

kierownicze urzędnicze stanowiska pracy w UMŁ	Dyrektor Wydziału Edukacji	p.o. Dyrektora Biura Radców Prawnych	p.o. Dyrektora Biura Analiz Medialnych i Wydawnictw	p.o. Dyrektora Biura Promocji, Turystyki i Współpracy z Zagranicą
zatrudnienie było efektem naboru na stanowisko	Dyrektora Wydziału Edukacji	radcy prawnego	specjalisty	głównego specjalisty
wymagania formalne odnośnie wykształcenia	wyższe magisterskie z zakresu kierunków studiów społecznych i prawnych	wyższe magisterskie o kierunku prawo	średnie	wyłącznie wyższe magisterskie o kierunku administracja
wymagania odnośnie pracowniczego stażu pracy	min. 15 lat pracowniczego stażu pracy	w wymaganiach podanych w ogłoszeniu nie zdefiniowano min. okresu stażu pracy	min. 8 lat doświadczenia zawodowego w mediach	min. czteroletni staż pracy
otrzymanie dodatkowych korzyści z tytułu dodatkowego miejsca pracy		przewodniczący rady nadzorczej spółki UMŁ Miejska Arena Kultury i Sportu sp. z. o.o.		członek rady nadzorczej spółki UMŁ Miejska Arena Kultury i Sportu sp. z. o.o.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji podanych na stronach <http://bip.uml.lodz.pl>

Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że kandydaci wyłonieni w trakcie procedur naboru na wolne szeregowe urzędnicze stanowiska pracy byli oceniani apriori, tego samego dnia z chwilą rozpoczęcia pracy, że nadają się do zajmowania stanowisk kierowniczych. Powstaje zatem uzasadnione pytanie czemu w tych szczególnych przypadkach pracodawca nie mając żadnych formalnych podstaw związanych z oceną pracy w UMŁ, z góry uznał, że akurat Ci pracownicy będą traktowani w odmienny sposób niż pozostali? Każdy pracownik samorządowy podlega oczywiście okresowej ocenie dotyczącej konkretnego okresu zatrudnienia, którą sporządza jego bezpośredni przełożony, jak zatem wytłumaczyć, że przełożony np. specjalisty w Biurze Analiz Medialnych i Wydawnictw, bądź głównego specjalisty w Biurze Promocji, Turystyki i Współpracy z Zagranicą, którzy *de facto* musieli wystąpić z wnioskiem o zatrudnienie nowego pracownika, skąd wiedzieli jakie sformułować wymagania formalne, a także na jakiej podstawie mogli uznać, że spośród tylu innych pracowników tylko oni nadają się do zajmowania stanowiska kierowniczego? Kolejne pytanie dotyczy decyzji organu wykonawczego miasta Łodzi, w sprawie powołania nowoprzyjętych pracowników do rady nadzorczej spółki z 100% udziałem kapitałowym miasta. Argumentacja władz może być następująca, iż decyzje organu wykonawczego JST dotyczące wskazania członków rady nadzorczej podejmowane są jednoosobowo, i nie muszą być argumentowane. Oznacza to brak konieczności merytorycznego uzasadnienia powodów jakie legły u podstaw podjętej decyzji, a tym samym daje całkowitą swobodę i dowolność w kształtowaniu składu rad nadzorczych spółek z 100% udziałem danej JST.

Trzeba jednak zauważyć, że osoba pełniąca funkcje prezydenta miasta Łodzi jest również pracownikiem samorządowym, a tym samym należy w tym miejscu odnieść się do przepisów ogólnych ustawy o pracownikach samorządowych. Z przepisów cytowanej ustawy jasno wynika, że decyzje podejmowane przez organ wykonawczy muszą być nie tylko oparte na przysługujących uprawnieniach, ale przede wszystkim muszą być jawne i bezstronne. Jeśli zatem organ wykonawczy chce stworzyć możliwość podjęcia dodatkowej pracy dla pracowników samorządowych zatrudnionych w UMŁ, powinien taką informację upowszechnić, aby zagwarantować konstytucyjne prawo do równego traktowania przez władze, a tym samym dać szansę innym pracownikom UMŁ posiadającym uprawnienia do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej. W przeciwnym razie postępowanie organu wykonawczego zasadniczo podważa zaufanie obywateli do władzy samorządowej i jej organów, a także może świadczyć o daleko posuniętej stronniczości, mającej w rezultacie zapewnić uzyskanie korzyści majątkowej przez wąską grupę beneficjentów.

Przejawy dyskryminowania w zakresie wynagradzania pracowników samorządowych

Dla przedstawienia form dyskryminacji w zakresie zasad wynagradzania pracowników posłużono się oficjalnymi informacjami, które zostały podane na stronie internetowej Urzędu Miasta Łodzi.

Przedmiotowy dokument (raport) nazwany: *Bilans otwarcia po stu dniach* [<http://www.uml.lodz.pl> 2010-05-13], zawiera wyniki przeprowadzonego audytu dotyczącego m.in. metodyki wydawania pieniędzy publicznych związanych z procesami przyznawania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w UMŁ.

W opinii nowych władz w urzędzie ma miejsce dyskryminacja pracowników, czego dowodem jest fakt, że pracownicy o podobnych kwalifikacjach, zatrudnieni na takich samych stanowiskach urzędniczych oraz wykonujący podobne zadania mają zróżnicowane wynagrodzenie nawet o kilka tysięcy złotych. W poniższej tabeli zawarto przykładowe stanowiska urzędnicze i kwoty przyznawanego wynagrodzenia (tabela nr 2).

Tabela nr 2. Zróżnicowanie wynagrodzenia na tych samych stanowiskach urzędniczych

Stanowisko urzędnicze	Miesięczne wynagrodzenie brutto (PLN)	
	minimalne	maksymalne
główny specjalista	2 972	8 905
inspektor	1 789	6 099
podinspektor	1 537	4 343

Źródło: Raport pt. *Bilans otwarcia po stu dniach*, s. 2. (informacja publiczna dostępna na stronie UMŁ, <http://www.uml.lodz.pl>; dostęp. 04. 06. 2010).

Jak wynika z podanych informacji największe zróżnicowanie ma miejsce w przypadku pracowników zatrudnionych na stanowisku głównego specjalisty, gdzie kontrasty w wynagrodzeniu sięgają prawie 6 tysięcy złotych, co oznacza, że w urzędzie jest grupa tak wybitnych głównych specjalistów, którzy zarabiają aż trzy razy więcej niż ich koledzy, zajmujący takie samo stanowisko.

Dla rzetelności prowadzonych rozważań należy dodać, że informacje przedstawione w cytowanym raporcie, nie są wystarczające aby wygenerować cenną wiązkę wiedzy. Dopiero na podstawie przeprowadzonych wywiadów z pracownikami UMŁ można wnioskować, że w grupie tych wybitnych fachowców otrzymujących ponadprzeciętne wynagrodzenia, wcale nie są osoby które przewyższają poziomem swojej wiedzy, wykształcenia, bądź wyróżniającymi idiosynkratycznymi kompetencjami, lecz wysokie wynagrodzenie zawdzięczają wyłącznie układom, koneksjom rodzinnym i politycznym powiązaniom. W opinii nowego kierownictwa UMŁ, w badanym

okresie, czyli przed referendum, w wyniku którego został odwołany poprzedni Prezydent Miasta Łodzi, dyskryminacja widoczna jest także przy przyznawaniu nagród.

Wypada jedynie żałować, że to nagłe olśnienie i dostrzeżenie tych akceptowanych oraz wspieranych patologii, nastąpiło u 3 byłych łódzkich radnych miejskich, którzy aktualnie zasiadają we władzach Łodzi. Oznacza to, że przez okres 3,5 roku nikomu to nie przeszkadzało i radni miejscy, którzy byli opłacani z pieniędzy podatników, nie widzieli potrzeby zająć się tą sprawą. Jest ponadto zastanawiające, że obecne władze Łodzi wcześniej nie dostrzegały podobnych dysfunkcji dotyczących ich samych jako pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim na stanowisku podinspektora (p.o. z-cy Dyrektora Departamentu ds. Regionalnego Programu Operacyjnego), głównego specjalisty (p.o. Dyrektora Departamentu Kultury i Edukacji), podinspektora w Wojewódzkim Urzędzie Pracy (p.o. z-cy Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi).

Dodatkowo warto zauważyć, że dobór kadry kierowniczej WUP w Łodzi jest bardzo trafnym i dobitnym przykładem instrumentalnego omijania prawa, bowiem na 4 osoby kierownictwa urzędu, 3 zostały awansowane na p.o. dyrektora/ z-cy, ze stanowiska podinspektora. Wspólną cechą wyróżniającą wszystkich 4 dyrektorów WUP jest pełnienie funkcji radnego, którego partyjni koledzy reprezentują wybrane kluby w sejmiku wojewódzkim, posiadającym uprawnienia powoływania i odwoływania zarządu województwa. Ta zadziwiająca koincydencja procesów naboru radnych do pracy i przepływów kapitałowych na konta wybranych kandydatów, jest jedynie wąskim fragmentem obnażającym skalę i zakres dyskryminacji w zakresie zarządzania kapitałem ludzkim w JST.

Podsumowanie

Zjawisko dyskryminacji pracowników samorządowych jest powszechnie występującą i tolerowaną patologią zarządzania kapitałem ludzkim w JST. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że regulacje prawne nie przewidują odpowiedzialności karnej dla pracodawców, którzy dopuszczają się tego procederu. Dodatkowo takie praktyki są elementem całego systemu opartego na powiązaniach i układach, którego spoiwem są wymierne korzyści osobiste dla wybranych beneficjentów. Zasada równego traktowania w zatrudnieniu jest utożsamiana jako podstawowa zasada prawa pracy [K. Kędziora, K. Śmiszek, 2010, s. 65]. Powinny zostać opracowane etyczne procedury postępowania, które będą gwarantowały przestrzeganie tej zasady, jak również poszanowanie wymogów sprawiedliwości społecznej i zwyczajnej przyzwoitości [L. Zbiegień-Maciąg, 2006, s. 207]. Problemem jest jednak to, że nikt nie jest realnie zainteresowany wprowadzeniem takich procedur, a uwarunkowania funkcjonowania JST są w znacznej mierze zależne od norm i wartości

kulturowych występujących w partiach politycznych. Kultura organizacyjna obejmuje ważne i akceptowalne przez pracowników wartości, jest interaktywna z zarządzaniem nastawionym na rozwój kapitału ludzkiego [A. Sajkiewicz, 2007, s. 38].

Zgodzić się trzeba z bardzo trafną opinią W. Kieżuna, że główną przyczyną niesprawności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce na przestrzeni okresu 1989-2009, są patologie związane z korupcją i arogancją władzy. W zakresie aparatu urzędniczego administracji jest to problem przede wszystkim selekcji przy przyjęciu do pracy. Pewne tradycyjnie naganne formy zachowań stały się upowszechnionym obyczajem, traktowanym jako coś o znikomej społecznej szkodliwości czynu. Do społecznie akceptowanego obyczaju awansowały różne postacie korupcji, nepotyzmu, „kolesiostwa”, protekcjonizmu, przybierające nieraz bardzo wyrafinowaną postać, odległą od prymitywnej formy wręczania koperty z gotówką [W. Kieżun 2009, s. 55-56; 2005, s. 67-93]. Dlatego też tak trudno jest dziś przewyciężyć ukształtowane negatywne wzorce zachowań i postawy. Odpowiednie uregulowania prawne dotyczące zakazu dyskryminacji mogą być podstawą do skutecznego przeciwdziałania tym zjawiskom w sferze zatrudnienia i warunków pracy, pod warunkiem, że pracodawcy będą chcieli je stosować w praktyce. To jest jednak w znacznej mierze zależne od takich wartości jak uczciwość, wiarygodność, szacunek dla ludzi, obiektywizm i sprawiedliwość w ocenie pracowników, czyli wartości, które są obecnie bardzo rzadko przestrzegane w praktyce.

Bibliografia

- Czubasiewicz H., Nogalski B. [2006], *Kompetencje kadr kierowniczych w dążeniu do doskonałości*, [w:] Borkowska S. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Teraźniejszość i przyszłość*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Florek L. [2010], *Prawo pracy*, 12 wydanie, C.H. Beck, Warszawa.
- Janowska Z. [2005], *Patologia władzy samorządowej*, [w:] Janowska Z., Cewińska J., Wojtaszczyk K. (red.), *Dysfunkcje zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kędziora K., Śmiszek K. [2010], *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, C.H. Beck, Warszawa.
- Kieżun W. [2009], *Patologia zarządzania publicznego*, [w:] materiały z konferencji *W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- Kieżun W. [2005], *O sprawną administrację publiczną*, Fundacja Ius et Lex, Nr (III) 1/2005, Warszawa.
- Masłyk-Musiał E. [2010], *Badawcze wyzwania w naukach o zarządzaniu*, [w:] Lachiewicz S., Nogalski B. (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Sajkiewicz A. [2007], *Projakościowa kultura zarządzania kapitałem ludzkim*, [w:] Pochtowski A. (red.), *W kierunku jakości kapitału ludzkiego*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Walczak W. [2010], *Metody rekrutacji i doboru menedżerów w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi”, 3-4/2010, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Walczak W. [2010], *Powoływanie członków rad nadzorczych spółek z kapitałem samorządów – ramy prawne i praktyka*, „Przegląd Corporate Governance”, 1/2010, Polski Instytut Dyrektorów, Warszawa.

Zbiegień Maciąg L. [2006], *Etyczne przedsięwzięcia w organizacji*, [w:] Zbiegień-Maciąg L. (red.), *Nowe tendencje i wyzwania w zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Kraków.

Akty prawne

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

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

Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. 2010 r., Nr 105, poz. 655).

Strona internetowa: <http://www.uml.lodz.pl>

Słowa kluczowe: Dyskryminacja pracowników, samorząd terytorialny.

Key words: Employees discrimination, self - government administration.

Streszczenie

Celem artykułu jest rozpoznanie i kompleksowa analiza zagadnień związanych z problematyką dyskryminacji pracowników w jednostkach administracji samorządowej. Prawne aspekty dyskryminacji zostały wnikliwie omówione z uwzględnieniem przepisów Kodeksu Pracy, ustawy o pracownikach samorządowych oraz zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozważania teoretyczne zostały poparte wynikami własnych badań empirycznych, zwracając szczególną uwagę na łamanie fundamentalnej zasady równości wobec prawa, zwłaszcza na etapie nawiązywania stosunku pracy, możliwości awansowania, a także zasad wynagradzania.

Summary

The purpose of this article is presenting a comprehensive analysis and diagnosis related with problems of the discrimination against employees in self –government units.

The main aspects of discrimination were presented with regard to legal articles of Constitution of the Republic of Poland as the basic law for the State, the legal article of labour code, and the principles of the local government activity. Apart from theoretical considerations, empirical research were conducted, putting the particular emphasis on

breaking the fundamental rule equal rights, both on the stage of methods and techniques applied in the recruitment processes, rules and potentialities of promotion, as well as principles of remuneration.