

# PRACOWNICY SAMORZĄDOWI

Wynagradzanie  
pracowników samorządowych

Komentarz

redakcja naukowa Krzysztof W. Baran

---

Krzysztof W. Baran, Anna Dubowik, Jagoda Jaskulska  
Mariusz Lekston, Łukasz Pisarczyk, Stefan Płażek  
Marzena Szablowska-Juckiewicz, Monika Tomaszewska  
Krzysztof Walczak, Marcin Wujczyk

---

KOMENTARZE



# PRACOWNICY SAMORZĄDOWI

Wynagradzanie  
pracowników samorządowych

Komentarz

redakcja naukowa Krzysztof W. Baran

---

Krzysztof W. Baran, Anna Dubowik, Jagoda Jaskulska  
Mariusz Lekston, Łukasz Pisarczyk, Stefan Płażek  
Marzena Szablowska-Juckiewicz, Monika Tomaszewska  
Krzysztof Walczak, Marcin Wujczyk

---

KOMENTARZE

Stan prawny na 1 marca 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Magdalena Paluszkiwicz

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do ustawy o pracownikach samorządowych napisali:

Krzysztof W. Baran – art. 1, 43

Anna Dubowik – art. 21–23

Mariusz Lekston – art. 11–15

Łukasz Pisarczyk – art. 19, 20, 24, 25, 28, 29

Stefan Płażek – art. 26, 27, 30–35

Monika Tomaszewska – art. 4–10, 16–18

Krzysztof Walczak – art. 36–42

Marcin Wujczyk – art. 2, 3, 43a–43c

Komentarze do rozporządzenia w sprawie wynagradzania  
pracowników samorządowych napisały:

Jagoda Jaskulska – § 7–13

Marzena Szablowska-Juckiewicz – § 1–6

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-446-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

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

## O Autorach

**Krzysztof W. Baran** [ORCID: 0000-0001-5165-8265] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor lub współautor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkudziesięciu monografii, komentarzy i podręczników, redaktor naczelny czternastotomowego *Systemu Prawa Pracy*, członek Rady Doskonałości Naukowej, senior partner w kancelarii prawnej.

**Anna Dubowik** [ORCID: 0000-0002-3466-8960] – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; autorka i współautorka licznych opracowań naukowych, artykułów i glos. Główny przedmiot jej zainteresowań stanowi problematyka kształtowania stosunku pracy, pozaumowne stosunki pracy oraz zagadnienia zbiorowego prawa pracy. Szczególnie koncentruje się na stosunkach pracy w sferze publicznej.

**Jagoda Jaskulska** [ORCID: 0000-0002-0904-0207] – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; autorka lub współautorka publikacji naukowych poświęconych problematyce prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Swoje zainteresowania badawcze skupia wokół problematyki indywidualnego prawa pracy, a także zatrudnienia w podmiotach leczniczych oraz relacji pomiędzy prawem pracy, a prawem cywilnym.

**Mariusz Lekston** [ORCID: 0000-0003-3574-9428] – doktor nauk prawnych; nauczyciel akademicki z wieloletnim dorobkiem dydaktycznym; prorektor ds. organizacyjno-prawnych i polityki kadrowej Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu; autor publikacji z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.

**Łukasz Pisarczyk** [ORCID: 0000-0001-9312-7489] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, radca prawny.

**Stefan Płazek** [ORCID: 0000-0001-6791-5940] – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; adwokat w Krakowie; autor i współautor około 100 publikacji naukowych, głównie z zakresu prawa pracy i prawa administracyjnego. Przedmiotem jego obecnych badań jest zatrudnienie w administracji publicznej.

**Marzena Szablowska-Juckiewicz** [ORCID: 0000-0003-1975-1309] – doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; autorka lub współautorka publikacji naukowych poświęconych problematyce prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Głównymi kierunkami badań naukowych są: równe traktowanie w zatrudnieniu, odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy, ochrona dóbr osobistych pracownika oraz zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

**Monika Tomaszewska** [ORCID: 0000-0001-5271-9998] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny kierownik Katedry Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; autorka lub współautorka licznych publikacji z zakresu prawa pracy, a także europejskiego i międzynarodowego prawa; Kierownik europejskich projektów naukowych realizowanych w ramach Erasmus Plus Innovation i Horyzont 2020.

**Krzysztof Walczak** [ORCID: 0000-0003-1383-6993] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu

Warszawskiego; prowadzi zajęcia na studiach podyplomowych i MBA m.in. na UŁ, UJ, UAM, SGH, Akademii Koźmińskiego, SWPS; redaktor naczelny kwartalnika „Monitor Prawa Pracy”; partner w kancelarii specjalizującej się w prawie zatrudnienia; praktyk z ponad 30-letnim doświadczeniem w zakresie doradztwa z prawa zatrudnienia; autor około 150 publikacji z zakresu polskiego i europejskiego prawa pracy.

**Marcin Wujczyk** [ORCID: 0000-0002-4620-4899] – doktor habilitowany nauk prawnych, radca prawny; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; w latach 2012–2018 członek Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy; Visiting Professor na Uniwersytecie Oksfordzkim; członek European Labour Law Network; zastępca redaktora naczelnego „Studiów z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”.





# Spis treści

O Autorach .....	5
Wykaz skrótów .....	15
Wstęp .....	21
<b>Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530) .....</b>	<b>23</b>
Rozdział 1. Przepisy ogólne .....	25
Art. 1. [Przedmiot ustawy] .....	25
Art. 2. [Zakres podmiotowy ustawy] .....	29
Art. 3. [Wyłączenie stosowania ustawy] .....	40
Art. 4. [Podstawa zatrudnienia pracowników samorządowych] .....	43
Art. 5. [Sekretarz gminy, powiatu, województwa] .....	55
Art. 6. [Warunki zatrudnienia na stanowisku pracownika samorządowego] .....	67
Art. 6a. [Odwołanie lub rozwiązanie umowy o pracę w przypadku skazania] .....	78
Art. 7. [Podmioty wykonujące czynności z zakresu prawa pracy] .....	82
Art. 8. [Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta] ....	88
Art. 9. [Czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, wicestarosty, członków zarządu powiatu] .....	94

Art. 10.	[Czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa] .....	98	
Rozdział 2. Nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiana tego stosunku pracy .....			99
Art. 11.	[Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze] .....	99	
Art. 12.	[Wolne stanowiska urzędnicze] .....	112	
Art. 13.	[Ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym] .....	119	
Art. 13a.	[Nabór. Zatrudnianie osób niepełnosprawnych] .....	128	
Art. 14.	[Protokół z przeprowadzonego naboru] .....	137	
Art. 15.	[Informacja o wyniku naboru] .....	142	
Art. 16.	[Nawiązanie stosunku pracy] .....	149	
Art. 17.	(uchylony) .....	157	
Art. 18.	[Ślubowanie] .....	158	
Art. 19.	[Służba przygotowawcza] .....	160	
Art. 20.	[Awans wewnętrzny] .....	164	
Art. 21.	[Powierzenie wykonywania innej pracy] .....	167	
Art. 22.	[Przeniesienie do pracy w innej jednostce] .....	188	
Art. 23.	[Przeniesienie na inne stanowisko] .....	199	
Rozdział 3. Obowiązki pracownika samorządowego .....			207
Art. 24.	[Podstawowe i szczegółowe obowiązki pracownika samorządowego] .....	207	
Art. 25.	[Polecenia służbowe] .....	220	
Art. 26.	[Zakaz podległości służbowej między osobami bliskimi] .....	222	
Art. 27.	[Oceny okresowe] .....	229	
Art. 28.	[Zasady dokonywania ocen okresowych] .....	251	
Art. 29.	[Podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych] .....	253	
Art. 30.	[Zakaz wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami ustawowymi] .....	255	
Art. 31.	[Oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej] .....	268	
Art. 32.	[Oświadczenie o stanie majątkowym] .....	275	
Art. 33.	(uchylony) .....	278	

---

Art. 34.	[Pracownicy zatrudnieni na podstawie wyboru i powołania] .....	278
Art. 35.	[Zawieszenie stosunku pracy] .....	279
Rozdział 4.	Uprawnienia pracownika samorządowego .....	290
Art. 36.	[Wynagrodzenie, dodatki i nagrody] .....	290
Art. 37.	[Delegacja ustawowa – wymagania kwalifikacyjne, wynagrodzenia] .....	307
Art. 38.	[Dodatek za wieloletnią pracę] .....	310
Art. 39.	[Regulamin wynagradzania] .....	320
Art. 40.	[Odprawy] .....	330
Art. 41.	[Delegacja służbowa] .....	332
Art. 42.	[Regulamin pracy. Czas pracy] .....	333
Art. 43.	[Odesłanie do przepisów Kodeksu pracy] .....	341
Rozdział 4a.	Zmiany w podziale terytorialnym państwa .....	346
Art. 43a.	[Pracownicy samorządowi jednostek samorządu terytorialnego ulegających przekształceniu] .....	346
Art. 43b.	[Wygaśnięcie stosunków pracy z wyboru] .....	348
Art. 43c.	[Wygaśnięcie stosunków pracy sekretarzy i skarbników] .....	351
Rozdział 5.	Zmiany w przepisach obowiązujących .....	356
Art. 44–52.	(pominięte) .....	356
Rozdział 6.	Przepisy przejściowe .....	357
Art. 53.	[Następstwo prawne] .....	357
Art. 54.	[Przekształcenie stosunku pracy z mianowania] .....	357
Art. 55.	[Rozwiązanie stosunku pracy w okresie przejściowym] .....	358
Art. 56.	[Sekretarz województwa w okresie przejściowym] ....	360
Art. 57.	[Postępowania niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy] .....	360
Art. 58.	[Dostosowanie statutów i regulaminów] .....	361
Art. 59.	[Utrzymanie w mocy aktów wykonawczych] .....	361
Rozdział 7.	Przepisy końcowe .....	362
Art. 60.	[Przepis derogacyjny] .....	362
Art. 61.	[Wejście w życie ustawy] .....	362

---

<b>Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960)</b> .....	363
§ 1. [Przedmiot regulacji] .....	365
§ 2. [Definicje] .....	367
§ 3. [Wykazy stanowisk; kwoty maksymalnego i minimalnego poziomu wynagrodzenia] .....	368
§ 4. [Skrócenie stażu pracy] .....	377
§ 5. [Wynagrodzenie prowizyjne] .....	378
§ 6. [Dodatek specjalny] .....	381
§ 7. [Dodatek za wieloletnią pracę] .....	382
§ 8. [Nagroda jubileuszowa] .....	385
§ 9. [Odprawa emerytalna lub rentowa] .....	390
§ 10. [Stawka godzinowa wynagrodzenia] .....	392
§ 11. [Nagroda jubileuszowa – przepis intertemporalny]	393
§ 12. [Pracownicy samorządowi zatrudnieni w dniu wejścia w życie rozporządzenia – przepis przejściowy] .....	395
§ 13. [Wejście w życie] .....	397
<b>ZAŁĄCZNIKI</b> .....	398
Załącznik nr 1. Wykaz stanowisk, kwoty maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru ...	398
Załącznik nr 2. Wykaz stanowisk, kwoty maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania .....	401
Załącznik nr 3. Kwoty minimalnego miesięcznego poziomu wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w kategoriach zaszeregowania i wykaz stanowisk, minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego ustalony w kategoriach zaszeregowania oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę .....	403

<b>Bibliografia .....</b>	<b>453</b>
<b>Indeks rzeczowy .....</b>	<b>475</b>



# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 127 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)

Karta Nauczyciela	– ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
rozporządzenie	– rozporządzenie Rady Ministrów z 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960)
rozporządzenie z 2018 r.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 15.05.2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 936 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47, ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.o.p.d.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1110)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
u.p.u.p.	– ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2290 ze zm.)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094)



- 
- |  |  |
|--|--|
| ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. | – ustawa z 17.02.1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72 ze zm.)   |
| ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r.  | – ustawa z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) |
| ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.            | – ustawa z 24.08.2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.)                     |

## Periodyki

- |               |  |
|---------------|--|
| Admin. TDP    | – Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka   |
| Biul. SN      | – Biuletyn Sądu Najwyższego  |
| Dz.U.         | – Dziennik Ustaw   |
| Dz.Urz. UE/WE | – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/<br>Wspólnot Europejskich                                |
| Fin. Kom.     | – Finanse Komunalne  |
| GSP           | – Gdańskie Studia Prawnicze  |
| M.P.          | – Monitor Polski   |
| MPP           | – Monitor Prawa Pracy  |
| NP            | – Nowe Prawo   |
| NZS           | – Nowe Zeszyty Samorządowe   |
| ONSA          | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu<br>Administracyjnego  |
| OSNAP         | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba<br>Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw<br>Publicznych |
| OSNAPiUS      | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba<br>Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń<br>Społecznych   |
| OSNC          | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba<br>Cywilna   |

OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNP-wkł.	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych – wkładka
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Ter.	– Samorząd Terytorialny
ZN IBPS	– Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego

## Inne

LEX	– System Informacji Prawnej LEX
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (od 2009 r.)
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny



## Wstęp

Ustawa o pracownikach samorządowych w istotnym zakresie reguluje stosunki pracy w samorządzie terytorialnym. W wymiarze podmiotowym odnosi się do licznych rzesz pracowników kontraktowych, jak i pozaumownych. Opracowanie to pomyślane jest w swych założeniach nie tylko jako interpretacja tekstualna obowiązujących przepisów, ale również jako prezentacja dorobku judykatury i nauki prawa pracy. Został on przedstawiony w przypisach, co w razie potrzeby powinno ułatwić Czytelnikowi pogłębienie analizy wybranych zagadnień. W tym opracowaniu, kierując się dyrektywą holistyczności analiz dogmatycznych, skomentowano także rozporządzenie Rady Ministrów z 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Komentarz ten jest pracą zbiorową, ale nie wspólną. Zamieszczone w nim zapatrywania merytoryczne są wyrazem indywidualnych poglądów autorów. W autonomiczny sposób w ramach przyjętej konwencji metodologicznej zdecydowali oni o sposobie przedstawienia poszczególnych zagadnień merytorycznych.

W swych założeniach komentarz ten jest kierowany do szerokiego kręgu Czytelników. Mam tu na myśli zwłaszcza kadrowców i pracowników zajmujących się obsługą organów i urzędów administracji samorządowej. Żywię przekonanie, że okaże się on użytecznym narzędziem dla przedstawicieli władz rozmaitych struktur i szczebli, a także funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości orzekających w sprawach pracowników samorządowych. Publikacja ta może też być wykorzystywana w procesie dydaktycznym na studiach prawniczych i administracyj-

nych, umożliwia bowiem przygotowanie do zajęć seminaryjnych oraz zebranie materiałów na potrzeby rozmaitych prac dyplomowych. Byłoby dla mnie źródłem osobistej satysfakcji, gdyby komentarz ten okazał się pożytecznym narzędziem w prowadzeniu racjonalnego dyskursu prawniczego.

*Kraków, 10 marca 2023 r.*

*Krzysztof W. Baran*

# USTAWA

z 21 listopada 2008 r.

## **o pracownikach samorządowych**

(Dz.U. z 2022 r. poz. 530)





# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Art. 1. [Przedmiot ustawy]

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

- 1.1. Komentowana norma statuuje podstawowe standardy zatrudnienia samorządowego o charakterze pracowniczym. Zadania publiczne powinny być realizowane profesjonalnie, rzetelnie i bezstronnie. Wskazane tutaj przez ustawodawcę faktory mają charakter uniwersalny, w sferze podmiotowej odnoszą się przede wszystkim do pracowników zatrudnionych w samorządzie, zaś w przedmiotowej – do wszystkich rodzajów pracy w strukturach samorządowych. Wprawdzie tekstualne brzmienie ustawy odnosi się tylko do wykonywania zadań publicznych, jednakże reprezentując stanowisko, że względy celowościowe przemawiają za stosowaniem tych standardów do wszelkich rodzajów działalności w samorządzie terytorialnym.
- 1.2. W płaszczyźnie aksjologicznej art. 1 u.p.s. na czele stawia zawodowe wykonywanie zadań publicznych przez pracowników samorządu terytorialnego. Należy go pojmować w kontekście obowiązku wykonywania pracy na wysokim poziomie profesjonalizmu. Rzetelność przy realizacji

zadań publicznych zadekretowana w art. 1 komentowanej ustawy polega na sumiennym i starannym wykonywaniu pracy przez pracownika samorządowego. Tego rodzaju opcja interpretacyjna ma swe uzasadnienie w argumentacji *a completudine* zastosowanej w odniesieniu do art. 94 k.p. Zgodnie z wypracowanymi w doktrynie prawa pracy przez lata poglądami sumiennosc odnosi się do wymiaru obiektywnego, zaś starannosc – do subiektywnego. W praktyce samorządowej standard rzetelnosci wyznacza w obu aspektach obowiazek stosowania reguł normatywnych i prakseologicznych przy wykonywaniu zadan publicznych przez pracowników samorządowych.

Istota bezstronności w realizacji zadan publicznych przez pracowników samorządowych polega na obiektywnym stosunku do sprawy i podmiotów w niej uczestniczących. W szczególności naruszenie tego standardu uwidacznia się w rozmaitych uprzedzeniach, skutkujących apriorycznym wyobrażeniem o sposobie jej załatwienia oraz kierunkowym nastawieniem wobec stron. Chodzi tu zwłaszcza o sytuację, gdy pracownik sprzyja jednej ze stron albo niechętnie odnosi się wobec innej. Dyrektywa bezstronności dotyczy wszystkich aspektów działalności pracowników samorządowych, nie tylko wymiaru politycznego. W praktyce oznacza to wielokroć konieczność odrzucenia wstępnych założeń, jeżeli w toku procedury administracyjnej okaże się, że przemawiają przeciw nim racje silniejsze od tych, które ją zrodziły.

Dla realizacji standardu profesjonalizmu i bezstronności przy wykonywaniu zadan publicznych istotne znaczenie ma respektowanie przez pracowników samorządowych konstytucyjnej zasady praworządności<sup>1</sup>. Zawsze mają oni obowiazek działać na podstawie i w granicach prawa. W szczególności niedopuszczalne jest nakładanie przez nich na strony obowiazków lub ciężarów prawnych nieposiadających podstawy ustawowej. Również dokonywanie przez nich rozszerzającej wykładni przepisów, zwłaszcza kompetencyjnych, godzi bezpośrednio w istotę państwa prawa. Pogląd ten wiąże się z odrzuceniem w działalności organów

<sup>1</sup> Por. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 45.

samorządowych reguły *quod lege non prohibitum, licitum est*. W sferze władztwa administracyjnego należy w pierwszej kolejności stosować dyrektywę *exceptiones non sunt extendendae*, która ogranicza woluntaryzm organów samorządowych. W kontekście postanowień komentowanego przepisu należy odrzucić możliwość posłużenia się przez pracownika samorządowego przy wykładni przepisów mechanizmem typu *per non est*, w celu rozszerzenia jakichkolwiek uprawnień. Nie może on natomiast nigdy odmówić przyznania uprawnienia stronie, jeżeli przewiduje je konkretna norma prawa. W tym miejscu warto podkreślić, że woluntaryzm w działalności pracownika samorządowego jest niedopuszczalny, co ma swe aksjologiczne uzasadnienie w klasycznej paremii *favor legitimitatis*.

W realizacji zadań publicznych pracownik samorządowy powinien stosować zasady uczciwości wobec stron i innych uczestników postępowania. W szczególności nie może on stosować gróźb, podstępów albo wykorzystywać przymusowego położenia petentów. Przejawem bezstronnego wykonywania obowiązków publicznych w samorządzie jest obowiązek informowania uczestników postępowania o obowiązkach i uprawnieniach.

- 2.1. Ustawa o pracownikach samorządowych ma przymiot pragmatyki urzędniczej. Jest ona instrumentem dyferencjacji podmiotowej w stosunkach pracy i dostosowuje regulacje normatywne w zakresie stosunku pracy do specyfiki zatrudnienia w samorządzie terytorialnym. Wpisuje się przy tym w proces multiplikacji prawa urzędniczego trwający od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia.
- 2.2. Ogólną charakterystykę ustawy o pracownikach samorządowych rozpocznie od płaszczyzny podmiotowej<sup>2</sup>. Jej cechą jest powszechność w tym sensie, że reguluje ona status pracowniczy wszystkich kategorii pracowników samorządowych, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy. Z argumentu *lege non distinguente* wnioskuję, że odnosi

<sup>2</sup> Por. Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 23 i n.; *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, *passim*.

się ona zarówno do pracowników pozaumownych (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.), jak i pracowników kontraktowych (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.s.), niezależnie od tego, na jakich stanowiskach są oni zatrudnieni (art. 4 ust. 2 u.p.s.).

- 2.3. W tym miejscu należy podkreślić, że przepisy komentowanej ustawy mają zastosowanie także do strażników gminnych świadczących pracę na podstawie ustawy z 29.08.1997 r. o strażach gminnych. Zgodnie z art. 32 teże ustawy w sprawach dotyczących strażników nieuregulowanych w ustawie o strażach gminnych stosuje się przepisy o pracownikach samorządowych. Mamy w tej materii do czynienia z mechanizmem bezpośredniego odesłania do ustawy o pracownikach samorządowych. Przepis nie przewiduje klauzuli odpowiedniości, co należy krytycznie odnotować.
- 2.4. Ustawa o pracownikach samorządowych ma też zastosowanie do „innych” pracowników zatrudnionych w strażach gminnych (art. 33 ustawy o strażach gminnych).
- 2.5. Ustawy o pracownikach samorządowych nie stosuje się do osób zatrudnionych w strukturach samorządu terytorialnego na podstawach cywilnoprawnych. Dotyczy to również samozatrudnionych.
- 3.1. W płaszczyźnie przedmiotowej konstrukcja komentowanej ustawy ma charakter klasyczny, oparta jest bowiem na trzyczęściowej strukturze wewnętrznej. Składają się nań: część ogólna (art. 1–10 u.p.s.), część szczególna (art. 11–43c u.p.s.), część końcowa (art. 44–61 u.p.s.).

W części ogólnej ustawy o pracownikach samorządowych określono podstawowe normatywne standardy funkcjonowania stosunków pracy pracowników samorządowych, obowiązujące dla wszystkich ich kategorii. Uniwersalne znaczenie mają zwłaszcza przepisy precyzujące status podmiotowy pracowników samorządowych, status pracodawcy oraz jego reprezentację. Rzutują one w sposób bezpośredni na wykładnię i stosowanie norm całego samorządowego prawa pracy, ze względu na dyrektywę interpretacyjną *a rubrica*.

Część szczegółowa ustawy o pracownikach samorządowych swym zakresem przedmiotowym obejmuje – w niejednakowych proporcjach – podstawowe części indywidualnego prawa pracy. Jej przepisy dotyczą głównie sfery nawiązania stosunku pracy (art. 11–19 u.p.s.), jego treści (art. 20, 24–42 u.p.s.) oraz przekształcania (art. 21–23 u.p.s.). Ustawę o pracownikach samorządowych zamyka część końcowa. W ujęciu przedmiotowym zawiera ona cztery kategorie przepisów: szczególne (art. 43a–43c u.p.s.), zmieniające (art. 44–52 u.p.s.), przejściowe (art. 53–59 u.p.s.) oraz temporalne (60–61 u.p.s.).

- 3.2. Ustawa o pracownikach samorządowych nie ma przymiotu regulacji kompleksowej. Poza jej zakresem znajduje się bowiem znacząca część indywidualnego prawa pracy oraz prawie wszystkie regulacje zbiorowego i procesowego prawa pracy. Wielokrotnie skutkuje to dyfuzją normatywną, utrudniającą koherentną wykładnię przepisów. Podstawowe odesłanie do Kodeksu pracy statuuje art. 43 ust. 1 u.p.s. Subsydiarnie możliwe jest też stosowanie art. 5 k.p.

### **Art. 2.** [Zakres podmiotowy ustawy]

**Przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:**

- 1) **urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;**
  - 2) **starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;**
  - 3) **urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;**
  - 4) **biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;**
  - 5) **biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.**
1. Przepis art. 2 u.p.s. wskazuje pracowników, do których zastosowanie znajduje komentowana ustawa, determinując tym samym zakres pod-

miotowy pojęcia „pracownik samorządowy”. Zakres ten jest korygowany przez przepisy szczególne. Istotne ograniczenie osób, do których znajduje ona zastosowanie, zawiera również art. 3 u.p.s.

2. Ustawodawca przy określeniu pojęcia pracownika samorządowego zastosował kryterium przedmiotowe. Nastąpiło to przez wskazanie kategorii podmiotów, w których zatrudnienie jest wyłącznym wymogiem dla uzyskania statusu pracownika samorządowego i objęcia przepisami komentowanej ustawy. O tym, czy dana osoba jest pracownikiem samorządowym, nie decyduje więc charakter pracy, sposób nawiązania stosunku pracy czy pełnienie określonej funkcji, lecz miejsce zatrudnienia<sup>3</sup>. Nie ma również znaczenia źródło, z jakiego finansowane jest wynagrodzenie pracowników. Z tego żadną miarą nie można wyprowadzić wniosku, że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie mają zastosowania do pracowników powiatowej jednostki organizacyjnej tylko z tego powodu, że są oni zatrudnieni przy realizacji projektu finansowanego ze środków unijnych<sup>4</sup>. Aktualne pozostaje tym samym stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z 19.08.1992 r., że podmiotowy zasięg ustawy i w związku z tym ukształtowanie odrębnego statusu prawnego pracowników samorządowych zostało oparte wyłącznie na jednej przesłance<sup>5</sup>.
3. W literaturze wyrażono stanowisko, że definicja pracownika samorządowego powinna zostać oderwana od zakresu podmiotowego. Przedstawiciele tego stanowiska argumentują, że pracownikiem samorządowym jest każda osoba zatrudniona w szeroko rozumianej (*de facto* więc każdej) samorządowej jednostce organizacyjnej<sup>6</sup>. Jako argument na rzecz tego poglądu podaje się dyrektywę wykładni, zgodnie z którą pojęciom używanym w akcie normatywnym nie należy nadawać szczególnego sensu, odbiegającego od ich znaczenia powszechnego. Oznacza to, że „istnieją jeszcze inni «pracownicy samorządowi», niezatrudnieni

<sup>3</sup> Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 38.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 28.02.2018 r., II GSK 158/16, LEX nr 2470950.

<sup>5</sup> I PZP 54/92, OSNCP 1993/5, poz. 71.

<sup>6</sup> A. Szewc, T. Szewc [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011, s. 63.

w jednostkach wymienionych w art. 2 ustawy [o pracownikach samorządowych – *przyp. M. W.*], do których nie stosuje się tej ustawy<sup>7</sup>. Należy uznać, że powyżej zaprezentowany pogląd opiera się na rozumieniu pojęcia pracownika samorządowego w języku prawniczym. Z perspektywy języka prawnego za pracownika samorządowego można uznać jedynie osoby objęte dyspozycją art. 2 u.p.s.

4. Komentowany przepis formułuje 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 wzbudza spory<sup>8</sup>.
5. Przed omówieniem poszczególnych podmiotów wskazanych w art. 2 u.p.s. warto wskazać, w jakich przypadkach nie można mówić o pracownikach samorządowych. Powszechnie przyjmuje się, że nie mogą być pełnione etatowo funkcje przewodniczącego rady gminy, rady powiatu czy przewodniczącego sejmiku wojewódzkiego. Jako uzasadnienie tego stanowiska wskazuje się, że osoby na tych stanowiskach wykonują swoje zadania społecznie. Brak również przepisu, który pozwalałby przyjąć, że dochodzi do nawiązania stosunku pracy<sup>9</sup>. Analogiczne argumenty uzasadniają odmówienie statusu pracowników samorządowych sołtysom oraz członkom rad sołeckich.
6. Pierwszą grupą podmiotów, które zostały wskazane jako instytucje, w których zatrudnieni są pracownicy samorządowi, są urzędy marszałkowskie i wojewódzkie jednostki organizacyjne. Kierownikiem tego urzędu jest marszałek województwa, będący jednocześnie zwierzchnikiem służbowym tego urzędu. Jak wskazano w literaturze, urząd samorządowy to wyodrębniona jednostka organizacyjna zapewniająca orga-

<sup>7</sup> A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14–15.

<sup>8</sup> Por. szerzej H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 54–66.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z 21.11.1990 r., SA/Ka 690/90, ONSA 1990/4, poz. 10.

nowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego niezbędną obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną<sup>10</sup>.

Urząd marszałkowski nie posiada ani osobowości prawnej, ani podmiotowości (zdolności prawnej – art. 33 k.c.) publiczno- czy prywatno-prawnej. Do nielicznych wyjątków od tej zasady należą stosunki pracy.

7. Większe trudności rodzi zdefiniowanie pojęcia „wojewódzkiej jednostki organizacyjnej”. Województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne w celu wykonywania swych zadań (art. 8 ust. 1 u.s.w.). Ich tworzenie, przekształcanie i likwidacja, a także wyposażanie w majątek następuje na mocy uchwały sejmiku (art. 18 pkt 19 lit. f u.s.w.). Jak wskazuje się w doktrynie, jednostka organizacyjna to inna niż urząd jednostka powołana przez organ samorządu terytorialnego w celu realizacji ich zadań<sup>11</sup>. Spór budzi określenie, czy do wojewódzkich jednostek organizacyjnych należy zaliczyć wyłącznie podmioty niemające osobowości prawnej, czy również te, które osobowość prawną posiadają<sup>12</sup>. 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 spółek prawa handlowego. Jak zauważono w literaturze, w rozstrzygnięciu tej kwestii nie pomagają przepisy, które w sposób niejednolity określają ww. pojęcia<sup>13</sup>. Część z nich wyraźnie różnicuje wojewódzkie jednostki organizacyjne od wojewódzkich osób prawnych. Tak np. art. 45 ust. 1 u.s.w. stanowi, że zarząd województwa wykonuje swe zadania przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych. Jednakże znajdziemy również takie regulacje, które w pojęciu wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych zawierają również pojęcie wojewódzkich osób prawnych. Przykładem może być

<sup>10</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 5.

<sup>11</sup> M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 25.

<sup>12</sup> Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 40.

<sup>13</sup> T. Szewc, *O pojęciu „jednostki organizacyjnej” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, RPEiS 2005/3, *passim*.



tu art. 8 ust. 1 u.s.w. stanowiący, iż województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne. Na gruncie tego przepisu przyjmuje się, że odnosi się on zarówno do tworzenia jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jak i do jednostek osobowość prawną posiadających<sup>14</sup>. Za szerokim rozumieniem analizowanego pojęcia przemawia wykładnia językowa, komentowany przepis 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, że 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”<sup>15</sup>. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej, pozwala również rozstrzygnąć status spółek handlowych tworzonych przez jednostki samorządowe, co do których nie ulega wątpliwości, że nie mają przymiotu pracodawcy samorządowego. Wreszcie również przywołany art. 45 ust. 1 u.s.w. stanowi istotny argument na rzecz wyłączenia spółek handlowych z pojęcia pracodawcy samorządowego. Należy postulować, by opisane wyżej niejednoznaczności zostały przez ustawodawcę rozstrzygnięte poprzez doprecyzowanie pojęcia „jednostki organizacyjnej”.

8. Kolejną grupę pracowników samorządowych stanowią osoby zatrudnione w starostwie i powiatowych jednostkach organizacyjnych. Podobnie jak w przypadku wojewódzkich, tak samo w odniesieniu do powiatowych jednostek organizacyjnych brak definicji tego pojęcia.

<sup>14</sup> K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 83; K. Bandarzewski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 176 i n.

<sup>15</sup> J. Stelina [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 25.

Uwagi poczynione na tle ust. 1 pkt 1 komentowanego artykułu należy odnieść do powiatowych jednostek organizacyjnych jako pracodawcy samorządowego. Generalną podstawę dla tworzenia takich podmiotów znajdujemy w przepisach regulujących funkcjonowanie samorządu powiatowego. 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. Należy zauważyć, że terminy użyte w przywołanych przepisach („jednostki organizacyjne”, „samorządowe jednostki organizacyjne”) trzeba utożsamiać z użytym w komentowanym przepisie sformułowaniem: „powiatowe jednostki organizacyjne”. Jako przykład takich jednostek można wskazać: powiatowe centrum pomocy rodzinie, dom pomocy społecznej, powiatowy urząd pracy czy zakład opieki społecznej.

Należy wskazać, że w ramach struktury powiatu funkcjonuje administracja zespolona powiatu. Zgodnie z art. 33b u.s.p. należą do niej: starostwo, powiatowy urząd pracy oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Jednak w rozbudowanej strukturze administracji zespolonej tylko wcześniej już wskazany powiatowy urząd pracy został uznany za jednostkę organizacyjną powiatu (art. 33b pkt 2 u.s.p.). W konsekwencji osoby zatrudnione w innych podmiotach administracji zespolonej nie będą miały statusu pracowników samorządowych, a ich stosunek pracy będzie regulowany bądź przez Kodeks pracy, bądź przez dedykowane pragmatyki służbowe<sup>16</sup>.

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 regula-

<sup>16</sup> S. Płażek *Obecny katalog pracodawców samorządowych* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369472620/397866> (dostęp: 27.12.2022 r.).

min organizacyjny uchwalany przez radę powiatu na wniosek zarządu. Kierownikiem starostwa powiatowego jest starosta.

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

Pojęcie urzędu gminy nie rodzi w doktrynie wątpliwości. Pracownikami samorządowymi będą wszystkie osoby zatrudnione w takim urzędzie. Nie ma przy tym znaczenia, na rzecz jakiej konkretnie komórki organizacyjnej praca jest świadczona. Warto wskazać, że w skład urzędu gminy wchodzi również urząd stanu cywilnego, tym samym również osoby w nim zatrudnione będą kwalifikowane jako 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 u.s.g. – sołectwa, miasta położone na terenie gminy, dzielnice, osiedla i inne jednostki, które nie mają osobowości prawnej i są jednostkami podziału terytorialnego z wyodrębnioną podmiotowością w sferze prawa publicznego. Według drugiego podejścia pojęcie jednostki pomocniczej powinno być rozpatrywane nie w kontekście terytorialnym, lecz funkcjonalnym. W konsekwencji należy uznać, że ustawodawca miał na myśli jednostki organizacyjne gminy, o których mowa w art. 9 u.s.g. (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. Góral, zamysłem ustawodawcy było potraktowanie sołectw, dzielnic czy osiedli jako potencjalnych placówek zatrudnienia, a nie wyłącznie jako jednostek pomocniczych podziału terytorialnego<sup>17</sup>. Szczególny status na tle pozostałych jednostek pomocniczych posiadają dzielnice m.st. Warszawy.

<sup>17</sup> Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 42.

Z mocy ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>18</sup> utworzenie dzielnic jest obowiązkiem ustawowym. Z treści tego aktu można w sposób jednoznaczny wnioskować, 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 2 tej ustawy).

Jak już wskazano, ze względu na społeczny charakter funkcji i brak podstawy prawnej nie można uznać, by stosunek pracy był wynikiem wyboru na sołtysa czy przewodniczącego dzielnicy<sup>19</sup>. Dopuszczalne jest natomiast zatrudnienie w tych jednostkach innych osób, o ile w danej strukturze powstanie taka konieczność<sup>20</sup>. Należy zauważyć (co w praktyce ma najczęściej miejsce), że jednostka pomocnicza gminy w celu realizacji wykonywanych przez nią zadań może skorzystać ze wsparcia innych osób niż pracownicy (np. pomocy zleceniobiorców czy pracowników gminy)<sup>21</sup>.

Na poziomie gminy status pracowników samorządowych uzyskują również osoby zatrudnione w gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych jednostkach budżetowych. W myśl art. 11 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych<sup>22</sup> 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 u.f.p.). Jako przykład takich jed-

<sup>18</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

<sup>19</sup> J. Stelina, komentarz do art. 2 [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stępień, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.

<sup>20</sup> H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie...*, s. 71.

<sup>21</sup> S. Płażek, *Obecny katalog pracodawców samorządowych* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369472620/397866> (dostęp: 27.12.2022 r.).

<sup>22</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

nostek można wskazać: zakłady gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, 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 komentowanej ustawy, skutkuje tym, że statusu pracowników samorządowych nie będą miały osoby zatrudnione w spółkach prawa handlowego utworzonych przez gminę.

10. Na podstawie art. 2 pkt 4 u.p.s. pracownikami samorządowymi są osoby zatrudnione w biurach (ewentualnie ich odpowiednikach) 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 związku, o którym mowa w pkt 4 komentowanego artykułu, można wskazać Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich czy Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto za S. Płażkiem zwrócić uwagę na problemy, jakie rodzi tak zdefiniowana grupa pracodawców samorządowych<sup>23</sup>. Po pierwsze, odmienne niż w przypadku zakładów budżetowych gmin, powiatów czy województw, pracodawcą w przypadku związków jednostek są nie same zakłady, lecz ich biura. Jest to zabieg niezrozumiały i wskazujący na niekonsekwencję ustawodawcy. Po drugie, jak wskazuje przywołany autor, brak jest wyraźnej podstawy prawnej upoważniającej związkę jednostek samorządu terytorialnego do tworzenia zakładów budżetowych. Ewentualną podstawą mogłyby być art. 73a ust. 1 u.s.g. oraz art. 72 ust. 1 u.s.p., które stanowią, że do gospodarki finansowej związku stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gminy (powiatu). Problematiczne jest jednak przyjęcie, że prowadzenie gospodarki

<sup>23</sup> S. Płażek, *Obecny katalog pracodawców samorządowych* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małyśa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369472620/397866> (dostęp: 27.12.2022 r.).

finansowej obejmuje również tworzenie gminnych (powiatowych) jednostek organizacyjnych (w tym zakładów budżetowych). Warto wreszcie zwrócić uwagę, że przepisy nie wskazują, kto wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika zakładu budżetowego powołanego przez związek komunalny. S. Płażek wskazuje tu dwie możliwości: „albo – analogicznie jak w przypadku stosunków pracy członków zarządu związku komunalnego – czynności pracodawcze ma wobec tych kierowników zakładów wykonywać przewodniczący zgromadzenia związku komunalnego, albo też – analogicznie jak w przypadku zakładów komunalnych tworzonych bezpośrednio przez j.s.t. – czynności te wykonuje przewodniczący zarządu związku, podobnie jak w j.s.t. czyni to wójt (starosta, marszałek) wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych”<sup>24</sup>. Podzielić należy stanowisko wyrażone przez tego autora, że drugi z przedstawionych poglądów jako odnoszących się do stosunków o zbliżonym charakterze do tych, jakie regulują status kierownika zakładu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego, jest prawidłowy.

11. Wreszcie ustawa uznaje za pracowników samorządowych osoby zatrudnione w biurach (lub ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie wyjaśnił, co należy rozumieć przez to pojęcie. Z pewnością nie można utożsamiać tego pojęcia z jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w poprzednich punktach art. 2 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 województw<sup>25</sup>. Stanowisko to potwierdza uzasadnienie wyroku SN z 19.08.1992 r.<sup>26</sup>, w którym stwierdzono: „Zawarte w art. 1 [obecnie art. 2 – *przyp. M. W.*] ustawy o pracownikach samorządowych odesłanie do innych, określonych w przepisach, jedno-

<sup>24</sup> S. Płażek, *Obecny katalog pracodawców samorządowych [w:] Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małyś-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369472620/397866> (dostęp: 27.12.2022 r.).

<sup>25</sup> H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie...*, s. 71.

<sup>26</sup> I PZP 54/92, OSNC 1993/5, poz. 71.

stek 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 rodzi trudności, gdyż takie struktury nie są znane ustawie ustrojowej<sup>27</sup>.

12. Należy zwrócić uwagę, że przepisy komentowanej ustawy mogą znaleźć zastosowanie nie tylko do grup pracowników wymienionych w katalogu z art. 2. Wiele aktów odsyła bowiem do przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Takie odesłanie nie rozszerza jednak terminu „pracownik samorządowy”, a jedynie skutkuje zastosowaniem części regulacji przedmiotowego aktu. Jako przykład takiej techniki legislacyjnej można wskazać ustawę z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>28</sup>, która w art. 16 ust. 2 przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie, dotyczących stosunku pracy etatowych członków kolegium i pracowników biura kolegium, mają odpowiednie

<sup>27</sup> *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011, s. 59.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych. Należy zgodzić się z wyrażonym w literaturze stanowiskiem, że odesłanie do przepisów o pracownikach samorządowych (a nie wyłącznie do ustawy o pracownikach samorządowych) oznacza nie tylko odesłanie do wspomnianego aktu, ale również do innych ustaw i aktów wykonawczych dotyczących pracowników zbiorowych. Takiego odesłania nie można jednak rozszerzać na układy zbiorowe dotyczące pracowników samorządowych<sup>29</sup>.

### Art. 3. [Wyłączenie stosowania ustawy]

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

1. Artykuł 3 u.p.s. stanowi ograniczenie katalogu osób, które objęte są przepisami komentowanej ustawy. W literaturze wyrażono stanowisko, że przedmiotowe unormowanie nie skutkuje utratą statusu pracowników samorządowych przez osoby zatrudnione w jednostkach wymienionych w art. 2 u.p.s., a jedynie wyłączeniem spod zakresu unormowania ustawy o pracownikach samorządowych<sup>30</sup>.
2. 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 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 u.p.s. będzie można mówić dopiero wówczas, gdy status prawny pracowników został uregulowany w sposób wyczerpujący, obejmujący najważniejsze elementy w zakresie nawiązania, treści i rozwiązania sto-

<sup>29</sup> T. Liszcz, *Osobliwości statusu pracowniczego etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego*, Sam. Ter. 2006/9, s. 39.

<sup>30</sup> M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa...*, s. 26.



sunku pracy. Spełnienie tego warunku musi być oceniane indywidualnie w stosunku do poszczególnych grup zawodowych.

3. W sytuacji natomiast gdy w przepisach odrębnych uregulowana będzie tylko część materii objętej ustawą o pracownikach samorządowych, wyłączenie z art. 3 u.p.s. nie znajdzie zastosowania. Ograniczenie stosowania przepisów komentowanej ustawy na rzecz unormowań w przepisach odrębnych będzie w takim wypadku następowało na podstawie ogólnych reguł wykładni, w szczególności zasady *lex specialis derogat legi generali*. Niekiedy prezentowany jest również pogląd, w mojej ocenie błędny, że art. 3 u.p.s. jest *de facto* przepisem kolizyjnym, który wyłącza stosowanie tych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, które regulują kwestie unormowane przez normy szczególne<sup>31</sup>.

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 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”<sup>32</sup>.

4. Jako przykład odrębnych przepisów, o których wspomina komentowany artykuł, można wskazać chociażby ustawę z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela<sup>33</sup>. Warunki zatrudnienia nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego będą regulowane przez ten akt, a nie ustawę o pracownikach samorządowych. Powyższe wynika z faktu, że Karta Nauczyciela w sposób cało-

<sup>31</sup> M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa...*, s. 26.

<sup>32</sup> *Ustawa...*, red. A. Szewc, s. 66–67.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.

ściowy reguluje sytuację pracowniczą tej grupy zawodowej. Na tle tego aktu istniała wątpliwość, czy ustawa o pracownikach samorządowych znajdzie zastosowanie do innych niż nauczycie pracowników szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Została ona jednak rozstrzygnięta w art. 7 ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe<sup>34</sup>, w którym wyraźnie wskazano, że status prawny pracowników niebędących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osób, o których mowa w art. 15 tej ustawy<sup>35</sup>, określają przepisy o pracownikach samorządowych.

Innym przykładem przepisów odrębnych, do których odwołuje się komentowany artykuł, są pracownicy samorządowych instytucji kultury świadczących prace 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 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>36</sup>. 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 samorządowych<sup>37</sup>.

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 12.03.2004 r. o pomocy społecznej<sup>38</sup>, czy strażnicy gminni (miejscy), których status wynika z ustawy z 29.08.1997 r. o strażach gminnych<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

<sup>35</sup> Zob. M. Pilich, komentarz do art. 15 [w:] *Prawo oświatowe. Komentarz*, red. M. Pilich, wyd. II, Warszawa 2021.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.

<sup>37</sup> A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 20.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1168 ze zm.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1763 ze zm.

Do pracowników wyłączonych spod obowiązywania komentowanej ustawy należy zakwalifikować również pracowników komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych 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.

**Art. 4.** [Podstawa zatrudnienia pracowników samorządowych]

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

#### 1) wyboru:

- a) w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wice-marszałek 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. Warszawy 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) (uchylony);
- 3) pomocniczych i obsługi.

### 1. Status prawny pracowników samorządowych określa komentowana ustawa w odniesieniu do osób zatrudnionych w urzędach samorządowych

wych oraz innych samorządowych jednostkach organizacyjnych. Normatywne kryterium wyodrębnienia powyższej grupy opiera się nie na rodzaju wykonywanej pracy, lecz miejscu zatrudnienia (samorządowe urzędy oraz biura i jednostki organizacyjne tworzone przez samorząd). Wynikiem powyższego założenia jest ukształtowanie praw i obowiązków grupy zawodowej, która jest bardzo zróżnicowana<sup>40</sup>. Zakres podmiotowy ustawy obejmuje zarówno osoby, które w samorządzie pełnią funkcje związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych i wydawaniem rozstrzygnięć indywidualnych w postaci decyzji administracyjnych, jak i osoby z obsługi czy stanowisk pomocniczych. Dodatkowa trudność w ocenie statusu osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez samorząd polega na tym, że zarówno ich podmiotowość, jak i zakres działania są uregulowane przez odrębne ustawy (por. komentarz do art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych). Do tych wyjątków zalicza się jednostki samorządowe, które dysponują odrębną od samorządu terytorialnego osobowością prawną, zaś uprawnienia pracownicze regulowane są w specjalnych ustawach, np. pracownicy podmiotów prowadzących działalność leczniczą (zakłady opieki zdrowotnej), dla których samorząd terytorialny jest organem prowadzącym<sup>41</sup>. Podobnie do pracowników samorządowych nie kwalifikują się pracownicy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, których status został uregulowany w odrębnych pragmatykach pracowniczych: nauczyciele szkół, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni, których uprawnienia są określone w ustawie – Karta Nauczyciela<sup>42</sup>. Trzeba jednak rozróżnić dwie ich kategorie – nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami, albowiem status tych ostatnich jest określony w przepisach o pracownikach samorządowych<sup>43</sup>. Podobną odrębność zachowują chociażby muzealnicy (asystenci, adiunkci, kustosze i kustosze dyplomo-

<sup>40</sup> J. Szmit, *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata)*, Sam. Ter. 2011/3, s. 7 i 8. A. Giedrewicz-Niewińska, *Zakres zastosowania stosunków pracy z wyboru [w:] System prawa pracy*, t. IV, *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, red. Z. Góral, Warszawa 2017, s. 231 i n.

<sup>41</sup> Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.

<sup>43</sup> Z. Góral, *Rozdział 10. Status prawny pracowników samorządowych [w:] System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. Baran, Z. Góral, Warszawa 2021, LEX.

wani) zatrudnieni w muzeach zakładanych przez samorządy terytorialne na podstawie ustawy z 21.11.1996 r. o muzeach (art. 5)<sup>44</sup>, pracownicy placówek kultury<sup>45</sup>. Przykłady można mnożyć.

2. Z treści przywołanego wyżej przepisu wynika natomiast, że pracownikiem samorządowym jest każda osoba fizyczna, która pozostaje w stosunku pracy z wymienioną przez ustawodawcę w art. 2 u.p.s. jednostką samorządową.

Komentowany artykuł wprowadza przy tym dwa decydujące kryteria podziału pracowników samorządowych. Pierwszym z nich jest rodzaj stanowiska/funkcji, na jakim zatrudnieni są pracownicy, drugim – podstawa stosunku pracy, przy czym determinowana jest ona rodzajem wykonywanej pracy.

Ustawa dopuszcza trzy podstawy nawiązania stosunku pracy, tj.: wybór, powołanie bądź umowę o pracę, przy czym nie można tych podstaw stosować zamiennie, gdyż podstawa stosunku pracy zależy od rodzaju stanowiska, na którym jest zatrudniony pracownik. Jeśli chodzi o podstawy pozaumowne, do których należy wybór i powołanie, przypisane są one do konkretnych stanowisk. W pozostałych przypadkach zatrudnienia pracowników samorządowych zastosowanie znajduje umowa o pracę. Oznacza to, że nie jest możliwe zatrudnianie pracowników, dla których podstawą jest wybór czy powołanie w oparciu o umowę o pracę, kierując się intencją nawiązania stosunku pracy na trwalszej podstawie prawnej. Zamknięty katalog stanowisk, dla których ustawodawca przewidział wybór bądź powołanie, powoduje z kolei uznanie za niezgodne z prawem zatrudnienie pracownika samorządowego na podstawie wyboru zamiast umowy o pracę<sup>46</sup>.

Z uwagi na pewną chronologię rozwoju podstaw zatrudniania pracowników samorządowych należy przypomnieć, że ustawodawca z chwilą

<sup>44</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 385.

<sup>45</sup> Ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.

<sup>46</sup> Por. wyrok SN z 28.04.1997 r., I PKN 113/97, OSNP 1998/4, poz. 123.

przyjęcia ustawy o pracownikach samorządowych w 2008 r. ustawodawca zrezygnował z podstawy, jaką jest mianowanie. Po okresie przejściowym, z dniem 1.01.2012 r. stosunki pracy pracowników samorządowych mianowanych, jeśli takowe były, przekształciły się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 54 ust. 1 u.p.s.).

3. Pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych albo pomocniczych i obsługi. Z katalogu stanowisk ustawą z 15.09.2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych<sup>47</sup> wykreślono doradców i asystentów. Ich wprowadzenie od samego początku budziło kontrowersje z uwagi na możliwość pozamerytorycznego obsadzania powyższych stanowisk.
4. Katalog podstaw nawiązania stosunku pracy otwiera wybór<sup>48</sup>, który ma zastosowanie do władz wykonawczych reprezentujących poszczególne poziomy samorządu terytorialnego, a także do władz wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (pkt 4). W kolejności są to stanowiska:
  - 1) w urzędzie marszałkowskim: marszałka województwa, wicemarszałka oraz – jeżeli statut województwa tak stanowi – pozostałych członków zarządu województwa;
  - 2) w starostwie powiatowym: starosty i wicestarosty oraz – jeśli statut powiatu tak stanowi – pozostałych członków zarządu powiatu;
  - 3) w urzędzie gminy: wójta, burmistrza, prezydenta miasta;
  - 4) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczącego zarządu związku oraz – jeśli statut związku tak stanowi – pozostałych członków zarządu;
  - 5) w urzędzie m.st. Warszawy: burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy, zastępcy burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostałych członków zarządu dzielnicy m.st. Warszawy.

<sup>47</sup> Dz.U. poz. 1930.

<sup>48</sup> H. Szewczyk, *Wybór jako podstawa prawna nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym*, PiZS 1999/7–8, s. 43 i n.

Po kolejnych reformach ustrojowych samorządu terytorialnego do nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych z 10.05.2013 r.<sup>49</sup> ukształtował się system mieszany: na stanowiska określone pkt 1, 2, 4 w organach wykonawczych wyboru dokonują organy uchwałodawcze, na poziomie zaś gminnym – mieszkańcy, członkowie wspólnoty samorządowej (z wyjątkiem gmin-dzielnic m.st. Warszawy). Wyboru marszałka województwa, wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu województwa dokonuje sejmik wojewódzki (art. 32 ust. 1 u.s.w.), starostę, wicestarostę i członków zarządu powiatu wybiera rada powiatu (art. 27 ust. 1 u.s.p.), wójta, burmistrza i prezydenta miasta wybiera się zaś w wyborach powszechnych (z wyjątkiem burmistrzów, ich zastępców i członków zarządu dzielnic m.st. Warszawy, albowiem ci są wybierani przez rady dzielnic). Tryb ten w poprzednich kadencjach określała ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>50</sup>.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie zawierają odrębnych unormowań odnośnie do instytucji wyboru, wobec czego znajdują zastosowanie przepisy ogólne Kodeksu pracy (art. 73 § 1 k.p.)<sup>51</sup>. W wyniku wyboru na określone stanowisko stosunek pracy powstaje jedynie wówczas, gdy osoba wybrana ma obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. O tym, kiedy powstaje ten obowiązek, stanowią *de facto* przepisy ustrojowe samorządu terytorialnego<sup>52</sup>, do których komentowana ustawa nawiązuje, jak też statuty samorządu wojewódzkiego oraz samorządu powiatowego, o czym stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.s. Wobec powyższego na wybór jako podstawy nawiązania stosunku pracy będzie miał wpływ jego sposób wyłonienia organów wykonawczych, a zatem to, czy wybór na określone stanowiska ma

<sup>49</sup> Ustawa z 10.05.2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 645.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191 ze zm. B.M. Ćwiertniak, komentarz do art. 73 [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I, Art. 1–93, red. K.W. Baran, wyd. VI, Warszawa 2022.

<sup>51</sup> J. Stelina, *Wybór* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 210.

<sup>52</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, s. 110.

charakter pośredni poprzez organy uchwałodawcze, czy bezpośredni, a więc jest dokonywany w wyborach powszechnych.

Stosunek pracy z wyboru jest szczególnego rodzaju stosunkiem pracy zawartym na czas określony, odniesiono do kadencji osób sprawujących mandat z. Dlatego należy przyjąć, że wraz z ustaniem mandatu stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się *ex lege* (z mocy prawa) bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych. Pogląd ten po raz pierwszy Sąd Najwyższy zaprezentował w wyroku z 4.12.1979 r., I PR 93/79<sup>53</sup>, wskazując że stosunek pracy do jego rozwiązania nie wymaga wypowiedzenia ani oświadczenia pracodawcy o jego rozwiązaniu bez wypowiedzenia. Jeszcze wyraźniej ten sposób ustania stosunku pracy zaakcentował Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzeniem, że „wygaśnięcie mandatu powoduje automatyczne rozwiązanie stosunku pracy z wyboru, bez potrzeby podejmowania dodatkowych czynności prawnych”<sup>54</sup>. Do specyficznych rozwiązań wynikających z samorządowych ustaw ustrojowych (art. 29 ust. 1 u.s.g., art. 28 u.s.p., art. 39 ust. 3 i 4 u.s.w.) należy przedłużenie okresu rozwiązania stosunku do dnia podjęcia obowiązków przez nowo wybrane organy. Uznaje się jednocześnie, że zgoda kandydata na wybór jest jednocześnie oświadczeniem woli o chęci nawiązania stosunku pracy. Uznaje się bowiem, że zgoda na kandydowanie w wyborach jest dostatecznym uzewnętrznieniem woli nawiązania stosunku pracy w przypadku dokonania elekcji.

5. Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s. zawiera zamknięty katalog podmiotów, które mogą zostać zatrudnione na podstawie wyboru. Innymi słowy, nawiązanie stosunku pracy z wyboru z pracownikiem samorządowym niewymienionym w katalogu zawartym w omawianym przepisie jest niezgodne z prawem<sup>55</sup>.

Spośród pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru do niedawna jedynie w przypadku wójta (burmistrza, pre-

<sup>53</sup> OSNC 1980/6, poz. 122.

<sup>54</sup> Wyrok NSA z 10.03.1995 r., II SA 138/95, „Wspólnota” 1995/30, poz. 16.

<sup>55</sup> Por. wyrok SN z 28.04.1997 r., I PKN 113/97, OSNP 1998/4, poz. 123.



zydenta miasta) akt wyboru powodował automatycznie nawiązanie stosunku pracy<sup>56</sup>. Natomiast ustawa z 10.05.2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw<sup>57</sup> poszerzyła ten zakres podmiotowy o burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy, zastępcę burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostałych członków zarządu dzielnicy m.st. Warszawy. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>58</sup> osoby te są wybierane przez rady dzielnic, jednakże brak ujęcia ich w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a–d u.p.s. sprawił, że były one zatrudniane na podstawie umowy o pracę. Są też inne powody do formułowania wątpliwości<sup>59</sup>. Jako podstawę formułowanych zarzutów wskazuje się na art. 10 ust. 4 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, który upoważnia Prezydenta m.st. Warszawy do powołania zarządu dzielnicy nie później niż w ciągu 14 dni, jeżeli w ciągu 30 dni od dnia pierwszego posiedzenia rady dzielnicy zarząd dzielnicy nie zostanie wybrany. Jest to więc przykład wskazania członków zarządu zamiast zwyczajowo przyjętej w takich przypadkach procedury wyborów bezpośrednich bądź decyzji o elekcji podejmowanej przez organ kolegialny. Jednak na obronę stanowiska ustawodawcy można przyjąć, że tryb wskazany w art. 10 ust. 4 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy ma charakter wyjątku do podstawnej zasady wyłaniania (wyboru) zarządu przez rady dzielnic. Faktem jest natomiast, że przy wyborach pośrednich decyzje o zatrudnieniu na podstawie stosunku pracy pozostawiano statutom jednostek samorządowych. Zrezygnowano – co należy uznać za posunięcie właściwe – z wątpliwego, z punktu widzenia podstawowych zasad prawa pracy i ochrony trwałości stosunku pracy, pomysłu przekształcenia podstawy stosunku pracy osób wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. e z umowy o pracę na wybór jeszcze w trakcie trwania kadencji.

<sup>56</sup> Por. wyrok WSA w Lublinie z 11.05.2010 r., III SA/Lu 106/10, LEX nr 578762.

<sup>57</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 645.

<sup>58</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

<sup>59</sup> Ł. Pisarczyk, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, ze zm.) oraz niektórych innych ustaw* (druki nr 497 i 498). B.M. Ćwiertniak, *Dwie ustawy o pracownikach samorządowych [w:] Prawne problemy samorządu terytorialnego*, red. B.M. Ćwiertniak, t. II, Sosnowiec 2013, s. 120.