

# USTAWA O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH

Komentarz

słowo wstępne Jerzy Stępień

Magdalena Rycak, Artur Rycak, Jakub Stelina

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

2. WYDANIE

---



# USTAWA O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH

Komentarz

słowo wstępne Jerzy Stępień

Magdalena Rycak, Artur Rycak, Jakub Stelina

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

2. WYDANIE

---

*Stan prawny na 1 lipca 2016 r.*

Recenzent

*Dr hab. Monika Tomaszewska, prof. UG*

Wydawca

*Magdalena Stojek-Siwińska*

Redaktor prowadzący

*Małgorzata Jarecka*

Opracowanie redakcyjne

*Agnieszka Bąk*

Łamanie

*Wolters Kluwer*

Poszczególne artykuły skomentowali:

Magdalena Rycak: art. 26–29, 35, 40–42

Artur Rycak: art. 5–10, 24, 25, 30–34, 36–39, 43, 43a–43c, 53–61

Jakub Stelina: art. 1–4, 11–23

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście známym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9066-8

2. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	9
Słowo wstępne .....	13
<b>Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. – o pracownikach samorządowych</b> .....	21
<b>Rozdział 1. Przepisy ogólne</b> .....	23
Art. 1.    [Cele regulacji] .....	23
Art. 2.    [Zakres podmiotowy regulacji] .....	26
Art. 3.    [Wyłączenia spod regulacji] .....	28
Art. 4.    [Podstawy zatrudnienia] .....	30
Art. 5.    [Sekretarze urzędów jednostek samorządu terytorialnego] .....	35
Art. 6.    [Wymagania stawiane kandydatom do pracy oraz pracownikom samorządowym] .....	43
Art. 6a.   [Skutki prawomocnego skazania wobec niektórych pracowników samorządowych] .....	52
Art. 7.    [Podmioty upoważnione do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawców samorządowych] .....	56
Art. 8.    [Pracodawca wójta oraz osoby upoważnione do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)] .....	67

Art. 9.	[Pracodawca członków organu zarządzającego powiatem oraz podmioty upoważnione do wykonywania wobec tych pracowników czynności w sprawach z zakresu prawa pracy] .....	79
Art. 10.	[Pracodawca członków organu zarządzającego województwem oraz podmioty upoważnione do wykonywania wobec tych pracowników czynności w sprawach z zakresu prawa pracy] .....	79
<b>Rozdział 2. Nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiana tego stosunku pracy</b> .....		
		84
Art. 11.	[Nabór na wolne stanowiska urzędnicze] .....	84
Art. 12.	[Pojęcie wolnego stanowiska urzędniczego. Odstąpienie od naboru] .....	98
Art. 13.	[Ogłoszenie o naborze] .....	103
Art. 13a.	[Rozstrzygnięcie naboru] .....	109
Art. 14.	[Protokół z przeprowadzonego naboru] .....	113
Art. 15.	[Upublicznienie wyniku naboru. Odstąpienie od naboru] .....	115
Art. 16.	[Zawarcie umowy o pracę] .....	118
Art. 17.	[Zatrudnianie asystentów i doradców] .....	126
Art. 18.	[Ślubowanie] .....	129
Art. 19.	[Służba przygotowawcza] .....	131
Art. 20.	[Awans wewnętrzny] .....	133
Art. 21.	[Czasowe powierzenie innej pracy] .....	137
Art. 22.	[Przeniesienie do innej jednostki] .....	140
Art. 23.	[Przeniesienie w razie reorganizacji] .....	143
<b>Rozdział 3. Obowiązki pracownika samorządowego</b> .....		
		146
Art. 24.	[Katalog obowiązków] .....	146
Art. 25.	[Polecenia przełożonego] .....	170
Art. 26.	[Zatrudnienie małżonków, krewnych i powinowatych] .....	177
Art. 27.	[Oceny okresowe] .....	184
Art. 28.	[Sposób dokonywania ocen okresowych] .....	192
Art. 29.	[Zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych] .....	198
Art. 30.	[Zakaz wykonywania niektórych zajęć przez pracowników na stanowiskach urzędniczych] .....	199

---

Art. 31.	[Oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej] .....	209
Art. 32.	[Oświadczenie o stanie majątkowym] .....	218
Art. 33.	[Odpowiednie stosowanie przepisów] .....	223
Art. 34.	[Wyłączenie stosowania przepisów o ocenach okresowych i oświadczeniach] .....	223
Art. 35.	[Zawieszenie stosunku pracy] .....	224
<b>Rozdział 4. Uprawnienia pracownika samorządowego</b> .....		<b>229</b>
Art. 36.	[Zasady wynagradzania] .....	229
Art. 37.	[Delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia] .....	230
Art. 38.	[Dodatek stażowy, nagroda jubileuszowa oraz odprawa emerytalno-rentowa] .....	260
Art. 39.	[Regulamin wynagradzania] .....	280
Art. 40.	[Odprawa] .....	286
Art. 41.	[Należności przysługujące z tytułu podróży służbowych] .....	290
Art. 42.	[Czas pracy] .....	295
Art. 43.	[Odesłanie do przepisów kodeksu pracy, droga sądowa w sporach ze stosunku pracy] .....	312
<b>Rozdział 4a. Zmiany w podziale terytorialnym państwa</b> .....		<b>322</b>
Art. 43a.	[Ochrona trwałości stosunków pracy w przypadku utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego] .....	322
Art. 43b.	[Wygaśnięcie stosunków pracy z wyboru w przypadku utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego] .....	322
Art. 43c.	[Wygaśnięcie stosunków pracy sekretarzy i skarbników w przypadku utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego] .....	323
<b>Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących</b> .....		<b>330</b>
Art. 44–52. (pominięte). .....		330
<b>Rozdział 6. Przepisy przejściowe</b> .....		<b>331</b>
Art. 53.	[Przekształcenie dotychczasowych stosunków pracy sekretarzy] .....	331

---

Art. 54.	[Przekształcenie dotychczasowych stosunków pracy z mianowania] .....	333
Art. 55.	[Zasady rozwiązania stosunku pracy z mianowania w okresie przejściowym] .....	334
Art. 56.	[Składanie oświadczeń przez sekretarza województwa w okresie przejściowym] .....	345
Art. 57.	[Stosowanie przepisów ustawy z 1990 r. do naboru pracowników, ocen okresowych i postępowań dyscyplinarnych w okresie przejściowym] .....	346
Art. 58.	[Dostosowanie statutów i regulaminów] .....	348
Art. 59.	[Stosowanie przepisów wykonawczych po wejściu w życie ustawy] .....	348
<b>Rozdział 7. Przepisy końcowe</b> .....		<b>351</b>
Art. 60.	[Utrata mocy przez ustawę z 1990 r.] .....	351
Art. 61.	[Terminy wejścia w życie przepisów ustawy] .....	352
<b>Wykaz aktów prawnych</b> .....		<b>353</b>
<b>Wykaz orzecznictwa</b> .....		<b>359</b>
<b>Bibliografia</b> .....		<b>363</b>



# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- EKDA – Europejski Kodeks Dobrej Administracji przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. (European Code of Good Administration Behaviour)
- Karta Nauczyciela – ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)

- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 389)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.)
- rozporządzenie  
płacowe – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1786)
- u.p.s. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902)
- u.p.s. z 1990 r. – ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
- ustawa  
kominowa – ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2099)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)

## Periodyki, publikatory urzędowe, zbiory orzecznictwa

Annales UMCS	–	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
Dz. U.	–	Dziennik Ustaw
GP	–	Gazeta Prawna
GSP-Prz. Orz.	–	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
M. Pod.	–	Monitor Podatkowy
M.P.Pr.	–	Monitor Prawa Pracy
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karno i Wojskowa
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	–	Państwo i Prawo
PiZS	–	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPH	–	Przegląd Prawa Handlowego
PPiPS	–	Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej
Pr. Pracy	–	Prawo Pracy
PS	–	Przegląd Sądowy
Sł. Prac.	–	Służba Pracownicza
ST	–	Samorząd Terytorialny
Zb. Orz.	–	Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

## Inne

JST	–	jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
KRUS	–	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
LEX	–	System Informacji Prawnej LEX
MOP	–	Międzynarodowa Organizacja Pracy
NFZ	–	Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SKO	–	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

## SŁOWO WSTĘPNE

Cóż może autorów cieszyć bardziej niż decyzja wydawcy, że książka przez nich napisana wymaga wznowienia nakładu. Z pewnością o powodzeniu tej pozycji zadecydował fakt, iż jest to opracowanie kompleksowe, kładące nacisk na aspekt praktyczny. O ile nie brakowało w przeszłości i nie brakuje obecnie na rynku podręczników i komentarzy z zakresu ustroju samorządu, to kwestie związane z pozycją pracowników samorządowych wydają się być nadal niedoceniane. A przecież o powodzeniu każdej instytucji decydują pracujący w niej ludzie. Ogromne znaczenie ma więc także to, jak ustawowo określone są ich obowiązki i prawa – odczytywane nie tylko wprost z tekstu ustawy, ale także poprzez analizę doktryny prawniczej, a przede wszystkim – orzecznictwa sądowego.

W okresie od ukazania się poprzedniej edycji Komentarza nie doszło do poważniejszych zmian w tekście ustawy o pracownikach samorządowych. Te nieliczne zostały w nowej edycji ukazane i naświetlone (*vide* uwagi dot. art. 16 ust. 2).

\*\*\*

Dla zrozumienia procesu kształtowania się od 1990 r. tej nowej kategorii pracowników publicznych warto także przytoczyć najważniejsze idee, które legły u podstaw konieczności wyodrębnienia pracowników samo-

rządowych z szerokiej grupy pracowników urzędów państwowych w związku z rozpoczęciem procesu decentralizacji naszego państwa.

I. Doniosłe zmiany ustrojowe zapoczątkowane umową Okrągłego Stołu i rezultatem, wprawdzie nie w pełni demokratycznych, ale już wolnych, wyborów parlamentarnych z 4 czerwca 1989 r. otworzyły drogę do budowania w Polsce demokratycznego państwa prawa ze społeczną gospodarką rynkową. Rodziły tym samym uzasadnioną społeczną nadzieję na przywrócenie praktyce państwowej tych wszystkich zdobyczy cywilizacyjnych, które w kręgu politycznej kultury zachodnioeuropejskiej tworzone były w mozole wieków, a zostały odebrane narodom naszej części kontynentu przez systemy totalitarne, sprowadzające jednostkę i jej wspólnoty w najlepszym razie do roli przedmiotowego elementu w mechanizmie państwa. Dość zauważyć, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona w 1985 r. przez Radę Europy w formie konwencji wykuwana była przez 35 lat, a zatem niemal od początku istnienia tej organizacji. Większość państw tworzących Radę Europy ratyfikowała Kartę dopiero na przełomie lat 80. i 90. Polska ze zrozumiałych względów odcięta była od głównego nurtu dyskusji o istocie decentralizacji i jej granicach.

Model ustrojowy narzucony Europie środkowej i wschodniej zakładał natomiast formę państwa scentralizowanego z gospodarką nakazowo-rozdzielczą, nazywaną gospodarką planową, w którym z zasady nie było miejsca na podmiotową odrębność wspólnot lokalnych. Stąd rozumiała w logice tego systemu likwidacja samorządu terytorialnego w okresie powojennym i zastąpienie go tzw. systemem jednolitych organów władzy państwowej. W Polsce nastąpiło to ostatecznie w 1950 r. Niewydolność funkcjonalna administracji podporządkowanej radom narodowym różnych szczebli, a w istocie rzeczy komitetom partii monopolizującej władzę, spowodowała upomnienie się już w 1981 r. (w uchwale I Zjazdu Krajowego NSZZ „Solidarność”) o przywrócenie samorządu terytorialnego. Zamyśl ten mógł być zrealizowany jednak dopiero po przełomie 1989 r., z inicjatywy demokratycznie wybranego Senatu I kadencji, który już w styczniu 1990 r. skierował do Sejmu pakiet

projektów ustaw wprowadzających nowe rozwiązania organizacji lokalnych władz publicznych. Odpowiednia nowelizacja ówczesnych przepisów konstytucyjnych, wraz z ustawami o samorządzie terytorialnym, ordynacją wyborczą do rad gmin oraz ustawą o pracownikach samorządowych, uchwalonymi przez Sejm w dniach 8 i 22 marca 1990 r., stworzyła podstawy do odbudowania klasycznego, europejskiego samorządu terytorialnego, a 27 maja 1990 r. przeprowadzone zostały całkowicie wolne i demokratyczne wybory do rad gmin.

Jak ujął to trafnie jeden z twórców odrodzonego samorządu terytorialnego – profesor Jerzy Reguński – operacja ta złamała pięć wielkich monopolów państwa komunistycznego: monopol polityczny partii komunistycznej, monopol władztwa państwowego, własności państwowej, jedności budżetu państwa oraz jedność korpusu pracowników państwowych (J. Reguński, *Polski samorząd po dziesięciu latach* (w:) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, pod red. S. Michałowskiego, Lublin 2002, s. 24–35).

II. Przywołane wyżej projekty ustaw powstawały już od lipca 1989 r. w toku prac senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego, która skupiła się na rozwiązaniach ustrojowych gminy, rozumianej jako wspólnota mieszkańców wraz z wyodrębnionym terytorium wyposażona w osobowość prawną. Projekt podstawy prawnej funkcjonowania ponad 100 tys. pracowników zatrudnionych wówczas w urzędach gminnych, wydawał się wtedy nie tyle problemem drugiego planu, ile konstrukcją wymagającą dopiero w przyszłości poważnych prac badawczych i legislacyjnych. Rytm prac ustawodawczych wymagał wówczas nie tyle działań kompletnych i przemyślanych w każdym szczególe, ale raczej reakcji na podpowiedź intuicji, wskazującej, że nie można będzie wprowadzić tak daleko idącej rewolucji w strukturze lokalnej państwa z niezmiennym systemem prawnym i organizacyjnym podstawowej grupy jej funkcjonariuszy.

Konieczność przełamania monopolu „korpusu pracowników państwowych” prowadziła wprost do wyodrębnienia z tej kategorii funkcyjna-

riuszy państwowych tych osób, które zawodowo będą wykonywały funkcje w samorządzie, i stworzenia dla nich odrębnych rozwiązań ustrojowych – ale bez ambicji wprowadzenia w tamtym czasie regulacji na miarę rzeczywistych potrzeb i wyzwań czasu. Myśl ta musiała nieuchronnie zmaterializować się więc w dalece niedoskonałym projekcie pierwszej ustawy o pracownikach samorządowych, a dalsze sejmowe prace legislacyjne nie poprawiły zasadniczo jakości pierwotnej koncepcji, co było wyrazem godzenia się niejako z góry na tymczasowość tych rozwiązań.

**III.** Materia ustawowa dotycząca osób pełniących zawodowo funkcje w samorządzie nie może być z natury rzeczy oderwana od konstrukcji ustrojowych systemu organów samorządowych. Z tego punktu widzenia warto może w tym miejscu przypomnieć, że początkowy projekt ustawy samorządowej przewidywał całkowicie inny model relacji pomiędzy radnymi (politykami lokalnymi) a urzędnikami lokalnymi. Radni mieli – w myśl pierwotnych założeń – wybierać spośród siebie przewodniczącego rady, który stawał się jednocześnie przewodniczącym zarządu (wójtem, burmistrzem, prezydentem). Na czele zaś korpusu urzędników gminnych projektodawcy ustawy ustrojowej widzieli sekretarza gminy, a w miastach – dyrektora miejskiego, który miał stać się szefem administracji gminnej. Już jednak w końcowym etapie prac senackich unia personalna przewodniczącego rady i zarządu została rozbita; przewodniczący zarządu miał być na dodatek wybierany także spośród osób spoza rady, niebędących nawet stałymi mieszkańcami gminy. Z tą chwilą zatarła się wyraźna różnica pomiędzy politycznym (z wyboru) liderem lokalnym a menedżerem kierującym urzędem i wykonującym budżet uchwalany przez radę. Ustawa o samorządzie terytorialnym uchwalona przez Sejm w dniu 8 marca 1990 r. nie znała też już urzędnika o nazwie „dyrektor miasta”.

**IV.** Poprzednia ustawa o pracownikach samorządowych wprowadziła, czy raczej utrzymała instytucję mianowania, znaną wcześniejszym rozwiązaniom dotyczącym pracowników państwowych. Był to wyraźny sygnał zachęcający do wprowadzenia w przyszłości w systemie samorządowym rodzaju samorządowej służby cywilnej. Nowa regulacja tej



materii mianowania pracownika samorządowego już nie przewiduje. W myśl obecnie obowiązujących przepisów (art. 5 ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy o pracownikach samorządowych) sekretarz gminy (powiatu, województwa) – powoływany przez radę na wniosek przewodniczącego zarządu – stał się funkcjonariuszem podporządkowanym już tylko wyłącznie kierownikowi urzędu, czyli organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Dobrze przynajmniej, że nie może należeć do partii politycznej ani też jej tworzyć.

Tym samym efektywna kontrola rady nad urzędnikami lokalnymi (od pozycji sekretarza w dół) została z tą chwilą w zasadzie wyeliminowana, tak zaś skuteczny instrument kontroli rady na zarządem w gminie, jakim do 2002 r. (do wejścia w życie zasady bezpośredniej wybieralności wójta, burmistrza i prezydenta) była możliwość odwołania organu wykonawczego przez radę, w praktyce również przestał działać. Poprzednie rozwiązanie ustrojowe nie zapobiegało częstokroć szkodliwej destabilizacji w pracy samorządu, w aktualnym zaś stanie rzeczy musi rodzić się jednak pytanie, czy w rzeczywistości rada gminy sprawuje nadal jeszcze skuteczną polityczną kontrolę nad organem wykonawczym – szczególnie że kompleksowa kontrola finansowa wykonywana jest tylko raz w toku kadencji, a nieudzielenie organowi wykonawczemu gminy absolutorium może prowadzić pod pewnymi warunkami jedynie do referendum w sprawie jego odwołania. Jest to pytanie szczególnie aktualne w przededniu projektowanych podobnych regulacji w odniesieniu do samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Należy wyrazić przekonanie, że ewentualne zmiany w przyszłości w relacjach pomiędzy radami a organami wykonawczymi w samorządach powiatowych i wojewódzkich zostaną być może poprzedzone wnikliwymi analizami – nie powinny także ograniczać się wyłącznie do zmiany systemu wyboru starostów i marszałków, ale w przypadku takiej decyzji konieczne jest kompleksowe ułożenie niejako na nowo wszystkich relacji pomiędzy organami w każdej jednostce samorządowej – tak aby nowy porządek ustrojowy stanowił wewnętrźnie spójną całość konstrukcyjną.

Tak rzadki, jak dotychczas, to jest co cztery lata, rytm kompleksowych kontroli mógł być usprawiedliwiony w początkowym etapie funkcjonowania samorządu – dziś wydaje się już anachronizmem. A przecież do niedawna nie należały do rzadkości przypadki, kiedy to osoby pełniące funkcje jednoosobowego organu wykonawczego gminy usiłowały wykonywać swoje obowiązki... z aresztu śledczego, zachowując w majestacie prawa zwierzchnictwo nad całą gminną administracją. Aresztowanie pracownika samorządowego powoduje obecnie zawieszenie jego stosunku pracy z mocy prawa (art. 35 ust. 1), ale ten nowy konieczny przepis nie rozwiązuje, niestety, wszystkich niejasności wokół osób, które w trakcie kadencji weszły w kolizję z prawem – w szczególności po uchynieniu aresztu, z jednoczesnym podtrzymaniem aresztowania.

Pytanie o charakter i zakres politycznej kontroli rad nad organami wykonawczymi w samorządzie szczególnie aktualne jest dziś, kiedy zgłaszane są w dyskusji publicznej propozycje identycznych, jak w gminie, regulacji ustrojowych i organizacyjnych w odniesieniu do samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

V. Niezwykle silna obecnie pozycja polskiego burmistrza (wójta, prezydenta), łączącego w jednym ręku polityczną funkcję organu wykonawczego gminy z kompetencjami jednoosobowego organu administracyjnego w sprawach niepodlegających w ogóle kontroli rady w ramach postępowania administracyjnego, a także z zadaniami zwierzchnika służbowego wszystkich pracowników samorządowych, jako kierownika urzędu – rodzi reakcję w postaci coraz częściej podnoszonego w debacie publicznej postulatu, by ograniczona została przynajmniej możliwość pełnienia tej funkcji do co najwyżej dwóch kadencji. Nie wdając się w spór na tym tle, trzeba jednak zauważyć, że postulat ten nie rodzi się w próżni społecznej – praktyka samorządowa dowodzi bowiem, że rzadko daje się uruchomić skutecznie referenda lokalne, których celem jest odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta) w sytuacjach nawet ewidentnie patologicznych.

VI. Pierwotnym zamysłem rozwiązań ustrojowych było zbudowanie, nie tylko w strukturach rządu centralnego, ale także w samorządzie terytorialnym, służby cywilnej. Pierwszym krokiem do zrealizowania tego celu było wprowadzenie w poprzedniej wersji ustawy instytucji mianowania pracownika samorządowego. Jak wyżej już podkreślono, ustawa aktualnie obowiązująca z tego rozwiązania zrezygnowała. Wprowadziła jednak szereg instytucji charakterystycznych dla służby publicznej, takich jak: wyróżnienie stanowisk urzędniczych (art. 4 ust. 2), nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze (art. 11–15), ślubowanie (art. 18), służba przygotowawcza (art. 19), oceny okresowe (art. 27–28), konieczność stałego podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29). Warto też na koniec zwrócić uwagę na to, że art. 1 ustawy powtarza wszystkie określenia konstytucyjnych (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP) cech (atrybutów) urzędnika służby cywilnej (zawodowe, rzetelne, bezstronne wykonywanie zadań), pomijając w tym katalogu jedynie polityczną neutralność i zakazując jedynie sekretarzowi tworzenia partii politycznych i przynależności do nich (art. 5 ust. 5).

Pozwala to postawić tezę, że ustawa uczyniła wprawdzie stosunkowo dużo dla zbudowania odrębnej kategorii urzędników publicznych w przestrzeni samorządowej, to jednak zatrzymała się przed postawieniem kropki na „i” w sprawie tak zasadniczej, jak ustrojowe rozróżnienie stanowisk politycznych od urzędniczych. Chciałoby się zakończyć niniejsze uwagi pytaniem: czy naprawdę możliwe jest to, by burmistrz – osoba z natury rzeczy będąca liderem politycznym podlegającym weryfikacji wyborczej – mógł pełnić swoje obowiązki zawodowo i bezstronnie? I czy w taką możliwość wierzymy? W każdym razie kategoria zawodowego polityka lokalnego wydaje się być dotknięta wewnętrzną sprzecznością. Nie należy jednak tracić nadziei, że orzecznictwo sądowe będzie potrafiło tę hybrydę ustrojową ucywilizować, a w przyszłości – utorować drogę do wprowadzenia odrębnych regulacji dla polityków i ich doradców oraz urzędników – w pełni zawodowych, bezstronnych i politycznie neutralnych.

\*\*\*

Wydaje się, że w przyszłości konieczne będą zdecydowane kroki w tym kierunku, ponieważ już dziś dostrzegamy, jak istotny jest czynnik profesjonalny w działaniu samorządu jako zdecentralizowanej administracji publicznej. O ile w okresie transformacji mogliśmy zdać się w większym stopniu na spontaniczną aktywność obywatelską ludzi, którzy mają przede wszystkim dobre chęci i serce do służenia społecznościom lokalnym, to dziś nadal tak rozumiana służba musi być już poważnie wsparta czynnikiem fachowym. W zasadzie nie było dotychczas, poza nielicznymi wyjątkami, problemów z dostateczną liczbą kandydatów na stanowiska polityczne w samorządzie (stanowiska z wyboru). Nie da się jednak przyciągnąć do administracji samorządowej najlepszych fachowców, jeśli nie będziemy potrafili zagwarantować im mocnej ustrojowej pozycji, pozwalającej poczuć się prawdziwymi partnerami polityków lokalnych czy regionalnych, a nie tylko wykonawcą politycznej woli swoich decydentów. Da się także wyraźnie odnotować rosnącą samoświadomość tej kategorii funkcjonariuszy publicznych, których możemy śmiało zaliczyć do grupy urzędników samorządowych, przy póki co umowności tego terminu. Wyrazem tego chociażby organizowane od pewnego czasu w Polsce niejako poziome fora wójtów czy sekretarzy. Organizowane w czerwcu 2016 r. przy współpracy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej ogólnopolskie forum sekretarzy zgromadziło w Warszawie kilkusetosobową ich reprezentację, przyciągając zainteresowanie i obecność nawet Sekretarza Generalnego Stałego Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Trudno o lepszy przykład wzrostu pozycji tej kategorii pracowników samorządowych i nowych dróg poszukiwania optymalnych dla niej rozwiązań.

*Jerzy Stępień*  
*Sędzia TK w st. spoczynku*  
*Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego Senatu*  
*w latach 1989–1993*

# USTAWA

z dnia 21 listopada 2008 r.

## **o pracownikach samorządowych**

(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902)



# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Art. 1. [Cele regulacji]

**W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych.**

1. Komentowana ustawa reguluje wybrane aspekty statusu pracowników samorządowych, a więc pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego. Jak wiadomo, samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej jest formą zdecentralizowanej administracji publicznej, posiadającej bardzo szeroki zakres kompetencji. Właściwość organów samorządu terytorialnego oparta jest na domniemaniu kompetencji. Konstytucja RP<sup>1</sup> w art. 163 stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego, a więc gminy, powiaty i województwa (a także

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

ich związek), wykonują zadania publiczne za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych oraz podporządkowanych im jednostek organizacyjnych.

2. Osoby zaangażowane w realizację przez jednostki samorządowe zadań publicznych posiadają status pracowników w rozumieniu prawa pracy. Świadczy o tym zarówno używana terminologia (pracownicy samorządowi), posługiwanie się konstrukcjami prawnymi prawa pracy (np. stosunek pracy), jak i wyraźna deklaracja ustawodawcy, który w art. 1 zaliczył przepisy komentowanej ustawy do „prawa pracy”. Można zatem ustawę tę zaliczyć – jako tzw. pragmatykę pracowniczą i urzędniczą – do samorządowego prawa pracy.
3. Komentowana ustawa określa przede wszystkim podstawy zatrudnienia, kwalifikacje wymagane do pracy w jednostkach samorządowych, nawiązanie stosunku pracy, w tym nabór na wolne stanowiska urzędnicze, zmiany stosunku pracy, zasady odbywania służby przygotowawczej, podstawowe obowiązki pracowników samorządowych i ich najważniejsze uprawnienia. W przeważającej części komentowana ustawa reguluje status prawny urzędników samorządowych, a więc tych spośród pracowników samorządowych, którzy piastują stanowiska urzędnicze. W mniejszym zakresie ustawa odnosi się do osób zatrudnionych na innych stanowiskach pracy, stąd główny ciężar regulacyjny wobec osób zatrudnionych na stanowiskach nieurzędniczych spoczywa na przepisach powszechnego prawa pracy<sup>2</sup>.
4. W sprawach nieunormowanych komentowaną ustawą należy stosować przepisy kodeksu pracy, a nawet – w związku z art. 300 k.p. – przepisy kodeksu cywilnego.
5. Jak wynika z brzmienia komentowanego przepisu, celem ustawy o pracownikach samorządowych jest stworzenie warunków zapewniających zawodowe, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań publicznych przez

<sup>2</sup> Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 23.



samorząd terytorialny. Mamy tu do czynienia z formułą zbliżoną do tej, która została przyjęta na gruncie służby cywilnej. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca stworzył tym samym samorządową służbę cywilną. W przeciwieństwie bowiem do urzędów administracji rządowej, w której osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych tworzą jednolity korpus służby cywilnej, pracownicy samorządowi nie stanowią jakiejś zwartej grupy. Pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi nie zachodzą żadne strukturalne związki czy zależności, co oznacza, że każda gmina, powiat i województwo tworzą z osobna zamkniętą całość. Formalnie także poszczególne jednostki organizacyjne działające w ramach danej jednostki samorządowej nie tworzą jednego organizmu, lecz każda z nich stanowi osobny podmiot (osobnego pracodawcę).

6. Uwarunkowania prawne mające zapewnić zawodowe, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny zostały zapisane – inaczej niż w odniesieniu do służby cywilnej – jedynie w ustawie zwykłej. Nie mają one swego umocowania w ustawie zasadniczej. Oznacza to, że ocena ustawowych warunków sprzyjających realizacji wskazanych wartości nie podlega weryfikacji przez sąd konstytucyjny. Warto w tym miejscu zauważyć, że komentowany przepis nie stanowi dokładnego odzwierciedlenia regulacji obowiązującej w odniesieniu do służby cywilnej. W wyliczeniu celów mających charakteryzować funkcjonowanie samorządu terytorialnego nie formułuje on warunku politycznej neutralności. Nie znaczy to jednak, że zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie politycznego aparatu administracyjnego na szczeblu samorządowym, przeciwnie – zadania publiczne mają być wykonywane bezstronnie, a więc w domyśle także bez politycznych preferencji. Brak wyraźnego wskazania w przepisie cechy politycznej neutralności wynika zapewne z tego, że do grona pracowników samorządowych zaliczają się zgodnie z ustawą także osoby piastujące funkcje organów samorządowych (np. wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, członkowie zarządów itd.). Osoby te z reguły są dobierane według klucza politycznego.

**Art. 2.** [Zakres podmiotowy regulacji]

Przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
  - 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
  - 3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;
  - 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
  - 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.
1. Samorządowe prawo pracy ma zastosowanie do pracowników samorządowych. Jest to kategoria pojęciowa wyodrębniana według kryterium formalnego, jakim jest wykonywanie zatrudnienia na rzecz określonych jednostek. Pracownicy samorządowi nie tworzą bowiem odrębnej grupy zawodowej, „pracownik samorządowy” nie jest zatem określeniem zawodu. Pracownicy ci są jedynie grupą, którą łączy fakt zatrudnienia na rzecz określonych jednostek organizacyjnych. Z tego tytułu są oni objęci regulacją zawartą w komentowanej ustawie.
2. Z uwagi na strukturę (szczebel) administracji samorządowej ustawa określa pięć grup jednostek organizacyjnych, w których zatrudnione osoby są pracownikami samorządowymi. A zatem mowa jest o jednostkach wojewódzkich, powiatowych, gminnych, związkowych oraz placówkach jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na kryterium charakteru prawnego jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego można podzielić na urzędy samorządowe oraz pozostałe jednostki organizacyjne.

3. Urząd samorządowy to wyodrębniona jednostka organizacyjna zapewniająca organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego niezbędną obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną<sup>3</sup>. Urząd samorządowy to biuro (sekretariat) organów województwa, powiatu, gminy, związku lub jednostek administracyjnych jednostek samorządowych. Obok urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych i urzędów gmin na szczeblu samorządowym funkcjonują jeszcze inne urzędy działające w strukturze samorządowej administracji zespolonej (np. urzędy pracy) oraz jednostki administracyjne jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi tu o pozostałe jednostki wykonujące zadania administracyjne (np. o powiatową komisję bezpieczeństwa i porządku, utworzoną na podstawie art. 38a u.s.p., o delegatury urzędów itp.).
4. Samorządowe jednostki organizacyjne to inne niż urzędy jednostki powoływane przez odpowiednie organy samorządu terytorialnego (województwa, powiatu, gminy, związki jednostek samorządowych) w celu realizacji ich zadań. Samorządowymi jednostkami organizacyjnymi są jednostki i zakłady budżetowe działające na podstawie przepisów o finansach publicznych. Przykładowo wymienić tu można: zakłady gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, zakłady oczyszczania, zakłady wodociągów i kanalizacji, ośrodki sportu i rekreacji, schroniska dla zwierząt, zarząd cmentarzy, biura geodezji i terenów rolnych itd. W doktrynie nie ma jednak zgodności co do zakresu pojęcia samorządowej jednostki organizacyjnej. Niekiedy wskazuje się, że samorządowymi jednostkami organizacyjnymi są także osoby prawne tworzone przez województwa i powiaty. Z przepisów ustawy o samorządzie województwa (art. 45) oraz ustawy o samorządzie powiatowym (art. 46) wynika bowiem, że wojewódzkie i powiatowe samorządowe jednostki organizacyjne to pojęcia zbiorcze obejmujące swym zakresem zarówno jednostki posiadające, jak i nieposiadające osobowości prawnej. A więc oprócz jednostek i zakładów budżetowych byłyby to także spółki tworzone przez samorząd województwa lub powiatu. Jednak z punktu widzenia przepisów ustawy o pracownikach samorządowych do samorządowych jednostek organi-

<sup>3</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 5.

zacyjnych na szczeblu województwa i powiatu należą wyłącznie jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Świadczy o tym przede wszystkim dyferencjacja statusu zawodowego pracowników samorządowych według kryterium stanowisk 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.

5. Jednostkami pomocniczymi gminy są zgodnie z art. 5 u.s.g. sołectwa oraz dzielnice, osiedla itp. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych określa statut gminy. Osoby pełniące funkcje organów w takich jednostkach (np. sołtys) nie są zatrudniane w ramach stosunku pracy. Jeśli w danej jednostce pomocniczej istnieje potrzeba zatrudnienia pracowników, to będą oni podlegali komentowanej ustawie.

### **Art. 3. [Wyłączenia spod regulacji]**

**Przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2, których status prawny określają odrębne przepisy.**

1. Komentowany przepis wyłącza spod zakresu unormowania ustawy o pracownikach samorządowych osoby, które co prawda są zatrudnione w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego, wymienionych w art. 2 ustawy, ale których status prawny regulują odrębne przepisy. Wyłączenie to nie oznacza utraty przez daną grupę pracowników statusu „pracowników samorządowych”.
2. Wyłączenie, o którym mowa w komentowanym artykule, ma najczęściej charakter częściowy i dotyczy tylko materii uregulowanych w przepisach

szczególnych. Natomiast w sprawach nieunormowanych tymi przepisami znajdą zastosowanie przepisy komentowanej ustawy. Jako przykład posłużyć tu mogą strażnicy gminni (miejscy), którzy wykonują zadania z zakresu ochrony porządku publicznego, a których status wynika głównie z ustawy o strażach gminnych. W myśl art. 32 tej ustawy w sprawach dotyczących strażników, a nieuregulowanych w ustawie, mają zastosowanie przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. Podobnie należy potraktować pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej, których sytuacja prawna jest częściowo unormowana w art. 116–123 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.). Zgodnie z art. 123 tej ustawy: „Prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej regulują przepisy o pracownikach samorządowych”.

3. Niejasny jest natomiast status prawny nauczycieli, podlegających Kartce Nauczyciela<sup>4</sup>, oraz pracowników komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, podlegających przepisom szczególnym, przepisom ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o służbie cywilnej<sup>5</sup>. W dawniejszej literaturze przyjmowano, iż osoby te są pracownikami samorządowymi w rozumieniu komentowanej ustawy, z tym zastrzeżeniem, że ma ona do nich zastosowanie jedynie w sprawach nieunormowanych w przepisach odrębnych. Obecnie należy się zastanowić nad tym, czy pogląd ten zachował aktualność pod rządami komentowanej ustawy. Wprowadza ona bowiem klasyfikację pracowników samorządowych według zajmowanych stanowisk. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.s. pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach urzędniczych, stanowiskach doradców i asystentów oraz stanowiskach pomocniczych i obsługi. Można zatem przyjąć, że osoby za-

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie...*, s. 41; H. Szewczyk, *Zakres pojęcia „pracownik samorządowy” po wejściu w życie reformy administracji publicznej*, PiZS 1999, nr 12, s. 22.

trudnione na innych stanowiskach w samorządowych jednostkach organizacyjnych, których status regulują odrębne przepisy, nie posiadają obecnie statusu pracowników samorządowych (np. trudno byłoby zakwalifikować nauczycieli jako urzędników samorządowych, a tym bardziej asystentów, doradców czy personel pomocniczy). Problem ma jednak wyłącznie teoretyczny charakter, ponieważ nie wiąże się z nim żadne implikacje praktyczne.

4. Nie zalicza się do kategorii pracowników samorządowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, działających w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1659 z późn. zm.). Kolegia nie wchodzi bowiem w skład administracji samorządowej<sup>6</sup>, lecz powołane są do pełnienia funkcji organów wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

#### Art. 4. [Podstawy zatrudnienia]

##### 1. Pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie:

###### 1) wyboru:

- a) w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,
- b) w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi,
- c) w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- d) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi,
- e) w urzędzie m.st. Warszawy: burmistrz dzielnicy m.st. Warszawy, zastępca burmistrza dzielnicy m.st. Warsza-

<sup>6</sup> H. Szewczyk, *Zakres pojęcia „pracownik samorządowy”*..., s. 22.

wy i pozostali członkowie zarządu dzielnicy m.st. Warszawy;

- 2) powołania – zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa;
  - 3) umowy o pracę – pozostali pracownicy samorządowi.
2. Pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach:
- 1) urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych;
  - 2) doradców i asystentów;
  - 3) pomocniczych i obsługi.

## I. Uwagi ogólne

1. Komentowany przepis w ust. 1 określa podstawy zatrudnienia pracowniczego stosowane w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego i przyporządkowuje im poszczególne stanowiska, natomiast w ust. 2 dokonuje ogólnego podziału stanowisk pracy, na jakich zatrudnia się pracowników samorządowych.
2. W odróżnieniu od poprzednio obowiązującej ustawy o pracownikach samorządowych obecnie ustawodawca zdecydował się na wykorzystanie trzech rodzajów podstaw zatrudnienia pracowniczego – wyboru, powołania oraz umowy o pracę. Z art. 16 ustawy wynika, że możliwe jest zawieranie umów o pracę na czas określony oraz umów na czas nieokreślony, a także umów na czas pełnienia przez inną osobę funkcji organu samorządowego. Ten ostatni rodzaj umów stosuje się wyłącznie w odniesieniu do asystentów i doradców. *De lege lata* zrezygnowano natomiast ze stosowania mianowania jako podstawy zatrudnienia.
3. Warto zauważyć, że przepisy komentowanej ustawy nie zabraniają wykorzystywania cywilnoprawnych podstaw zatrudnienia (np. umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług, umowy o dzieło), jednak osoby zatrudnione na tych podstawach nie są pracownikami samorządowymi. Z reguły umowy cywilnoprawne będą mogły być wykorzystywane jedynie w celu zatrudniania osób do wykonywania prac doraźnych. Wyjątk-

kiem jest zatrudnianie członków zarządu województwa i powiatu bez nawiązywania stosunku pracy na podstawie wyboru, które może przybrać charakter stałego zatrudnienia cywilnoprawnego (organizacyjnego).

## II. Wybór

4. Wybór jako podstawa zatrudnienia pracowników samorządowych jest stosowany na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Generalnie specyfika tej podstawy zatrudnienia powoduje, że jest ona wykorzystywana do obsady stanowisk, na których osoby wykonują zatrudnienie w charakterze organów administracji państwowej. W urzędach marszałkowskich chodzi o marszałka województwa, wicemarszałka oraz pozostałych członków zarządu województwa, w starostwach powiatowych – starostę, wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu powiatu, w urzędach gminy (miasta, miasta i gminy) – wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w urzędzie m.st. Warszawy (poza prezydentem) – burmistrza dzielnicy, zastępcę burmistrza i pozostałych członków zarządu dzielnicy m.st. Warszawy. Dodatkowo wybór może być stosowany w związkach jednostek samorządu terytorialnego dla obsady stanowisk przewodniczącego zarządu związku i pozostałych członków zarządu.
5. Szczegółowe zasady nawiązywania stosunków pracy z wymienionymi wyżej osobami regulują przepisy prawa ustrojowego (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa, ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz kodeks wyborczy). Przepisy te określają w szczególności, kto i według jakich zasad dokonuje wyboru. Natomiast w kodeksie pracy określono jedynie konsekwencje wygaśnięcia mandatu organu, które powoduje rozwiązanie stosunku pracy z wyboru. Oznacza to, że do stosunków pracy z wyboru nie mają w ogóle zastosowania przepisy prawa pracy dotyczące wygaśnięcia i rozwiązania stosunku pracy.
6. Warto zauważyć, że wybór jako podstawa zatrudnienia w samorządzie terytorialnym ma charakter obligatoryjny jedynie na szczeblu gminy



(miasta). Wiąże się to z tym, że obsady stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dokonują w drodze wyborów bezpośrednich mieszkańcy gminy (miasta). W pozostałych przypadkach wyboru organów samorządowych w województwach, powiatach i związkach jednostek samorządowych dokonują organy stanowiące (rady i sejmiki). Statuty poszczególnych województw, powiatów i związków mogą przewidywać, że w miejsce zatrudnienia pracowniczego wszystkie lub tylko niektóre osoby wchodzące w skład zarządów województwa, powiatu lub związku będą wykonywać swoje funkcje bez nawiązywania stosunku pracy, a więc jedynie w ramach tzw. stosunków organizacyjnych. W przypadku skorzystania z takiej możliwości wymienione osoby nie będą posiadały statusu pracowników samorządowych. Obligatoryjnie na podstawie wyboru zatrudnia się też członków zarządu dzielnic warszawskich.

7. Sformułowanie ustawowe „jeżeli statut województwa (powiatu, związku) tak stanowi” należy rozumieć wyłącznie jako możliwość zrezygnowania z wykorzystania wyboru jako podstawy zatrudnienia pracowniczego na rzecz zatrudnienia w ramach stosunków organizacyjnych. Nie jest natomiast możliwe zastosowanie innego rodzaju podstawy zatrudnienia, np. umowy cywilnoprawnej (zlecenia, świadczenia usług czy umowy o dzieło).

### III. Powołanie

8. Powołanie jako podstawa zatrudnienia pracowniczego jest stosowane obligatoryjnie wobec zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także wobec skarbników gminy, powiatu i województwa. W obecnej ustawie zrezygnowano ze stosowania powołania względem sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego.
9. Omawiana podstawa zatrudnienia wiąże się z daleko idącym osłabieniem trwałości stosunku pracy, osoba zatrudniona na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołana ze stanowiska przez organ, który ją powołał. Odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem stosunku pracy, chyba że w treści aktu odwołującego wskazano jako przy-

czynny okoliczności wymienione w art. 52 lub 53 k.p. W takich przypadkach odwołanie powoduje od razu rozwiązanie stosunku pracy. W przypadku odwołania równoznacznego z wypowiedzeniem stosunku pracy pracownik traci od razu zajmowane dotąd stanowisko, jednak aż do upływu okresu wypowiedzenia pozostaje w zatrudnieniu, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Za jego zgodą można mu powierzyć wykonywanie innej pracy.

10. Szczegółowe zasady nawiązywania stosunków pracy z powołania, a w szczególności określenie podmiotu powołującego, regulują przepisy prawa ustrojowego (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa).

#### **IV. Umowa o pracę**

11. Umowy o pracę zawierane są z pracownikami samorządowymi, dla których nie zastrzeżono innych podstaw zatrudnienia pracowniczego (wyboru, powołania). Jest to zatem najbardziej powszechna podstawa zatrudnienia w jednostkach samorządowych, stosowana bez względu na charakter prawny danego stanowiska, a więc także wobec urzędników samorządowych.
12. Komentowany przepis posługuje się terminem „umowa o pracę” bez wskazania, o jaki dokładnie rodzaj umowy chodzi. Z dalszych regulacji ustawy wynika, że w jednostkach samorządowych są stosowane umowy na czas nieokreślony, umowy na czas określony oraz – nieznanymi kodeksowi pracy rodzaj umowy o pracę – umowy na czas pełnienia przez inną osobę funkcji organu samorządowego. Zasady wyboru rodzaju umowy o pracę określono w art. 16 i 17 komentowanej ustawy.
13. Pełna regulacja umów o pracę znajduje się w kodeksie pracy, który określa zarówno zasady ich zawierania, jak i zasady ich rozwiązywania i wygaśnięcia.

## V. Rodzaje stanowisk pracowników samorządowych

14. Komentowana ustawa w odróżnieniu od swej poprzedniczki skatalogowała stanowiska, na których zatrudnia się pracowników samorządowych. Brzmienie przepisu zdaje się sugerować, że zawarty w ust. 2 wykaz ma charakter zamknięty. A zatem pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach: urzędniczych, doradców i asystentów oraz pomocniczych i obsługi. Z kolei wśród stanowisk urzędniczych wyróżniono kierownicze stanowiska urzędnicze i pozostałe (niekierownicze) stanowiska urzędnicze.
15. Większość przepisów ustawy ma zastosowanie do pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Jednak każdorazowo o zakresie normowania danego przepisu przesądza jego treść. W przypadku gdy przepis nie precyzuje swego zakresu podmiotowego, oznacza to, że ma zastosowanie do ogółu pracowników samorządowych.

**Art. 5.** [Sekretarze urzędów jednostek samorządu terytorialnego]

**1. W urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim tworzy się odpowiednio stanowisko sekretarza gminy, powiatu i województwa, zwanego dalej „sekretarzem”.**

**1a. Nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska.**

**1b. Obsadzenie stanowiska sekretarza nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków. Przepisu art. 21 nie stosuje się.**

**2. Na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, oraz co**

najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

**3. Sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu.**

**4. Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.**

**5. Sekretarz nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani przynależności do nich.**

1. Komentowany artykuł zawiera przepisy, które zobowiązują urzędy gmin, starostwa powiatowe oraz urzędy marszałkowskie do zatrudniania sekretarzy. Nowa ustawa o pracownikach samorządowych przewidując taki obowiązek, stanowi odpowiedź na potrzeby zgłaszane przez środowiska samorządowe przed rokiem 2009, aby takie stanowisko było wpisane w modelową strukturę stanowisk JST. Według badań pilotażowych przeprowadzonych po wejściu w życie nowej ustawy obowiązek powoływania sekretarzy w każdym urzędzie JST spotkał się z akceptacją pracowników samorządowych, podobne jak zakaz pełnienia przez nich funkcji partyjnych<sup>7</sup>.
2. Podstawą zatrudnienia sekretarza jest obecnie umowa o pracę. Nawiązuje ją w imieniu pracodawcy kierownik urzędu (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta powiatowy lub marszałek województwa). Ustawodawca w ustawie z 1990 r. jako podstawę zatrudnienia na tym stanowisku przewidywał powołanie.
3. Osoba zatrudniona na stanowisku sekretarza ma z założenia być swoistym pierwszym urzędnikiem w gminie (powiecie, województwie). Wynika to zarówno z art. 5 ust. 4 u.p.s., jak i z przepisów ustrojowych. Zgodnie z art. 33 ust. 4 u.s.g. wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu swojemu zastępcy lub sekreta-

---

<sup>7</sup> Zob. J. Serdocha, *Wybrane aspekty ustawy o pracownikach samorządowych w ocenie urzędów na Warmii i Mazurach – raport z badań*, ST 2010, nr 12, s. 25–34.

rzowi gminy. Powierzenie określonych spraw sekretarzowi gminy, o którym mowa w art. 33 ust. 4 u.s.g. oraz upoważnienie do wykonywania w imieniu wójta zadań należących do jego kompetencji, o który mowa ust. 4 komentowanego artykułu, stwarza silne umocowanie prawne do działania w imieniu wójta w szerokim zakresie spraw. Cytowane przepisy nie definiują wyraźnie, o jakie sprawy tu chodzi, co pozwala na przyjęcie wykładni rozszerzającej tych przepisów kompetencyjnych. Upoważnienie wynikające z tych przepisów nie może jedynie odnosić się do wydawania decyzji administracyjnych. Umocowanie do wydawania takich decyzji ma bowiem swoją odrębną podstawę prawną w art. 39 ust. 2 u.s.g. Może być ono połączone z upoważnieniem do wykonywania innych zadań czy spraw, ale musi być wyraźne. Upoważnienia i powierzenia, o których tu mowa, powinny być ustalone w zakresie obowiązków sekretarza lub regulaminie organizacyjnym gminy.

4. Stanowisko sekretarza zalicza się do kierowniczych stanowisk urzędniczych, co wynika z tabel zaszeregowania stanowisk pracy, stanowiących załączniki do rozporządzenia płacowego.
5. Sekretarz, zaliczany do osób umiejscowionych najwyżej w hierarchii stanowisk urzędniczych, a zarazem osób zarządzających w imieniu wójta urzędem, podlega podobnym ograniczeniom, które nakładają na wójta przepisy ustrojowe. Mają one gwarantować apolityczność. Ponadto mają one wyraźny charakter antykorupcyjny. Sekretarz nie może być zatem członkiem władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikiem spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, zaś wybór lub powołanie tych osób na te funkcje są z mocy prawa nieważne (zakazy wynikające z art. 24f ust. 2 u.s.g.). Jest on, podobnie jak wójt, zobowiązany do składania oświadczeń majątkowych (obowiązek wynikający z art. 24h u.s.g.). W razie niezłożenia takiego oświadczenia w dodatkowo wyznaczonym terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu ustawowego, sekretarz traci prawo do wynagrodzenia za okres od dnia, w którym oświadczenie powinno być złożone, do dnia jego złożenia. Ponadto tego typu przewinienie stanowi podstawę rozwiązania