

USTAWA O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH

Komentarz

redakcja naukowa Krzysztof W. Baran

Krzysztof W. Baran, Anna Dubowik, Mariusz Lekston
Łukasz Pisarczyk, Stefan Płażek, Monika Tomaszewska
Krzysztof Walczak, Marcin Wujczyk

KOMENTARZE

USTAWA O PRACOWNIKACH SAMORZĄDOWYCH

Komentarz

redakcja naukowa Krzysztof W. Baran

Krzysztof W. Baran, Anna Dubowik, Mariusz Lekston,
Łukasz Pisarczyk, Stefan Płażek, Monika Tomaszewska,
Krzysztof Walczak, Marcin Wujczyk

KOMENTARZE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

Stan prawny na 1 czerwca 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Latos-Miłkowska, prof. ALK

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

„Littera” Maria Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Indeks rzeczowy

Kinga Ciosk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów ustawy 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

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-268-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

O Autorach

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

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.

Mariusz Lekston [ORCID 0000-0003-3574-9428] – doktor nauk prawnych; nauczyciel akademicki z wieloletnim dorobkiem dydaktycznym; prorektor ds. organizacyjnych 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 Warszawskiego, profesor wizytujący Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Stefan Płażek [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.

Monika Tomaszewska [ORCID 0000-0001-5271-9998] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; autorka lub współautorka licznych publikacji z zakresu prawa pracy, a także europejskiego i międzynarodowego prawa; wykładowca na studiach doktoranckich oraz podyplomowych; stale współpracuje z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury oraz Okręgową Izbą Radców Prawnych w Gdańsku, prowadząc cykliczne szkolenia z europejskiego i międzynarodowego prawa pracy. W czasie funkcjonowania Centrum Europejskiego na Uniwersytecie Gdańskim sprawowała w nim funkcję Kierownika Ośrodka Dostosowań Prawnych. Kierownik europejskich projektów naukowych realizowanych w ramach Erasmus Plus Innovation i Horyzont 2020.

Krzysztof Walczak [ORCID 0000-0003-1383-6993] – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt 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; członek Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy; laureat głównej nagrody w kategorii prawo pracy w konkursie „Złote Skrzydła” w 2013 r. dla najlepszych młodych autorów książek specjalistycznych organizowanym przez „Dziennik Gazetę Prawną” i KPMG za rozprawę doktorską.

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)	17
Rozdział 1. Przepisy ogólne	19
Art. 1. [Przedmiot ustawy]	19
Art. 2. [Zakres podmiotowy ustawy]	22
Art. 3. [Wyłączenie stosowania ustawy]	31
Art. 4. [Podstawa zatrudnienia pracowników samorządowych]	34
Art. 5. [Sekretarz gminy, powiatu, województwa]	44
Art. 6. [Warunki zatrudnienia na stanowisku pracownika samorządowego]	56
Art. 6a. [Odwołanie lub rozwiązanie umowy o pracę w przypadku skazania]	66
Art. 7. [Podmioty wykonujące czynności z zakresu prawa pracy]	70
Art. 8. [Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta]	76
Art. 9. [Czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, wicestarosty, członków zarządu powiatu]	82
Art. 10. [Czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa] ...	86

Rozdział 2. Nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiana tego stosunku pracy	87
Art. 11. [Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze]	87
Art. 12. [Wolne stanowiska urzędnicze]	100
Art. 13. [Ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym] ...	107
Art. 13a. [Nabór. Zatrudnianie osób niepełnosprawnych] ..	115
Art. 14. [Protokół z przeprowadzonego naboru]	122
Art. 15. [Informacja o wyniku naboru]	126
Art. 16. [Nawiązanie stosunku pracy]	133
Art. 17. (uchylony)	141
Art. 18. [Ślubowanie]	142
Art. 19. [Służba przygotowawcza]	143
Art. 20. [Awans wewnętrzny]	146
Art. 21. [Powierzenie wykonywania innej pracy]	149
Art. 22. [Przeniesienie do pracy w innej jednostce]	165
Art. 23. [Przeniesienie na inne stanowisko]	174
Rozdział 3. Obowiązki pracownika samorządowego	181
Art. 24. [Podstawowe i szczegółowe obowiązki pracownika samorządowego]	181
Art. 25. [Polecenia służbowe]	191
Art. 26. [Zakaz podległości służbowej między osobami bliskimi]	193
Art. 27. [Oceny okresowe]	201
Art. 28. [Zasady dokonywania ocen okresowych]	223
Art. 29. [Podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych] ...	225
Art. 30. [Zakaz wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami ustawowymi]	227
Art. 31. [Oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej]	239
Art. 32. [Oświadczenie o stanie majątkowym]	246
Art. 33. (uchylony)	249
Art. 34. [Pracownicy zatrudnieni na podstawie wyboru i powołania]	249
Art. 35. [Zawieszenie stosunku pracy]	250

Rozdział 4. Uprawnienia pracownika samorządowego	261
Art. 36. [Wynagrodzenie, dodatki i nagrody]	261
Art. 37. [Delegacja ustawowa – wymagania kwalifikacyjne, wynagrodzenia]	278
Art. 38. [Dodatek za wieloletnią pracę]	280
Art. 39. [Regulamin wynagradzania]	290
Art. 40. [Odprawy]	300
Art. 41. [Delegacja służbowa]	302
Art. 42. [Regulamin pracy. Czas pracy]	303
Art. 43. [Odesłanie do przepisów Kodeksu pracy]	311
Rozdział 4a. Zmiany w podziale terytorialnym państwa	317
Art. 43a. [Pracownicy samorządowi jednostek samorządu terytorialnego ulegających przekształceniu]	317
Art. 43b. [Wygaśnięcie stosunków pracy z wyboru]	320
Art. 43c. [Wygaśnięcie stosunków pracy sekretarzy i skarbników]	323
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących	329
Art. 44–52. (pominięte)	329
Rozdział 6. Przepisy przejściowe	331
Art. 53. [Następstwo prawne]	331
Art. 54. [Przekształcenie stosunku pracy z mianowania] ...	332
Art. 55. [Rozwiązanie stosunku pracy w okresie przejściowym]	332
Art. 56. [Sekretarz województwa w okresie przejściowym] ...	334
Art. 57. [Postępowania niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy]	335
Art. 58. [Dostosowanie statutów i regulaminów]	335
Art. 59. [Utrzymanie w mocy aktów wykonawczych]	335
Rozdział 7. Przepisy końcowe	337
Art. 60. [Przepis derogacyjny]	337
Art. 61. [Wejście w życie ustawy]	337
Bibliografia	339
Indeks rzeczowy	361

Wykaz skrótów

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
Karta Nauczyciela	– ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.) (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305)
u.o.p.d.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 2399)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)
u.p.u.p.	– ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 537)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 265 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
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/Wspólnot Europejskich
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
M.P.	– Monitor Polski
MPP	– Monitor Prawa Pracy
NP	– Nowe Prawo
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNAPIUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba 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.

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 decydowali 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 administracyjnych, umożliwi 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, 15 czerwca 2021 r.

Krzysztof W. Baran

USTAWA

z dnia 21 listopada 2008 r.

o pracownikach samorządowych

(Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)

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 reprezentuję 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 sumiennność odnosi się do wymiaru obiektywnego, zaś staranność – do subiektywnego. W praktyce samorządowej standard rzetelności wyznacza w obu aspektach obowiązek stosowania reguł normatywnych i prakseologicznych przy wykonywaniu zadań publicznych przez pracowników samorządowych.

Istota bezstronności w realizacji zadań 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.

- 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 podmiotowej¹. 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 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 tejże 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 samo- zatrudnionych.
- 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.).

¹ Por. Z. Góralski, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 23 i n.; *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, *passim*.

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. Rzutuują 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 jej wykładnię.

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 podmiotowy 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 zatrudnienia². 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 unijnych³. 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 przesłance⁴.
 3. W literaturze wyrażono stanowisko, że definicja pracownika samorządowego powinna zostać oderwana od zakresu podmiotowego. Przedstawiciele tego stanowiska argumentują, że pracownikiem samorzą-

² Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 38.

³ Wyrok NSA z 28.02.2018 r., II GSK 158/16, LEX nr 2470950.

⁴ I PZP 54/92, OSNCP 1993/5, poz. 71.

dowym jest każda osoba zatrudniona w szeroko rozumianej (*de facto* więc każdej) samorządowej jednostce organizacyjnej⁵. 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 w jednostkach wymienionych w art. 2 ustawy [o pracownikach samorządowych – *przyp. M. W.*], do których nie stosuje się tej ustawy”⁶. 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 spory⁷.
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 pracy⁸. Analogiczne argu-

⁵ A. Szewc, T. Szewc [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011, s. 63.

⁶ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14–15.

⁷ Por. szerzej H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 54–66.

⁸ Wyrok NSA z 21.11.1990 r., SA/Ka 690/90, ONSA 1990/4, poz. 10.

menty 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 organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego niezbędną obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną⁹.
7. Większe trudności rodzi zdefiniowanie pojęcia „wojewódzkiej jednostki organizacyjnej”. Jak wskazuje się w doktrynie, jednostka organizacyjna to inna niż urząd jednostka powołana przez organ samorządu terytorialnego w celu realizacji ich zadań¹⁰. Spór budzi określenie, czy do wojewódzkich jednostek organizacyjnych należy zaliczyć wyłącznie podmioty niemające osobowości prawnej, czy również te, które osobowość prawną posiadają¹¹. 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. 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.

⁹ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 5.

¹⁰ M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 25.

¹¹ Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 40.

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 budżetowych¹². 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. 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. 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. Jako przykład powiatowych jednostek organizacyjnych można wskazać: powiatowe centrum pomocy rodzinie, dom pomocy społecznej, powiatowy urząd pracy czy zakład opieki społecznej.

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

¹² J. Stelina [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 25.

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 terytorialnego¹³. Szczególny status na tle pozostałych jednostek pomocniczych posiadają dzielnice m.st. Warszawy. Z mocy ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁴ utworzenie dzielnic jest obowiązkiem ustawowym. Z treści tego aktu można w sposób jednoznaczny wnioskować, że dopuszczalne jest za-

¹³ Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 42.

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

trudnienie 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 dzielnicy¹⁵. Dopuszczalne jest natomiast zatrudnienie w tych jednostkach innych osób, o ile w danej strukturze powstanie taka konieczność¹⁶.

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 publicznych¹⁷ jednostką budżetową jest taka jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei przez zakład budżetowy należy rozumieć taką jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, a koszty swojej działalności pokrywa, co do zasady, z przychodów własnych (art. 15 u.f.p.). Jako przykład takich jednostek można wskazać: zakłady gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, zakłady wodociągów i kanalizacji, ośrodki sportu i rekreacji, zarządcy 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.

¹⁵ J. Stelina, komentarz do art. 2 [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stępień, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.

¹⁶ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie...*, s. 71.

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

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.
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 województw¹⁸. Stanowisko to potwierdza uzasadnienie wyroku SN z 19.08.1992 r.¹⁹, w którym stwierdzono: „Zawarte w art. 1 [obecnie art. 2 – *przyp. M.W.*] ustawy o pracownikach samorządowych odesłanie do innych, określonych w przepisach, jednostek administracyjnych gminy zawiera w ten sposób wyrażnie 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 świadcze-

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

¹⁹ I PZP 54/92, OSNC 1993/5, poz. 71.

nia 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 ustrojowej²⁰.

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 odwoławczych²¹, 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 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 samorządowych²².

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

²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

²² T. Liszcz, *Osobliwości statusu pracowniczego etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego*, Sam. Ter. 2006/9, s. 39.

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 samorządowych²³.
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 szczerunkowo 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 stosunku 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 oce-

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

nie błędny, że art. 3 u.p.s. jest *de facto* przepisem kolizyjnym, który wyłącza stosowanie tych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, jakie regulują kwestie unormowane przez normy szczegółowe²⁴.

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”²⁵.

4. Jako przykład odrębnych przepisów, o których wspomina komentowany artykuł, można wskazać chociażby ustawę z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela²⁶. 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 całościowy reguluje sytuację pracowniczą tej grupy zawodowej. Na tle tego aktu istniała wątpliwość, czy ustawa o pracownikach samorządowych znajdzie zastosowanie do innych niż nauczyciele pracowników szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Została ona jednak rozstrzygnięta w art. 7 ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe²⁷, w którym wyraźnie wskazano, że status prawny pracowników niebędących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem

²⁴ M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa...*, s. 26.

²⁵ *Ustawa...*, red. A. Szewc, s. 66–67.

²⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.

osób, o których mowa w art. 15 tej ustawy²⁸, 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 kulturalnej²⁹. 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 samorządowych³⁰.

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 społecznej³¹, czy strażnicy gminni (miejscy), których status wynika z ustawy z 29.1997 r. o strażach gminnych³².

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.

²⁸ Zob. M. Pilich, komentarz do art. 15 [w:] *Prawo oświatowe. Komentarz*, red. M. Pilich, wyd. II, Warszawa 2021.

²⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.

³⁰ A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 20.

³¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.

³² Dz.U. z 2019 r. poz. 1795 ze zm.

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 oraz innych samorządowych jednostkach organizacyjnych. W doktrynie słusznie przyjmuje się, że normatywne kryterium wyodrębnienia powyższej grupy nie opiera się 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 zawo-

dowej, która jest bardzo zróżnicowana³³. 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 nie można w każdym przypadku tej grupy automatycznie kwalifikować do pracowników samorządowych. Do tych wyjątków zalicza się te placówki, 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 prowadzącym³⁴. Podobnie do pracowników samorządowych nie kwalifikują się pracownicy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, których status został uregulowany w odrębnych pragmatykach: nauczyciele szkół, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni, których uprawnienia są określone w ustawie Karta Nauczyciela³⁵ czy chociażby muzealnicy (asystenci, adiunkci, kustosze i kustosze dyplomowani) zatrudnieni w muzeach zakładanych przez samorządy terytorialne na podstawie ustawy z 21.11.1996 r. o muzeach (art. 5)³⁶.

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. Powyższy katalog jednostek należy odczytywać jako zamknięty.

Komentowany artykuł wprowadza przy tym dwa decydujące kryteria podziału pracowników samorządowych. Pierwszym z nich jest rodzaj stanowiska/funkcji, na jakim zatrudnieni są pracownicy, drugim – pod-

³³ Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 38.

³⁴ Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2021 r. poz. 711 ze zm.).

³⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.

³⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 902.

stawa stosunku pracy, przy czym determinowana jest ona rodzajem wykonywanej pracy.

Ustawa dopuszcza jedną z trzech podstaw zatrudnienia: 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. Z chwilą przyjęcia ustawy o pracownikach samorządowych w 2008 r. ustawodawca zrezygnował z podstawy, jaką jest mianowanie, ponieważ samorządy niechętnie korzystały z delegacji ustawowej do jej wprowadzenia w statutach poza samorządem gminnym. Po okresie przejściowym, z 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. Decyzja ustawodawcy polegająca na unormowaniu stosunków pracy samorządowców w odrębnej pragmatyce pracowniczej pozwala na dostosowanie stanowisk pracy do specyficznych zadań realizowanych przez samorządy na różnych jego poziomach (gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim), ale także na bardziej efektywne zarządzanie kadrami³⁷. Ponadto ustawa o pracownikach samorządowych przejęła wiele korzystnych rozwiązań z ustawy o służbie cywilnej, które zmierzają do profesjonalizacji aparatu samorządowego³⁸.

Pewien dysonans w tych założeniach wprowadzono poprzez usankcjonowanie w samorządzie doradców i asystentów. Z punktu widzenia zadań samorządu nie znajduje to w pełni uzasadnienia, za to stwarza możliwość ich pozamerytorycznego obsadzania, ponieważ nie podlegają procedurze otwartego i konkurencyjnego naboru.

³⁷ Rozwiązanie prawne, w którym w ramach jednej pragmatyki zawodowej funkcjonują różne formy prawne nawiązania stosunku pracy, jest krytykowane w doktrynie; por. B.M. Ćwiertniak, *Podstawy zatrudniania pracowników samorządowych (uwagi de lege ferenda)* [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 111.

³⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.

4. Ogólną charakterystykę wyboru zawiera art. 73 § 1 k.p. 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 terytorialnego³⁹, do których komentowana ustawa nawiązuje, jak też statuty, o czym stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.s. Przy tym 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.

Stosunek pracy z wyboru jest szczególnego rodzaju stosunkiem pracy zawartym na czas określony, a więc jest z założenia kadencyjny, ponieważ wiąże się ściśle z okresem pełnienia mandatu przez osobę powołaną. 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 93/79⁴⁰, 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”⁴¹. 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.

5. Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s. zawiera zamknięty katalog podmiotów, które mogą zostać zatrudnione na podstawie wyboru. Innymi słowy,

³⁹ A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, s. 110.

⁴⁰ OSNC 1980/6, poz. 122.

⁴¹ Wyrok NSA z 10.03.1995 r., II SA 138/95, „Wspólnota” 1995/30, poz. 16.

nawiązanie stosunku pracy z wyboru z pracownikiem samorządowym niewymienionym w katalogu zawartym w omawianym przepisie jest niezgodne z prawem⁴².

Spośród pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru do niedawna jedynie w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) akt wyboru powodował automatycznie nawiązanie stosunku pracy⁴³. Natomiast ustawa z 10.05.2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw⁴⁴ 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 Warszawy⁴⁵ 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. Warto dodać, że nowelizacja nawiązuje do wcześniejszego rozwiązania zawartego w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2.08.2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich⁴⁶ wydanego na podstawie uchylonej 31.12.2008 r. ustawy o pracownikach samorządowych. W tabeli II załącznika nr 3 cytowanego rozporządzenia wskazywano burmistrza dzielnicy, jego zastępcę oraz pozostałych członków dzielnicy jako stanowiska, na których nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru. Nie brakuje jednak krytyków takiego rozwiązania⁴⁷. Jako podstawę formułowanych zarzutów wskazuje się na art. 10 ust. 4 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, który upoważnia Prezydenta m.st. Warszawy do po-

⁴² Por. wyrok SN z 28.04.1997 r., I PKN 113/97, OSNP 1998/4, poz. 123.

⁴³ Por. wyrok WSA w Lublinie z 11.05.2010 r., III SA/Lu 106/10, LEX nr 578762.

⁴⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 645.

⁴⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

⁴⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 146, poz. 1223 ze zm.

⁴⁷ 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).