

MATEUSZ BARWAŚNY

BOLESŁAW M. ĆWIERTNIAK

DOROTA FLESZER

BOŻENA GAJDZIK

DAGMARA GIL

JOANNA JAGODA

ROMUALD JOŃCZY

GRZEGORZ KRAWIEC

MARIAN ANDRZEJ LIWO

ARKADIUSZ PRZYBYŁKA

JACEK PYKA

JUSTYNA ROKITOWSKA

JAROSŁAW SOZAŃSKI

JAROSŁAW STORCZYŃSKI

KAROLINA SYKUŁA

ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI

JOANNA UNTERSCHÜTZ

MARCIN WUJCZYK

ANDRZEJ ZIOMEK

MARIA ZRALEK

KOMPETENCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

SAMORZĄD TERYTORIALNY A RYNKI PRACY



POD REDAKCJĄ

BOLESŁAWA M. ĆWIERTNIAKA

**KOMPETENCJE SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE
POLITYKI SPOŁECZNEJ**

**SAMORZĄD TERYTORIALNY
A RYNKI PRACY**

Publikacja pod patronatem:



ODDZIAŁ W KATOWICACH
Komisja Nauk Prawnych
i Ekonomicznych



*Wasza Magnificencjo, Wysoki Senacie, Dostojni Goście, Drodzy Studenci,
ogłaszam rok akademicki 2016/2017 rokiem obchodów 20-lecia Wyższej Szkoły
Humanitas.*

Z wystąpienia Kanclerza WSH Aleksandra Dudka
podczas inauguracji roku akademickiego 2016/2017

KOMPETENCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

SAMORZĄD TERYTORIALNY A RYNKI PRACY

pod red. Bolesława M. Ćwiertniaka



Sosnowiec 2016

Recenzent

prof. zw. dr hab. Lidia Zacharko

Redaktor Oficyny Wydawniczej „Humanitas”

Danuta Dziewięcka

Projekt okładki

Bartłomiej Dudek

Copyright by

Oficina Wydawnicza „Humanitas”

ul. Kilińskiego 43

41-200 Sosnowiec

tel.: 32 363 12 25

e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl

dystribucja@humanitas.edu.pl

ISBN: 978-83-65682-75-8

Sosnowiec 2016

Sfinansowano z dotacji podmiotowej na utrzymanie potencjału badawczego w 2015 roku
Wydziału Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas

Spis treści

Bolesław Maciej Ćwiertniak

O refleksji naukowej nad relacjami samorządu terytorialnego i rynków pracy (zamiast Wprowadzenia)	7
---	---

CZĘŚĆ I. Pracodawca samorządowy i jego pracownicy

Rozdział 1. Marcin Wujczyk

Zakres pojęcia „pracodawca samorządowy”	21
---	----

Rozdział 2. Mateusz Barwański

Specyfika nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta)	31
--	----

Rozdział 3. Grzegorz Krawiec

Staż pracy jako warunek zatrudnienia na stanowisku zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)	49
---	----

Rozdział 4. Marian Andrzej Liwo

Raporty Najwyższej Izby Kontroli o naborze na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego i ich reperkusje	57
---	----

Rozdział 5. Andrzej Marian Świątkowski

Przeniesienie służbowe w ustawie o pracownikach samorządowych jako specyficzna cecha zobowiązaniowego stosunku pracy urzędnika samorządu terytorialnego.....	75
--	----

Rozdział 6. Dorota Fleszer

Zarządzanie zasobami ludzkimi a oceny pracowników samorządowych.....	101
--	-----

CZĘŚĆ II. Źródła prawa i kompetencje organów samorządu terytorialnego w zakresie rynków pracy

Rozdział 7. Jarosław Sozański

Międzynarodowe prawo pracy a lokalne rynki pracy, w tym pozostające w kompetencji samorządów terytorialnych.....	125
--	-----

Rozdział 8. Andrzej Ziomek

Główne bariery i rządowe propozycje zmian w skuteczniejszym przeciwdziałaniu bezrobociu w Polsce. Retrospekcja działań (2009-2013)	143
--	-----

Rozdział 9. Joanna Unterschütz

Rola publicznych służb zatrudnienia w procedurze legalnego zatrudnienia migrantów.....	155
--	-----

Rozdział 10. Joanna Jagoda	
Zadania powiatów w zakresie polityki rynku pracy	169

CZĘŚĆ III. Funkcjonowanie lokalnych rynków pracy w regionie

Rozdział 11. Jarosław Storczyński	
Przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy w mieście Bielsko-Biała i powiecie bielskim w latach 2011-2016	
– wybrane zagadnienia	181

Rozdział 12. Jacek Pyka, Andrzej Ziomek	
Przeciwdziałanie bezrobociu w gminach województwa śląskiego w świetle badań ankietowych.....	195

Rozdział 13. Karolina Sykuła, Andrzej Ziomek	
Przeciwdziałanie bezrobociu w gminach województwa opolskiego – wyniki badań ankietowych	215

Rozdział 14. Andrzej Ziomek	
Teoretyczne uwarunkowania przeciwdziałania bezrobociu w gminach.....	225

Rozdział 15. Dagmara Gil	
Bezrobocie i metody przeciwdziałania temu zjawisku na przykładzie gminy Zawiercie.....	239

Rozdział 16. Romuald Jończy, Justyna Rokitowska	
Czynniki remigracji Polaków z zagranicy.....	257

Rozdział 17. Arkadiusz Przybyłka	
Ograniczenie zatrudnienia wśród górników węgla kamiennego w okresie transformacji ustrojowej.....	271

Rozdział 18. Bożena Gajdzik	
Skutki indukowanej redukcji kadry w przemyśle hutniczym.....	281

Rozdział 19. Maria Zrałek	
Sytuacja osób starszych na rynku pracy.....	295

Informacja o wydawnictwach samorządowych Oficyny Wydawniczej „Humanitas”	311
--	-----

O refleksji naukowej nad relacjami samorządu terytorialnego i rynków pracy (zamiast Wprowadzenia)

I.1. Nawet pobieżna lektura opracowań poświęconych wzajemnym relacjom samorządu terytorialnego (a ściślej: jego jednostek i ich organów) i rynków pracy (w pierwszym rzędzie tzw. lokalnych) wskazuje, iż relacje te stanowią przedmiot zainteresowań badawczych różnych dyscyplin naukowych. Wspomniana problematyka ma zatem **interdyscyplinarny charakter**, który uwzględniać należy, prowadząc kompleksowe badania tejsze, z udziałem przedstawicieli różnych zainteresowanych dyscyplin naukowych (czy jak się to często określa: nauk).

2. W niniejszym opracowaniu zamierzam zaprezentować, w sposób syntetyczny, refleksje dwojakiego rodzaju:

1) uwagi dotyczące podstawowych nauk, których przedmiotem badań są relacje samorządu terytorialnego i rynków pracy (por. część II pkt 1. do 5., część III pkt 1. do 3.).

2) ogólną prezentację zawartych w niniejszej monografii opracowań, stanowiących jej rozdziały; (por. część IV pkt 1. do 5.).

II.1. Problematyka zatrudnienia i bezrobocia stanowi tradycyjną domenę **ekonomii**. Stąd też zainteresowania ekonomistów zjawiskiem bezrobocia, środkami jego łagodzenia, stanem zatrudnienia itp. Wraz z procesami wyodrębniania się nauki **polityki społecznej** zagadnienia te stają się przedmiotem badań tejsze nauki. Przypomnieć tu można, że początki polityki społecznej jako nauki w Polsce, pomimo działalności we wcześniejszych okresach uczonych uznawanych za jej prekursorów, wiąże się zazwyczaj z okresem międzywojennym², zaś szczególnie dynamiczny jej rozwój z okresem po 1956/1957 roku³. W ramach nauki polityki społecznej traktuje się politykę zatrudnienia jako tzw. szczegółową politykę społeczną⁴. Od szeregu lat występuje też

¹ Dr hab., prof. ndzw. Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

² Por. np. J. Auleytner, *Polityka społeczna. Pomiędzy ideą a działaniem*, Warszawa 1994, s. 31 i nast. Tenże: *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa 2005, s. 19 i nast. M. Mitręga, *Przedmiot i zakres polityki społecznej*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka, M. Zralek (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998, s. 5 i nast., s. 10 i nast. Por. też L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość dla przyszłości*, Katowice 2001 (zawierająca historię i biogramy członków Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej).

³ Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna. Pomiędzy ideą ..., s. 44 i nast., tenże: Polska polityka społeczna ..., s. 90 i nast. M. Mitręga, Przedmiot..., s. 14 i nast.*

⁴ M. Mitręga, *Przedmiot..., s. 7. Por. też L. Dziewięcka-Bokun, O roli i miejscu polityki społecznej w nowoczesnych systemach politycznych*, [w:] J. Auleytner (red.), *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza*, Katowice 2002, s. 85 i nast., S. Golinowska, *O przedmiocie polityki społecznej. Dlaczego, dla kogo i kto?*, s. 94 i nast.

nazwa polityki rynków pracy⁵. Oczywiście badania prowadzone w ramach tej ostatniej nie mogą się obyć bez czerpania z dorobku i ustaleń innych polityk szczegółowych (takich m.in. jak polityka demograficzna, rodzinna, migracyjna, zabezpieczenia społecznego itp.). *Nota bene* wskazać tu można, iż nauka polityki społecznej przejęła i przystosowała określony warsztat pojęciowy klasycznej ekonomii (stąd wspomniane pojęcie „rynków pracy” czy też „kapitału ludzkiego i społecznego”⁶ i temu podobne.

Po „odrodzeniu” w 1990 r. samorządu terytorialnego wraz z nadaniem jednostkom i organom tegoż samorządu określonych zadań i kompetencji w zakresie polityki społecznej⁷, stał się on istotnym jej podmiotem. Stąd też pisze się o samorządowej polityce społecznej⁸, zaś jej istotną częścią staje się problematyka zatrudnienia i lokalnych rynków pracy⁹.

2. Zagadnienia związane z tematyką niniejszej monografii stanowią równocześnie istotny przedmiot zainteresowania nauk prawnych, w szczególności różnych, jak je określał Z. Ziemiński, „dogmatyk szczegółowych prawoznawstwa”¹⁰. I tak **prawo administracyjne** (dział określany obecnie jako ustrojowe prawo administracyjne) opisuje i analizuje struktury i kompetencje organów administracji publicznej działających w sferze zatrudnienia¹¹, których część po reformie samorządowej przejęły określone organy samorządu terytorialnego i podległe im wyspecjalizowane urzędy¹².

⁵ Por. np. [w:] J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana (z okazji jubileuszu 90-lecia urodzin Prof. Antoniego Rajkiewicza naszego Honorowego Przewodniczącego Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN)*, Warszawa 2012, część III *Praca i rynek pracy*, s. 143 i nast. Podobnie pojęcie „rynku pracy” występuje w nazwach jednostek organizacyjnych uczelni ekonomicznych (np. w Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach funkcjonują m.in. Katedra Rynków Pracy oraz Centrum Badań i Studiów Nad Rynkiem Pracy). By pozostać przy przykładzie tego UE: staraniem prof. dr hab. D. Kotlorz placówki te zorganizowały cykl siedmiu konferencji zatytułowanych „Dylematy rynków pracy”. Oczywiście pojęcie „rynków pracy” występuje też w tytułach związanych z nimi monografii zbiorowych, których nie będę tu wymieniał.

⁶ Przykładem może być tu monografia zbiorowa: D. Maroń (red.), *Kapitał ludzki i społeczny. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Wrocław 2009.

⁷ Por. J. Reguński, *Samorząd terytorialny przy „okrągłym stole” 1989*, [w:] A. Agopszowicz, T. Kurowska, M. Pazdan (red.), *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Prof. Waleriana Pańki*, Katowice 1993, s. 99 i nast.; K. Podgórski, *Przemiany ustroju samorządu terytorialnego w Polsce*, s. 113 i nast.; I. Lipowicz, *Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-1998 – perspektywa administracyjna. Naprawa transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 6 i nast. Por. też B. M. Cwierniak, *O refleksji nad samorządem terytorialnym*, [w:] B.M. Cwierniak (red.), *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, tom I: *Ustrój samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2015, s. 7 i nast. i cyt. tam pozycje.

⁸ Por. np. D. Moroń, K. Zamorska (red.), *Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, Wrocław 2010.

⁹ K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki społecznej*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna...*, s. 27 i nast.; M. Makuch, *Realizacja polityki społecznej na tle głównych zadań samorządu gminy, powiatu województwa – ogólna charakterystyka, źródła finansowania*, s. 43 i nast.; K. Sipurzyńska-Rudnicka, *Bezrobocie długotrwale w województwie dolnośląskim*, s. 107 i nast.

¹⁰ Por. szczególnie Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa – Poznań 1983, *passim*.

¹¹ Por. np. podręcznik: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 113 i nast.

¹² Por. np. A. Agopszowicz, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego (rozdział III)*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 57 i nast.

Samo zaś zatrudnienie kadr administracji publicznej stanowiło w okresie międzywojennym i stanowi obecnie, po przemianach początku lat 80., przedmiot zainteresowania **prawa urzędniczego**. Jeszcze dziś problematyka kadr administracji publicznej: rządowej i samorządowej traktowana jest przez niektórych autorów jako przedmiot istotnego działu prawa administracyjnego – prawa urzędniczego czy też prawa stosunków służbowych w administracji¹³.

Podobnie do problematyki zatrudnienia w administracji publicznej podchodzą autorzy zajmujący się **nauką administracji**. Problemy doboru kadr administracji, podstaw ich zatrudnienia, praw i obowiązków, doskonalenia itp. stanowią istotną część zakresu badań nauki administracji, wspomaganej przez jej dyscypliny „pomocnicze”¹⁴.

3. Podkreślić przy tym należy, iż problematyka zatrudnienia w administracji publicznej, w tym samorządowej, stanowi zdaniem specjalistów prawa pracy przedmiot prawa urzędniczego, traktowanego jednak jako dział **prawa pracy**¹⁵.

Aspekty prawne problematyki zatrudnienia i bezrobocia stanowią przedmiot zainteresowań i badań **prawa zabezpieczenia społecznego** (traktowanego do połowy lat 80. XX wieku jako obszerny dział naszego prawa pracy)¹⁶. Podkreśla się przy tym, iż przynależność do prawa zabezpieczenia społecznego wynika z faktu zastosowania techniki zaopatrzeniowej¹⁷.

¹³ Por. np. J. Korczak, *Pracownicy administracji* (rozdział VIII), [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, podręcznik, s. 229 i nast. Z nowszych por. też T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, tom 11, *System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2011 (gdzie autorzy różnicują stosunki pracy w administracji i stosunki służbowe). Por. też B.M. Ćwiertniak, *Stosunek pracy* (rozdział VI), [w:] K.W. Baran, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, s. 147 i nast. i podana tam literatura.

¹⁴ Por. np. L. Zacharko, *Dobór i kształcenie kadr w administracji* (rozdział VIII), [w:] E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 1999, s. 141 i nast.; A. Błaś, J. Boć, *Kadry* (rozdział VII), [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 261 i nast.

¹⁵ Stanowisko takie zajmują m.in. autorzy podręczników prawa urzędniczego: T. Liszcz, R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004; J. Piątkowski, M.K. Kolasiński, A. Kolasiński, *Stosunki pracy w administracji publicznej (na tle prawa wspólnotowego)*, Toruń 2008; J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009 (szczególnie s. 1 i nast.); Ł. Pisarczyk, A. Dubowik, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011; na takim założeniu oparte są też: K.W. Baran, *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014, Z. Góral (red.), *System prawa pracy*, tom IV: *Indywidualne prawo pracy – pozaumowne stosunki pracy*, Warszawa 2017; por. też B.M. Ćwiertniak, *O problemach zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, tom III: *Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec 2015, s. 7 i nast.

¹⁶ Por. np. T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, tom III: *Ochrona pracy, prawo administracji pracy, prawo ruchu zawodowego*, Kraków – Warszawa 1986. Piszę o tym w: *Pojęcie i przedmiot prawa pracy* (rozdział I), [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych...*, s. 35 i nast., por. też B.M. Ćwiertniak, *Pojęcie i systematyka prawa pracy* (rozdział I), [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, tom I: *Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 54 i nast. Por. też J. Stelina, *Przedmiot prawa pracy* (rozdział II), s. 79 i nast.

¹⁷ Por. np. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1995 (rozdział XXV *Zabezpieczenie w przypadku braku pracy*), s. 187 i nast.; W. Koczur, *Zabezpieczenie społeczne. Zarys problematyki*, Katowice 2012, s. 98 i nast. Por. również M. Żukowski,

Równocześnie w literaturze polskiego prawa pracy podkreśla się od kilkunastu lat, iż prawna problematyka bezrobocia i zatrudnienia traktowana być winna jako odrębny dział prawa pracy, nie zaś prawa zabezpieczenia społecznego¹⁸.

Notabene wskazać tu należy na dyskusje dotyczące samego zakresu **prawa pracy**:

- po pierwsze – toczone od połowy lat 80. do początków XXI wieku spory o to, czy prawo pracy jest częścią **prawa socjalnego**¹⁹;
- po drugie – toczone obecnie dyskusje, czy prawo pracy nie powinno być ujmowane jako część nowej gałęzi prawa – **prawa zatrudnienia**²⁰ (obejmującego obok dotychczasowego zakresu prawa pracy indywidualne, zbiorowe i procesowe stosunki prawne zatrudnienia niepracowniczego)²¹.

4. Problematyka relacji samorządu terytorialnego i rynków pracy analizowana jest też, w określonych jej segmentach, przez inne nauki prawne. Przykładowo wskazać tu można na **prawo finansowe** (i jego wyodrębnione działy); przedmiotem badań i analiz są tu np. sposoby finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Pojęcie i zakres zabezpieczenia społecznego, [w:] J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana...*, s. 105 i nast.; W. Muszalski, *Związki i wzajemne wpływy zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego*, s. 111 i nast.

¹⁸ Por. szerzej J. Stelina, *Przedmiot prawa pracy...*, s. 136 i nast.; Z. Górka (red.), *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, Warszawa 2013 (*passim*). Na takim założeniu oparty też będzie planowany VIII tom *Systemu prawa pracy*, poświęcony zatrudnieniu i bezrobociu pod red. M. Włodarczyka.

¹⁹ Samo „prawo socjalne” ujmowane jest w naszej literaturze w różny sposób: występują szerokie, zawężone i wąskie zakresy przedmiotowe. Ich przykładami odpowiednio mogą być opracowania: W. Muszalski, *Prawo socjalne...*; A.M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, tom I: *Specyfika stanowienia i stosowania europejskiego prawa socjalnego*, Warszawa 1998 (podobnie w kolejnych tomach); H. Szurgacz (red.), *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, Wrocław 1998. Szersze omówienie relacji prawa pracy i prawa socjalnego por. B.M. Cwiertniak, „Prawo pracy” czy „prawo socjalne”?, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy...*, s. 46-59 i cyt. tam literatura.

²⁰ Koncepcję „prawa zatrudnienia” propaguje w ostatnim dziesięcioleciu M. Gersdorf, por. m.in. M. Gersdorf (red.), *Zatrudnieni i zatrudniający na aktualnym rynku pracy*, Warszawa 2012; M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013 (por. szczególnie s. 29 i nast., s. 169 i nast.). Koncepcja ta spotkała się z krytyką sporej części doktryny prawa pracy, m.in. L. Florka, Z. Górka, A.M. Świątkowskiego, A. Sobczyk, Ł. Pisarczyka. Por. opracowania tych autorów w: Z. Hajn, D. Skupień (red.), *Przyszłość prawa pracy*. Liber amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego, Łódź 2015. Por. szersze omówienie tych zagadnień: B.M. Cwiertniak, *O prawie zatrudnienia (kilka refleksji)*, [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Lukasik (red.), *Wokół problematyki stosowania prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicę urodzin*, Sosnowiec 2016, s. 32-50, tamże literatura.

²¹ O niepracowniczym zatrudnieniu por. m.in. M. Gersdorf, *Umowa o pracę. Umowa o dzieło. Umowa zlecenia*, Warszawa 1993, s. 62 i nast., Ł. Pisarczyk, *Różne formy zatrudnienia*, Warszawa 2003, s. 9 i nast., s. 84 i nast.; E. Bąk, *Nietypowe formy zatrudnienia na rynku pracy*, Warszawa 2009; A. Musiała, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2011; Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000. Próbę systematyzacji rodzajów zatrudnienia niepracowniczego podjął W. Sanetra w podręczniku *Prawo pracy. Zarys wykładu*, tom I, Białystok 1994. Recepcja tego podziału – por. B.M. Cwiertniak, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych...*, s. 139 i nast. Szerszą systematykę niepracowniczych stosunków zatrudnienia prezentuje K.W. Baran, *O systematyce i delimitacji niepracowniczych stosunków zatrudnienia*, [w:] Z. Kubot, T. Kuczyński (red.), *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga Jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Wrocław 2011, s. 29 i nast.; K.W. Baran, *Pojęcie i systematyka zatrudnienia niepracowniczego* (rozdział 1), [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, tom VII: *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015. Tom ten stanowi najobszerniejsze jak dotąd w literaturze kompleksowe omówienie i analizę niepracowniczych stosunków zatrudnienia.

i związanych z nimi urzędów wykonujących zadania w zakresie zatrudnienia i bezrobocia, pomocy społecznej itp., świadczenia należne beneficjentom itp.²²

5. Nie można nie wspomnieć o roli, jaką odgrywają w badaniu omawianej problematyki kolejne **nauki społeczne**, takie jak socjologia, psychologia i inne, które bądź to badają bezpośrednio tę problematykę, bądź też „udzielają” swych metod i narzędzi badawczych innym naukom (np. wskazanej wcześniej nauce polityki społecznej, nauce administracji, nie mówiąc już o tzw. płaszczyznach badania prawa: aksjologicznej, socjologicznej, psychologicznej)²³.

Owo zainteresowanie różnych nauk wskazaną problematyką wiąże się ze złożonością materii oraz jej wielopłaszczyznowością. Stąd też w badaniach zagadnień objętych tematem książki Autorami są ekonomiści, politycy społeczni, prawnicy specjalizujący się w prawie administracyjnym, samorządowym czy prawie pracy.

Samorząd terytorialny w stosunku do rynków pracy, w szczególności lokalnych, występuje bowiem w różnych rolach, realizując określone cele, zadania i funkcje.

III.1. Po pierwsze, kolokwialnie mówiąc, jako „**pracodawca**” uczestniczy bezpośrednio w procesach, jakie zachodzą na lokalnych rynkach pracy, co przekłada się na jego udział w procesach występujących na rynku pracy w skali krajowej.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, wskazane w ustawie o pracownikach samorządowych²⁴, zatrudniają „pracowników samorządowych” w ro-

²² Zagadnienia te omawiane są w podręcznikach prawa administracyjnego, prawa samorządowego i prawa finansowego. W prawie samorządowym por. np. Z. Gilowska, *Finanse samorządu terytorialnego* (rozdział V), [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko (red.), *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 143-204. Poświęcono jej liczne opracowania w monografiach zbiorowych (np. wydawanych przez Uniwersytet Opolski będących dorobkiem międzynarodowych konferencji naukowych samorządu terytorialnego organizowanych przez prof. S. Dolatę), monografii indywidualnych czy podręczników w całości poświęconych finansom samorządowym. Por. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno finansowy*, Warszawa 2004.

²³ Por. np. M. Mitreğa, *Metody badawcze polityki społecznej*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka, M. Zrałek (red.), *Polityka społeczna...*, s. 9 i nast. i cyt. tam prace J. Auleytnera, M. Książkowskiego, M. Szyłko-Skoczny, J. Daneckiego, J. Supińskiej, J. Zielińskiego i S. Kantyki. W nauce administracji por. szczególnie Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa – Poznań 1979, s. 38 i n.; A. Matan, *Związek nauki administracji z innymi dziedzinami wiedzy. Metody i techniki badawcze* (rozdział drugi), [w:] E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji...*, s. 14 i nast. i cyt. tam literatura. Dyskusja nad tzw. płaszczyznami badania prawa była szczególnie żywa na przełomie lat 60. i 70. i w latach 80. XX w., kiedy to wyróżniano różne kolejne płaszczyzny badania prawa. Por. np. K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 326 i nast.; J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 13 i nast. Tamże literatura. Krytyczne omówienia por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 48 i nast., s. 74 i nast. Aktualnie za Z. Ziemińskim, który postulował, by w miejsce płaszczyzn badawczych mówić o określonych aspektach zjawisk prawnych, część autorów przyjmuje taką konwencję. Por. R. Sarkowicz, *Status metodologiczny teorii i filozofii prawa*, [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1998, s. 23 i nast. Por. też L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 15 i nast., s. 291 i nast. Por. też R. A. Tokarczyk, *Podstawy prawoznawstwa, teorii i filozofii prawa. Reinterpretacja krytyczna*, Sosnowiec 2017, s. 19 i nast., s. 83 i nast.

²⁴ Tekst pierwotny: Dz.U. 2008 r., nr 223, poz. 1458.

zumieniu wspomnianej ustawy podległym jej przepisom. Jednostka samorządu terytorialnego jest dla nich „pracodawcą” w rozumieniu art. 3 kodeksu pracy²⁵. Niejednokrotnie na danym lokalnym rynku pracy stosowny urząd (gminny, miejski), starostwo powiatowe czy urząd marszałkowski stanowią jednego z większych, czasami zaś największego – biorąc pod uwagę ilość zatrudnionych pracowników – pracodawcę. Wspomnieć tu można również o „urzędach-molochach”, takich jak Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Urząd Stołeczno-Królewski Miasta Krakowa czy urzędy takich miast jak Gdańsk, Poznań, Wrocław czy Łódź.

Nie wchodząc w tym miejscu w dyskusje o zakresie pojęcia „pracownik samorządowy” na tle art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz przepisów odsyłających do stosowania przepisów czy części przepisów tej ustawy zawartych w innych aktach ustawowych (np. ustawy o pomocy społecznej) oraz dyspozycji art. 5 kp., jakie zapoczątkowane zostały z chwilą wejścia w życie pierwszej ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r.²⁶ i toczą się nadal, w zmienionym stanie prawnym²⁷, zauważyć można, iż w zależności od przyjętego stanowiska określone duże grupy pracownicze będą „pracownikami samorządowymi” *sensu stricto* – a więc w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych bądź też pracownikami, dla których określone podmioty samorządowe będą „pracodawcami pośrednimi”²⁸. Pracodawcami bowiem w rozumieniu art. 3 kodeksu pracy są tu różne, tworzone przez organy samorządu czy też związane z nim jednostki organizacyjne, np. straże gminne i miejskie, w zakresie tzw. administracji świadczącej m.in. „samorządowe” przedszkola, szkoły, instytucje kultury, placówki służby zdrowia czy pomocy społecznej²⁹, w sferze zaś działalności

²⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502, z późn. zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. O pracownikach samorządowych. Tekst pierwotny Dz.U. 1990 r., nr 21, poz. 124.

²⁷ Szersze porównanie regulacji obu ustaw: B. M. Ćwiertniak, *Dwie ustawy o pracownikach samorządowych* (rozdział VI), [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom II, Sosnowiec 2013, s. 99-140, tam też literatura.

²⁸ Na temat pojęcia „pracodawcy pośredniego” por. B. M. Ćwiertniak, *Pracodawca – pojęcie i koncepcja*, [w:] K. W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych...*, s. 157 i nast.; K. Walczak, *Pojęcie pracodawcy w polskim prawie pracy i wynikające z niego problemy praktyczne* (rozdział 3), [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, tom II, Sosnowiec 2013, s. 41 i nast. Próby definiowania pojęcia „pracodawca samorządowy” (*sensu stricto*) nie można bowiem budować *contra legem* w oparciu o art. 3 k. p. bez uwzględnienia zapisów ustawy o pracownikach samorządowych, co sugerował A. Nowak, *Pracodawca samorządowy*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 102-108. W niniejszej monografii próby zdefiniowania pracodawcy samorządowego dokonuje M. Wujczyk: *Zakres pojęcia „pracodawca samorządowy”*. Por. też monografie na temat pracowników samorządowych, przywołane we wcześniej cyt. moim opracowaniu *Dwie ustawy...*

²⁹ Por. np. dyskusje na temat statusu pracowników pomocy społecznej jako pracowników samorządowych: B. M. Ćwiertniak, *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, [w:] *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Rocznik 1996, red. A. M. Świątkowski, Kraków 1996, s. 109 i nast.; B. M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Status zawodowy pracowników socjalnych w przepisach ustawy o pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 6, s. 8 i nast. Odmienne I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 210 i nast., 220 i nast. czy S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 29 i nast.

gospodarczej i usług komunalnych różnego rodzaju podmioty, np. przedsiębiorstwa czy spółki komunalne³⁰.

Liczbę samych pracowników samorządowych *sensu stricto*, podlegających bezpośrednio przepisom ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r., szacuje się na prawie 300 tysięcy osób. Już z początkiem tzw. pierwszego etapu reformy samorządowej w stosunki pracy pracowników samorządowych *ex lege* przekształcono ponad 96 tysięcy stosunków pracy dotychczasowych pracowników terenowych urzędów administracji państwowej. Owa „armia” pracowników samorządowych rosła wraz z kolejnymi reformami samorządowymi. Wzrost zadań i kompetencji samorządu terytorialnego spowodował z kolei „rozciągnięcie” statusu pracownika samorządowego na różne grupy pracownicze, których status regulują przepisy odrębne w rozumieniu art. 5 k.p. oraz odpowiednio art. 1a, a obecnie art. 3 obu kolejnych ustaw o pracownikach samorządowych³¹.

Podkreślić przy tym można, iż zarówno w sferze jednostek samorządu terytorialnego, wymienionych w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, jak też w zakresie administracji „świadczącej” a także usług komunalnych, widoczna jest tendencja do wzrostu zatrudnienia³². Również raporty i prognozy zatrudnienia na najbliższy okres przewidują utrzymanie tych tendencji wzrostowych³³.

2. Po drugie, przepisy prawa przewidywały dla określonych organów jednostek samorządu terytorialnego zadania i cele do realizacji oraz związane z nim kompetencje w zakresie zatrudniania i przeciwdziałania bezrobociu, które to realizować mają czy to same organy samorządu terytorialnego bezpośrednio, czy też za pośrednictwem wyspecjalizowanych organów, podległych danemu organowi samorządu terytorialnego (takich np. jak powiatowe urzędy pracy, miejskie ośrodki pomocy rodzinie itp.).

³⁰ Procesy te prezentowane były dość szeroko. Przywołać tu można choćby monografię S. Dudzika, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 79 i nast.; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000 oraz opracowania też, np. *Podstawy prawne przedsiębiorczości komunalnej. Kilka refleksji*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, tom II: *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2015, s. 99 i nast. i cyt. tam nowsza literatura. Problematyka ta jest też przedmiotem zainteresowania na licznych konferencjach naukowych. Por. np. IX Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego UJ pt. „Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia”, Kraków 19 listopada 2015 r. i związana z nią monografia zbiorowa: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016.

³¹ Pisz o tym B.M. Ćwiertniak, *O problemach zatrudnienia w samorządzie terytorialnym (Zamiast wprowadzenia)*, [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, tom III: *Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec 2015, s. 8 i nast. Tam też literatura przedmiotu.

³² Zatrudnienie w 2016 r. zwiększyło się znacznie w administrowaniu oraz działalności wspierającej (o około 10,5 %), informacji i komunikacji (10,2 %), gospodarowaniu ściekami, odpadami, w rekultywacji (2,1 – 3,3 %). Por.: <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/bezrobocie-w-polsce-nowe-dane-gus,45,0,2089773.html> [dostęp: 02.07.2016].

³³ Por. np. E. Kwiatkowski, B. Suchecki (red.), *Prognoza zatrudnienia w Polsce wg grup zawodów do 2020 r. (raport VI)*, Warszawa 2013, s. 164 i nast., szczególnie s. 177 i nast. oraz s. 221 i nast. (tzw. prognoza skorygowana). Ponieważ agregacja dokonana jest w oparciu o polską klasyfikację działalności, przeto nie rozróżnia urzędników i pracowników administracyjnych rządowych czy samorządowych.

Podkreślić przy tym można, iż owe cele, zadania i kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego jak też podległych czy związanych z nimi instytucji zostały, szczególnie w ostatnich latach, szczegółowo zaprezentowane i zanalizowane w literaturze³⁴.

3. Po trzecie, praktyczne działania wskazanych podmiotów na lokalnych rynkach pracy, opis i analiza ich efektów pozwala na ocenę stanu zatrudnienia i bezrobocia na danym terenie, skuteczności (bądź nie) zastosowanych środków, m.in. prawnych oraz propozycje zmian: czy to lokalnej polityki w tym zakresie, czy też również zmian regulacji prawnych, np. w zakresie kompetencji poszczególnych organów, zmian instrumentów prawnych, jakimi dysponują itp.³⁵

IV. 1. Niniejsza monografia zbiorowa łączy się z realizowanym w Instytucie Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu zadaniem badawczym „Samorząd terytorialny a lokalne rynki pracy” realizowanym w latach 2015-2016 pod moim kierownictwem.

Opracowanie z założenia nie miało stanowić całościowego ujęcia wskazanego problemu. Poszczególni Autorzy, zarówno reprezentujący nauki prawne, ekonomiczne, jak i politykę społeczną przygotowali poszczególne rozdziały w ramach założonego tematu, kierując się własnymi zainteresowaniami oraz stosując właściwy dla danej dyscypliny naukowej warsztat badawczy. Prezentowana monografia jest zatem dziełem zbiorowym, lecz nie wspólnym Autorów. Podkreślić tu należy, iż obok autorów pracujących etatowo w Wyższej Szkole Humanitas w książce znajduje się szereg rozdziałów autorstwa pracowników naukowych z innych ośrodków

³⁴ Poczynając od podręczników, poprzez komentarze do tzw. samorządowych „ustaw ustrojowych” i komentarze do ustaw szczególnych, takich np. jak ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa o pomocy społecznej i inne, opracowania artykułowe i monografie. Nie wymieniam ich wszystkich w tym miejscu, ponieważ będą przywoływane w odpowiednich rozdziałach książki. *Nota bene* w ostatnich kilku latach problematyka kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego ponownie stała się przedmiotem szerszego zainteresowania. Np. kompetencje monokratycznych organów jednostek samorządu terytorialnego omówiono m.in. w monografiach: M. Gurdek, *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012; M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014. Por. również przywoływaną pracę pod moją redakcją: *Samorząd terytorialny (Zagadnienia prawne)*, tom II: *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego...*, *passim*. Część zadań i kompetencji organów samorządu terytorialnego omówiono też w pracy: B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo. Sprawne rządzenie*, Łódź 2015. Ponieważ problematyka ta stanowi przedmiot dwóch cyklicznych samorządowych konferencji naukowych (10. seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego UJ – listopad 2016 oraz międzynarodowej konferencji organizowanej na Wydziale Prawa i Administracji UŚ z początkiem marca 2017 r., poświęconej źródłom prawa samorządu terytorialnego oraz jego kompetencjom) spodziewać się należy wkrótce kolejnych monografii zbiorowych oraz artykułów, w szczególności w miesięczniku „Samorząd Terytorialny”.

³⁵ Por. np. M. Maksim, Z. Wiśniewski, *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w Polsce w świetle badań empirycznych*, [w:] J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana...*, s. 172 i nast.; K. Sipurzyńska-Rudnicka, *Bezrobocie długotrwałe w województwie dolnośląskim...*, s. 107 i nast.; A. Ziomek, *Przeciwdziałanie bezrobociu w gminach. Możliwości i sposoby*, Katowice 2012. Por. też wspomniane publikacje związane z konferencjami „Dylematy rynków pracy”.

w kraju. Zawarte w książce opracowania zostały usystematyzowane w części, korespondującej ze wskazanymi wyżej (por. część III pkt 1. do 3.) płaszczyznami funkcjonowania samorządu terytorialnego w relacji do lokalnych rynków pracy.

2. **Część I** zawiera zatem opracowania łączące się ze statusem jednostki samorządu terytorialnego jako pracodawcy oraz jego pracowników. Część tę otwiera rozdział 1 autorstwa dr. Marcina Wujczyka (UJ) pt. „Zakres pojęcia »pracodawca samorządowy«”. Szczególnie istotną rolę w procesie zatrudniania pracowników samorządowych, ale też pracowników podporządkowanych samorządowi jednostek odgrywają monokratyczne organy samorządu terytorialnego³⁶. Podmioty te zostały ustawowo wyznaczone (art. 8 i nast. ustawy o pracownikach samorządowych) jako dokonujące czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki samorządu terytorialnego („pracodawcę samorządowego”)³⁷. Szczególna rola przypada tu wójtom (burmistrzom, prezydentom miast). W ich zastępstwie działać może wyznaczona przez nie osoba³⁸. Najczęściej są to zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta), rzadziej sekretarz³⁹. Stąd też kolejne dwa rozdziały dotyczą statusu pracowniczego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i jego zastępcy. Mgr Mateusz Barwański (UŁ) w rozdziale 2 omawia specyfikę nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem), zaś dr Grzegorz Krawiec (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie) w rozdziale 3 omawia wymogi związane z zatrudnieniem ich zastępców. Ponieważ istotne dla lokalnych rynków pracy są zagadnienia zatrudnienia, przeniesień i ocen (które skutkować mogą rozwiązaniem stosunku pracy) pracowników samorządowych, poświęcono im kolejne rozdziały tej części. Rozdział 4 autorstwa prof. dr. hab. Mariana Andrzeja Liwo (WSZLiZ Rzeszów) poświęcono nieprawidłowościom w naborze na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym stwierdzonym w raportach Najwyższej Izby Kontroli⁴⁰. Prof. zw. dr hab.

³⁶ Por. szerzej M. Gurdek, *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012, szczególnie s. 118 i nast., 155 i nast.

³⁷ Por. K. Kawecki, *Status pracowniczy*, [w:], S. Płazek (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009, s. 24 i nast.; J. Stelina, [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 52 i nast.

³⁸ J. Stelina, [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 52 i nast.; M. Tomaszewska, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 524 i nast.

³⁹ Por. S. Płazek, *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego – potencjał bez wykorzystania* (rozdział 8), [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, tom III: *Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec 2015, s. 142 i nast. Zwraca się uwagę, iż częściej niż sekretarz „wyznaczenie zastępcze” przez monokratyczny organ dotyczy „innej osoby” w rozumieniu art. 3.1 Kodeksu pracy. Por. K.W. Baran, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 42 i nast.; J. Stelina, [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa...*, s. 55 i nast. i cyt. tam orzecznictwo Sądu Najwyższego.

⁴⁰ Regulacje naboru były, od początków jego wprowadzenia, przedmiotem poważnej krytyki w doktrynie prawa samorządowego i prawa pracy. Por. np. R. Skwarło, *Funkcjonowanie trybu naboru na stanowiska w administracji samorządowej – podsumowanie pierwszych doświadczeń*, [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 31 i nast.; B.M. Ćwiertniak, *Z zagadnień naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym (kilka refleksji)*, „Roczniki Administracji i Prawa”

Andrzej Marian Świątkowski (Akademia Ignatianum w Krakowie) pisze (rozdział 5) o przeniesieniach służbowych urzędników samorządowych, zaś w rozdziale 6 dr Dorota Fleszer (Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu) o wpływie ocen pracowników samorządowych na zarządzanie zasobami ludzkimi⁴¹.

3. **Druga część** książki dotyczy źródeł regulacji prawnych i kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego odnoszących się do rynków pracy. Część tę otwiera rozdział 7, autorstwa doc. dr. Jarosława Sozańskiego (Prywatna Wyższa Szkoła Nauk Społecznych, Komputerowych i Medycznych w Warszawie) pt. „Międzynarodowe prawo pracy a lokalne rynki pracy, w tym pozostające w kompetencji samorządów terytorialnych”. Kolejny, 8 rozdział, przygotował dr Andrzej Ziomek (GWSH). Autor prezentuje w nim główne bariery oraz rządowe propozycje zmian w przeciwdziałaniu bezrobociu, podejmowane w latach 2009-2013⁴². Rozdział 9, szczególnie dziś aktualny, dotyczący roli publicznych służb zatrudnienia w procedurze legalnego zatrudniania migrantów, przygotowała dr Joanna Unterschütz (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni). Natomiast zadania powiatu samorządowego w zakresie polityki rynku pracy omawia prof. dr hab. Joanna Jagoda (UŚ)⁴³.

4. Ostatnia **trzecia część** dotyczy aktualnego stanu i procesów przemian rynków pracy naszego makroregionu. Część tę otwiera rozdział 11, dotyczący przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy w mieście Bielsko-Biała i powiecie bielskim w latach 2011-2016, który przygotował dr Jarosław Storczyński (Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej). Kolejne dwa rozdziały prezentują wyniki badań nad bezrobociem w gminach województw: śląskiego i opolskiego, w świetle wyników badań ankietowych, prowadzonych przez zespół badawczy GWSH w Katowicach, pod kierunkiem dr. Andrzeja Ziomka. I tak rozdział 12, autorstwa doc. dr. Jacka Pyki i dr. Andrzeja Ziomka (GWSH) dotyczy przeciwdziałania bezrobociu w gminach województwa śląskiego⁴⁴, zaś rozdział 13, autorstwa mgr Karoliny Sykuły (UWr) i dr. Andrzeja Ziomka, prezentuje wyniki badań ankietowych, dotyczących przeciwdziałania bezrobociu w gminach województwa opol-

2010, r. X, s. 61 i nast.; S. Płażek, *Nabór na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 38 i nast. Por. też np. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 101 i nast. i cyt. tam literatura.

⁴¹ Por. też M. Baron-Wiaterek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym – nowe rozwiązania*, [w:] M. Gagacka, K. Głąbicka (red.), *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, Radom 2009, s. 387 i nast.

⁴² Por. też A. Ziomek, *Przeciwdziałanie bezrobociu w gminach. Możliwości i sposoby*, Katowice 2012, s. 71 i nast., s. 169 i nast.

⁴³ Por. pozycje wskazane w przypisie 32 oraz przywołane we wskazanych rozdziałach niniejszej monografii.

⁴⁴ Por. cyt. wcześniej monografię A. Ziomka. Wyniki wcześniejszych badań: por. m.in. M. Balcerowicz-Szkutnik, A. Skórska, J. Wąsiewicz, *Rynek pracy w województwie śląskim – dynamika zmian*, [w:] A. Zagórska (red.), *Polska po 10 latach członkostwa w Unii Europejskiej z perspektywy rynków pracy śląska*, Opole 2014, s. 71 i nast.

skiego⁴⁵. *Sui generis* próbę podsumowania dwóch poprzednich rozdziałów stanowi rozdział 14, autorstwa dr. Andrzeja Ziomka, zatytułowany „Teoretyczne uwarunkowania przeciwdziałania bezrobociu w gminach”.

Przykładem analizy bezrobocia w konkretnej gminie jest rozdział 15, w którym Dagmara Gil (studentka WSH) omawia „Bezrobocie i metody przeciwdziałania temu zjawisku na przykładzie gminy Zawiercie”.

Kolejny rozdział (16) dotyczy wyników badań nad ciekawym zjawiskiem re-emigracji do Polski. Zatytułowany jest „Czynniki reemigracji Polaków z zagranicy”. Jego autorami są prof. zw. dr hab. Romuald Jończy i mgr inż. Justyna Rokitowska (oboje UE we Wrocławiu).

Ponieważ dla stanu rynków pracy naszego restrukturyzowanego regionu⁴⁶ nadal istotne znaczenie ma zatrudnienie w tradycyjnym przemyśle ciężkim, w szczególności w górnictwie i hutnictwie, przeto kolejne dwa rozdziały poświęcono tej problematyce. Rozdział 17 autorstwa dr. Arkadiusza Przybyłki (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach) pt. „Ograniczenie zatrudnienia wśród górników węgla kamiennego w okresie transformacji ustrojowej”⁴⁷ oraz rozdział autorstwa dr. Bożeny Gajdzik (Politechnika Śląska) pt. „Skutki indukowanej redukcji kadry w przemyśle hutniczym” (rozdział 18). Prof. dr Maria Zrałek (Wyższa Szkoła Humanitas) omawia natomiast (rozdział 19) sytuację osób starszych na rynku pracy, także w aspekcie ich aktywizacji zawodowej.

5. Po zaprezentowaniu Autorów uczestniczących w przygotowaniu niniejszej monografii składam im w tym miejscu podziękowanie za trud przygotowania opracowań oraz za przyjęcie propozycji ich druku w monografii wydanej przez Oficynę Wydawniczą „Humanitas” w Sosnowcu.

Serdeczne podziękowania składam także Władzom Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu oraz Oficynie Wydawniczej „Humanitas” (w szczególności Pani Redaktor Danucie Dziewięckiej), dzięki którym niniejszy tom mógł się ukazać drukiem. Odrębne podziękowania składam recenzentowi Pani prof. zw. dr hab. Lidii

⁴⁵ Por. też wcześniejsze opracowania: R. Rauziński (red.), *Polityka społeczna na Śląsku – wybrane problemy*, Opole 2000 (szczególnie część 2, s. 67 i nast.); R. Rauziński, T. Sołdra-Gwiżdż (red.), *Polityka społeczna na Śląsku wobec kryzysu – ujęcie regionalne*, Opole 2009.

⁴⁶ Por. np. L. Frąckiewicz, *Społeczne problemy województwa katowickiego*, [w:] R. Rauziński (red.), *Polityka społeczna...*, s. 11 i nast.; D. Kotlorz, *Śląski rynek pracy*, [w:] A. Rączaszek (red.), *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckiewicz*, Katowice 2006, s. 323 i nast.; R. Krzysztofik, I. Kantor-Pitryga, T. Spórna, *Rynek pracy w układzie miast konurbacji katowickiej*, [w:] A. Zagórska (red.), *Polska po 10 latach...*, s. 123 i nast.; W. Handke, *Zmiany na branżowych rynkach pracy w województwie śląskim w świetle integracji europejskiej i kryzysu ekonomicznego*, [w:] D. Kotlorz (red.), *Współczesny rynek pracy. Wybrane problemy*, Katowice 2011, s. 261 i nast. czy opracowanie zbiorowe D. Kotlorz (red.), *Rewitalizacja obszarów wykluczenia społecznego w miastach śląskich*, Katowice 2008.

⁴⁷ Por. też A. Barteczek, *Ekonomiczne aspekty restrukturyzacji województwa katowickiego*, [w:] R. Rauziński (red.), *Polityka społeczna...*, s. 67 i nast.; M. Mitrega, *Demograficzne uwarunkowania restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w okresie transformacji...*, s. 90 i nast.

Zacharko (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach) za trud włożony w lekturę oraz cenne i życzliwe uwagi, a także Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych PAN Oddziału w Katowicach za objęcie niniejszej monografii swym patronatem.

CZĘŚĆ I

PRACODAWCA SAMORZĄDOWY I JEGO PRACOWNICY

Rozdział 1

Zakres pojęcia „pracodawca samorządowy”

W polskim systemie prawa pracy ustawodawca nałożył szereg obowiązków na pracodawcę. Są to obowiązki przede wszystkim w odniesieniu do pracownika jako drugiej strony stosunku pracy. Na pracodawcę jako stronę stosunku pracy nałożono jednak również powinności wynikające z jego relacji z innymi podmiotami (np. obowiązki płatnika składek)². Z tego względu niezwykle istotne jest prawidłowe zidentyfikowanie podmiotu, który przymiot pracodawcy posiada.

Jednostki funkcjonujące w ramach struktur samorządu terytorialnego mają niezwykle różnicowany charakter. Wynika to zarówno z trójstopniowego charakteru tej instytucji (samorząd gminny, powiatowy oraz wojewódzki), jak i wielorakości form instytucjonalnych, jakie mogą przybierać jednostki samorządowe. Co więcej, szereg wątpliwości rodzi sprecyzowanie, co należy rozumieć pod pojęciem jednostki samorządu terytorialnego. Skutkuje to częstokroć trudnością w określeniu, które podmioty należy traktować za pracodawców pracowników zatrudnionych w ramach samorządu terytorialnego. Dodatkową trudnością jest dążenie w judykaturze do zidentyfikowania w ramach jednostek samorządowych podmiotu spełniającego kryteria tzw. zarządczej koncepcji pracodawcy. W doktrynie prawa pracy zarządcza koncepcja prawa pracy zakłada, że podmiotowość pracodawcy nie jest związana z podmiotowością w sferze prawa cywilnego. Przyjęta na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych koncepcja pracodawcy w sposób wyraźny optuje za jej zarządczą wersję. Koncepcja ta pozwala jako pracodawcę traktować jednostkę organizacyjną jednostki samorządu terytorialnego.

Z pomocą w zidentyfikowaniu pracodawcy samorządowego nie przychodzi również ustawodawca, który nie sformułował definicji tego pojęcia w ustawie o pracownikach samorządowych. Określenie podmiotów, którym należy przypisać status pracodawców samorządowych, nastąpiło poprzez wymienienie jednostek, w których zatrudnienie skutkuje nabyciem statusu pracownika samorządowego. Jednostki te w konsekwencji uzyskują przymiot pracodawcy jako podmioty zatrudniające pracowników samorządowych. Tylko pozornie jest to rozwiązanie klarowne. De facto szereg jednostek wymienionych jako podmioty zatrudniające pracowników samorządowych nie zostało zdefiniowanych w przepisach i określenie, co przez nie należy rozumieć, rodzi znaczne wątpliwości.

¹ Dr; Uniwersytet Jagielloński.

² Zob. szerzej: A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, s. 78-116.

Przepis art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych wymienia szereg jednostek, w których zatrudnienie jest wyłącznym wymogiem dla uzyskania statusu pracownika samorządowego³. Przywołany przepis formułuje więc jednocześnie zamknięty katalog pracodawców samorządowych. Są nimi jednostki wymienione w art. 2 u.p.s. Przy czym warto wskazać, że ustawodawca unika posługiwania się tym pojęciem. Problematyka właściwego sprecyzowania podmiotu, który jest pracodawcą dla pracowników samorządowych, jest wielowątkowa i nadal budzi szereg sporów⁴.

Pierwszą grupą podmiotów wskazanych jako instytucje, w których zatrudnieni są pracownicy samorządowi (a więc mający przymiot pracodawcy samorządowego), są urzędy marszałkowskie i wojewódzkie jednostki organizacyjne. Kierownikiem tego urzędu jest marszałek województwa, będący jednocześnie zwierzchnikiem służbowym tego urzędu.

Większe trudności rodzi zdefiniowanie pojęcia wojewódzkiej jednostki organizacyjnej. Jak wskazuje się w doktrynie, jednostka organizacyjna to inna niż urząd jednostka powołana przez organ samorządu terytorialnego w celu realizacji ich zadań⁵. Spór budzi określenie, czy do wojewódzkich jednostek organizacyjnych należy zaliczyć wyłącznie podmioty niemające osobowości prawnej, czy również te, które osobowość prawną posiadają⁶. Niekiedy prezentowany jest również pogląd, jednak bez szerszego uzasadnienia, iż pojęcie jednostki organizacyjnej województwa należy rozumieć szeroko, włączając w nie osoby prawne, jednakże z wyjątkiem spółki prawa handlowego. Za szerokim rozumieniem analizowanego pojęcia przemawia wykładnia językowa, regulacja art. 2 u.p.s. nie dokonuje bowiem żadnego rozróżnienia w odniesieniu do zakresu przedmiotowego wojewódzkiej jednostki organizacyjnej. Opowiadam się jednak za stanowiskiem wyartykułowanym przez J. Stelinę, który wskazał, że do wojewódzkich jednostek organizacyjnych należy zaliczyć wyłącznie podmioty nieposiadające osobowości prawnej. Jako argument przemawiający za takim stanowiskiem wspomniany autor wskazuje, iż przemawia za nim „dyferencjacja statusu zawodowego pracowników samorządowych według kryteriów stanowiska pracy. Komentowana ustawa wyraźnie przewiduje, że pracownicy samorządowi są zatrudniani wyłącznie na stanowiskach urzędniczych, asystentów i doradców oraz pomocniczych i obsługi, co sugeruje objęcie jej zakresem jedynie urzędów oraz jednostek i zakładów budżetowych”⁷. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej, pozwala również rozstrzygnąć status spółek handlowych tworzonych przez jednostki samorządowe, co do których nie ma wątpliwości, że nie mają przymiotu pracodawcy samorządowego. Należy postulować,

³ Z. Górą, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 38.

⁴ Por. szerzej: H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 54-66.

⁵ M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 25.

⁶ Z. Górą, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 40.

⁷ J. Stelina [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach...*, s. 25.

by opisane powyżej niejednoznaczności zostały przez ustawodawcę rozstrzygnięte przez doprecyzowanie pojęcia „jednostki organizacyjnej”.

Kolejną grupę pracodawców samorządowych stanowią starostwo i powiatowe jednostki organizacyjne. Podobnie jak w przypadku wojewódzkich tak samo w odniesieniu do powiatowych jednostek organizacyjnych brak jest definicji tego pojęcia. Uwagi dotyczące jednostek wojewódzkich należy odnieść do powiatowych jednostek organizacyjnych jako pracodawcy samorządowego. Generalną podstawę dla tworzenia takich podmiotów znajdujemy w ustawie o samorządzie powiatowym. W myśl art. 6 u.s.p. powiat może tworzyć jednostki organizacyjne w celu wykonywania swoich zadań. Z kolei art. 46 ust. 2 u.s.p. stanowi o powiatowych osobach prawnych jako samorządowych jednostkach organizacyjnych. Jako przykład powiatowych jednostkach organizacyjnych można wskazać powiatowe centrum pomocy rodzinie, powiatowy urząd pracy czy zakład opieki społecznej. W orzecznictwie rozważano m.in., czy status pracodawcy można przypisać gospodarstwu pomocniczemu samorządowej jednostki budżetowej. Problem pojawia się na tle określenia zakresu podmiotowego pojęcia pracodawcy samorządowego w związku z zaliczeniem do tej grupy w przepisach regulujących status pracowników samorządowych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Zarówno obecnie obowiązująca ustawa o pracownikach samorządowych⁸, jak i poprzednia ustawa z 1990 r.⁹ nie precyzowały, co należy rozumieć przez pojęcie samorządowych jednostek organizacyjnych. Poszukując definicji gospodarstwa pomocniczego, należy odwołać się do przepisów regulujących zasady funkcjonowania jednostek finansów publicznych. W myśl art. 20 ust. 1 nieobowiązującej już wprawdzie ustawy o finansach publicznych¹⁰, jednak mającej znaczenie dla rozważanej problematyki, gospodarstwo pomocnicze zostało zdefiniowane jako wyodrębniona z jednostki budżetowej pod względem organizacyjnym i finansowym część jej podstawowej działalności lub działalność uboczna. Gospodarstwo to tworzone było przez kierownika jednostki budżetowej po uprzednim uzyskaniu zgody – w przypadku gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych – zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Analiza wykładni systemowej ustawy o pracownikach samorządowych pozwala stwierdzić, że gospodarstwo pomocnicze samorządowej jednostki budżetowej może być traktowane jako jednostka organizacyjna samorządowej jednostki organizacyjnej. Jak jednak słusznie uznał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 grudnia 2004 r.¹¹, powyższe nie wystarcza jednak do uznania, że takiemu podmiotowi można przypisać status pracodawcy. Mogłby on być uznany za pracodawcę tylko wówczas, gdy jego samodzielność obejmowa-

⁸ Por. ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. nr 223, poz. 1458).

⁹ Por. ustawa o pracownikach samorządowych z 22.03.1990 (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 42, poz. 1593).

¹⁰ Por. ustawa z dnia 26.11.1998 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148, ze zm.).

¹¹ Sygn. akt I PK 135/04, OSNAPiUS 2005, nr 15, poz. 224, s. 684.

łaby również uprawnienie do zatrudniania pracowników¹². Ponieważ uprawnienie takie nie wynika wprost z ustawy o pracownikach samorządowych, gospodarstwo pomocnicze może uzyskać status pracodawcy, a w konsekwencji zdolność sądową i procesową w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 460 k.p.c.) dopiero wówczas, gdy samodzielność w zakresie zatrudnienia pracowników zostanie mu wyraźnie przekazana przez uprawnioną samorządową jednostkę organizacyjną.

Za jednostkę organizacyjną samorządu (a konkretnie rzecz ujmując – powiatu), która powinna być traktowana jako pracodawca, uznany został również dom pomocy społecznej¹³. W judykaturze podkreślono również, że konieczne jest odróżnienie statusu danej jednostki jako pracodawcy od sprawy organów lub osób upoważnionych do dokonywania za tego pracodawcę czynności z zakresu prawa. Zatrudnianie lub zwalnianie przez uprawniony organ jak też wydawanie kierownikowi jednostki organizacyjnej samorządu poleceń nie jest wyrazem pozostawiania pracownika w stosunku pracy z urzędem gminy, powiatu czy województwa, tylko wyrazem realizowania przez te podmioty kompetencji danej jednostki (w stanie faktycznym, w oparciu o który wyrażono prezentowany pogląd ośrodka opieki społecznej) jako samodzielnego pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p.¹⁴

Odniesienie do pojęcia starostwa znaleźć można z kolei w art. 33 u.s.p., zgodnie z którym zarząd powiatu wykonuje zadania przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalany przez radę powiatu na wniosek zarządu. Kierownikiem starostwa powiatowego jest starosta.

Trzecią grupę podmiotów, determinujących zakres podmiotowy pracodawców samorządowych, stanowią urzędy gmin, jednostki pomocnicze gmin, gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe.

Pojęcie urzędu gminy nie rodzi w doktrynie wątpliwości. Warto wskazać, że w skład urzędu gminy wchodzi również urząd stanu cywilnego, tym samym również osoby w nim zatrudnione będą kwalifikowane pracownicy samorządowi.

Trudności budzi natomiast zdefiniowanie pojęcia jednostki pomocniczej gminy. Z jednej strony przez jednostkę pomocniczą gminy można rozumieć, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jako 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

¹² Por. również wyrok Sądu Najwyższego z 28.07.1999, sygn. akt I PKN 175/99, OSNAPiUS 2000, nr 21, poz. 787.

¹³ Por. wyrok Sądu Najwyższego 4.11.2008 r., sygn. akt I PK 187/07, opubl. Legalis.

¹⁴ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 20.10.1998 r., sygn. akt I PKN 390/98, OSNAPiUS 1999, nr 23, poz. 744.

uznać należy, 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 Z. Górą, zamysłem ustawodawcy było potraktowanie sołectw, dzielnic czy osiedli jako potencjalnych placówek zatrudnienia, a nie wyłącznie jako jednostek pomocniczych podziału terytorialnego¹⁵. Szczególny status na tle pozostałych jednostek pomocniczych posiadają dzielnice m.st. Warszawy. Z mocy ustawy z dnia 15 marca 2002 r.¹⁶ o ustroju miasta stołecznego Warszawy utworzenie dzielnic jest ustawowym obowiązkiem. Z treści tego aktu można w sposób jednoznaczny wynika, że dopuszczalne jest zatrudnienie osób w urzędach poszczególnych dzielnic w oparciu o stosunek pracy, a osoby takie będą miały status pracowników samorządowych (por. art. 18 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy).

Na poziomie gminy status pracodawców samorządowych uzyskują również gminne jednostki budżetowe i samorządowe jednostki budżetowe. W myśl art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷ 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 mieszkaniowe, zakłady wodociągów i kanalizacji, ośrodki sportu i rekreacji, zarząd cmentarzy czy biura geodezji i terenów rolnych.

Wąski katalog jednostek, w których zatrudnianie skutkuje objęciem przepisami ustawy o pracownikach samorządowych, skutkuje tym, że statusu pracodawców samorządowych nie będą miały spółki prawa handlowego utworzonego przez gminę.

Na podstawie art. 2 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych pracodawcami są jednostki stanowiące biura (ewentualnie ich odpowiedniki) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki. Związki samorządowe mogą być tworzone przez jednostki samorządu gminnego (art. 64-71 u.s.g.) oraz powiatowego (art. 65-74 u.s.p.). Natomiast *de lege lata* nie ma możliwości tworzenia związków województw. Jako przykład takich związków można wskazać Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich czy Związek Gmin Wiejskich RP.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych prowadzą do wniosku, że status pracodawców posiadają biura (lub ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych

¹⁵ Z. Górą, *Prawo pracy...*, s. 42.

¹⁶ Dz.U. 2002 nr 41, poz. 361.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 885.

samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie wyjaśnił, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Z pewnością nie można utożsamiać tego pojęcia z jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 2 pkt 1-3 u.p.s. W literaturze wskazuje się, że jednostki administracyjne powinny być umiejscowione poza strukturą organizacyjną urzędu gminy, starostwa lub urzędu marszałkowskiego, ale jednocześnie pozostawać w związku z funkcjonowaniem aparatów pomocniczych gmin, powiatów i województw¹⁸. Stanowisko to potwierdza uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 19.08.1992 roku¹⁹. W wyroku tym stwierdzono: „Zawarte w art. 1 [obecnie art. 2 – przyp. MW] ustawy o pracownikach samorządowych odesłanie do innych, określonych w przepisach, jednostek administracyjnych gminy zawiera w ten sposób wyraźnie określoną cechę tych jednostek. Mają one być jednostkami administracyjnymi gminy, co należy odnosić zarówno do struktury organizacyjnej, jak i do zadań, w tym wypadku właśnie dotyczących administracji. Nie można więc uważać, że wszystkie formy wykonywania zadań przez gminę, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, mogą być adekwatne do rozważanego zwrotu z *art. 1* ustawy o pracownikach samorządowych. Jednostki organizacyjne, w tym zakłady i przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą lub świadczenia dla ludności, nie będą z zasady jednostkami administracyjnymi gminy w rozumieniu *art. 1* ustawy o pracownikach samorządowych. Lista wymienionych w tym przepisie instytucji samorządowych, które poprzez nawiązanie stosunku pracy mogą określić pojęcie pracownika samorządowego, wskazuje na ograniczenie zakresu ustawy o pracownikach samorządowych do sfery wykonywania zadań z dziedziny administracji publicznej”.

Jako przykład jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego można podać urząd stanu cywilnego utworzony dla kilku gmin czy delegaturę urzędu miasta. Egzemplifikacja tych podmiotów budzi trudności, gdyż takie struktury nie są znane ustawie ustrojowej²⁰.

Należy zadać sobie pytanie, czy wszystkie wyżej wymienione podmioty zawarte w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych uzyskają status pracodawcy samorządowego. Wątpliwość ta powstaje na gruncie art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym przepisów tej ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2, których status prawny określają odrębne przepisy.

W pierwszej kolejności należy bliżej przyjrzeć się tej regulacji. Przepis art. 3 u.p.s. jest niejasny i rodzi wiele wątpliwości. Przede wszystkim nieprecyzyjny charakter ma sformułowanie „których status prawny określają odrębne przepisy”. W wielu przypadkach trudne będzie określenie, czy pozycja danej grupy zawodowej została uregulowana przez przepisy odrębnych aktów. Z pewnością nie można

¹⁸ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 71.

¹⁹ Sygn. akt I PZP 54/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 71.

²⁰ A. Szewc (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 59.

uznać, że sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy inne niż ustawa o pracownikach samorządowych regulacje normują jedynie szczątkowo status poszczególnych grup zatrudnionych. Należy uznać, że o wyłączeniu z art. 3 będzie można mówić dopiero wówczas, gdy status prawny pracowników został uregulowany w sposób wyczerpujący, obejmujący najważniejsze elementy w zakresie nawiązania, treści i rozwiązywania stosunku pracy. Spełnienie tego warunku musi być oceniane indywidualnie w stosunku do poszczególnych grup zawodowych.

W sytuacji natomiast gdy w przepisach odrębnych uregulowana będzie tylko część materii objętej ustawą o pracownikach samorządowych, wyłączenie z art. 3 nie znajdzie zastosowania. Ograniczenie stosowania przepisów przedmiotowej ustawy na rzecz unormowań w przepisach odrębnych będzie w takim wypadku następowało w oparciu o ogólne reguły wykładni, w szczególności zasadę *lex specialis derogat legi generali*. Niekiedy prezentowany jest również pogląd, w mojej ocenie błędny, iż art. 3 *de facto* jest przepisem kolizyjnym, który wyłącza stosowanie tych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, które regulują kwestie unormowane przez normy szczegółowe²¹.

W doktrynie kwestię tę scharakteryzowano w następujący sposób: „Można uznać, że jeżeli regulacja odrębna o charakterze pragmatyki zawodowej w dostatecznym stopniu uwzględnia specyfikę i szczególne warunki pracy danej grupy pracowników samorządowych, to nie ma potrzeby obejmowania ich przepisami ustawy o pracownikach samorządowych. Jeżeli warunek ten nie jest spełniony, to nie można uznać, że sam fakt istnienia dla pewnej grupy pracowników można uznać, że sam fakt istnienia dla pewnej grupy pracowników samorządowych jednostki jakiegoś niewielkiego zakresu regulacji odrębnej wystarcza do niestosowania wobec nich pragmatyki samorządowej i poddania ich powszechnemu prawu pracy, chyba (...) że przepisy szczególne wyrażnie tak stanowią”²². Należy jednak zauważyć, że w literaturze wyrażono odmienne stanowisko, zgodnie z którym przedmiotowe unormowanie nie skutkuje utratą statusu pracowników samorządowych przez osoby zatrudnione w jednostkach wymienionych w art. 2, skutkując wyłączeniem spod zakresu unormowania ustawy o pracownikach samorządowych²³.

Jako przykład odrębnych przepisów można na przykład wskazać ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela. Warunki zatrudnienia nauczycieli w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego będą regulowane przez ten akt, a nie w oparciu o ustawę o pracownikach samorządowych. Powyższe wynika z faktu, iż Karta nauczyciela w sposób całościowy reguluje sytuację pracowniczą tej grupy zawodowej. Na tle tego aktu istniała wątpliwość, czy ustawa o pracownikach samorządowych znajdzie zastosowanie do innych niż nauczyciele pra-

²¹ M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach...*, s. 26.

²² A. Szewc (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, s. 66-67.

²³ M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach...*, s. 26.

cowników szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Została ona jednak rozstrzygnięta w wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty. Dodany art. 5d wyraźnie wskazał, że status prawny pracowników niebędących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, określają przepisy o pracownikach samorządowych.

Innym przykładem przepisów odrębnych, do których odwołuje się komentowany artykuł, są pracownicy samorządowych instytucji kultury świadczących pracę m.in. w takich podmiotach jak muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki czy ośrodki badań i dokumentacji, dla których gmina, powiat lub województwo jest organizatorem w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁴. W myśl art. 26a tej ustawy do pracowników instytucji kultury stosuje się przepisy Kodeksu pracy, z zastrzeżeniem przepisów art. 26b-26d. Powyższe prowadzi do wniosku, że do opisanej powyżej grupy zatrudnionych nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o pracownikach samorządowych²⁵.

Inną grupą zatrudnionych, których status uznaje się za regulowany przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 3 u.p.s., są pracownicy samorządowej pomocy społecznej, których status reguluje ustawa z dnia 12 marca 2008 r. o pomocy społecznej, czy strażnicy gminni (miejscy), których status wynika z ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych.

Do pracowników wyłączonych spod obowiązywania ustawy o pracownikach samorządowych należy zakwalifikować również pracowników komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespołonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb inspekcji i straży. Wyłączenie to jest motywowane kompleksowym uregulowaniem statusu tych pracowników przez ustawę o pracownikach urzędów państwowych, której podlegają.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że ta sama jednostka może zatrudniać pracowników samorządowych i osoby zatrudnione w oparciu o umowę o pracę, które nie mają przymiotu pracowników samorządowych. Konsekwencją tego jest sytuacja, w której dany podmiot będzie miał przymiot pracodawcy samorządowego w powyżej opisanym zakresie jedynie w stosunku do części zatrudnionych przez siebie pracowników. Należy również przyjąć, że w przypadkach gdy pracownicy zatrudnieni u danego podmiotu wyłączeni są spod obowiązywania ustawy o pracownikach samorządowych, pracodawcy takiemu nie należy przypisywać statusu pracodawcy samorządowego.

Podsumowując powyższe rozważania, należy w pierwszej kolejności wskazać, że problematyka pracodawców samorządowych rodzi szereg wątpliwości. Użyte przez

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 406.

²⁵ A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 20.

ustawodawcę pojęcia w odniesieniu do pracodawcy samorządowego nie są „synchronizowane” ze zwrotami używanymi przez przepisy ustrojowe. Konieczna jest tu interwencja ustawodawcy.

Warto również wskazać, że coraz częściej postuluje się powrót do koncepcji państwa jako strony stosunku pracy w sferze publicznej, a więc zrezygnowania z koncepcji zarządczej pracodawcy na rzecz koncepcji właścicielskiej. Takie postulaty są wysuwane szczególnie często na gruncie statusu pracodawców samorządowych²⁶. Powyższe stanowisko argumentuje się koniecznością związania przymiotu pracodawcy z rzeczywistym wpływem na zatrudnianie pracowników, jak też z posiadaniem środków majątkowych, z których wypłacane jest pracownikom wynagrodzenie²⁷. Nie odmawiając zasadności powyższym argumentom, należy stwierdzić, że obecnie brak jest podstaw prawnych, które pozwalałyby na jej zastosowanie w praktyce. Co więcej, należy rozważyć, czy rzeczywiście taka zmiana będzie korzystna. Obecne uregulowania zapewniają, że pracodawca to podmiot, który jest w bezpośredniej relacji z pracownikiem. Uznanie, że pracodawcą będzie jednostka samorządowa, może skutkować znacznym ograniczeniem pracowników w zakresie dostępu do pracodawcy. Należałoby więc rozważyć wprowadzenie rozwiązań, które z jednej strony pracodawcą czyniłyby rzeczywisty podmiot podejmujący decyzję, z drugiej eliminowałyby barierę ograniczającą możliwość kontaktu pracowników samorządowych z pracodawcą.

²⁶ Por. szerzej: H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 56.

²⁷ Ibidem, s. 55-56.

Rozdział 2

Specyfika nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta)

1. Uwagi wprowadzające

Podstawą nawiązania stosunku pracy z wybieralnymi pracownikami samorządowymi w sytuacji, gdy wybór wiąże się z obowiązkiem wykonywania pracy w charakterze pracownika, jest akt wyboru. W przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych², stosunek pracy z wyboru ma charakter obligatoryjny. Osoby te nie mogą pełnić swojej funkcji na podstawie innej formy zatrudnienia³.

Nawiązywanie i rozwiązanie stosunków pracy z tego rodzaju pracownikami podlega regułom określonym w przepisach art. 73-75 Kodeksu pracy⁴ i w porównaniu ze stosunkiem pracy na podstawie umowy o pracę charakteryzuje się uproszczoną procedurą. Stosunek pracy z wyboru jest niewątpliwie szczególnym rodzajem zatrudnienia pracowniczego. Powstaje on w wyniku uzyskania mandatu, z chwilą wyboru na określone stanowisko, a rozwiązuje się automatycznie z jego wygaśnięciem. Nie mają do niego zastosowania przepisy o rozwiązaniu umowy o pracę w drodze wypowiedzenia lub bez wypowiedzenia, w tym także na podstawie art. 52 k.p. Wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie stosuje się także przepisów o wypowiedzeniu zmieniającym (art. 42 k.p.)⁵.

Szczególna pozycja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz specyficzny sposób powoływania tej osoby na stanowisko, w wyborach powszechnych i jawnych, istotnie rzutują zarówno na nawiązanie, jak i rozwiązanie stosunku pracy z wyboru tej kategorii pracowników. Mandat wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wygasa w razie zaistnienia jednej z okoliczności wskazanych *expressis verbis* przez ustawo-

¹ Doktorant, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Pracy.

² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn.: Dz.U. z 2016, poz. 902 – dalej: u.p.s.

³ A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, s. 122 i nast.

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 – dalej k.p.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 23 listopada 2001 r., sygn. akt I PKN 699/00, OSNAPiUS 2003, nr 22, poz. 541.