

Ustawa o pracownikach samorządowych

■ Komentarz do ustawy

Ustawa o pracownikach samorządowych

■ Komentarz do ustawy

Autorzy:

Sebastian Frejowski,
Michał Graczyk,
Rafał Gumowski,
Dariusz Kacprzak,
Ewa Łukasik,
Joanna Pysiewicz-Jężak

Pod redakcją Michała Graczyka

Recenzja Prof. dr hab. Marek Chmaj

Redaktor prowadzący

Renata Krasowska-Kłos

Projekt graficzny

Kinga Pisarczyk

Korekta

Mirosława Jasińska-Nowacka

Skład i łamanie

Joanna Archacka

© Copyright by INFOR Biznes Sp. z o.o.

Wydanie I/2016, luty 2016 r.

ISBN 978-83-64085-91-8

DZIENNIK GAZETA PRAWNA

Adres redakcji: 01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72

www.dziennik.pl, www.gazetaprawna.pl, www.forsal.pl

Biurowy Obsługa Klienta: 01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72

tel. 22 761 31 27, 801 626 666, e-mail: bok@infor.pl

Druk: Mazowieckie Centrum Poligrafii

Spis treści

Wstęp	9
Wykaz skrótów	13
Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych	15
USTAWA z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.)	15
Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 1-10)	15
Rozdział 2. Nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiana tego stosunku pracy (art. 11-23)	77
Rozdział 3. Obowiązki pracownika samorządowego (art. 24-35)	136
WZÓR aktu wewnętrznego wprowadzającego Kodeksy etyki	143
WZÓR wniosku o podnoszenie kwalifikacji zawodowych	149
INFORMACJA o niezgodności polecenia przełożonego z prawem/pomyłce... ..	155
INFORMACJA o sposobie wykonania zakwestionowanego polecenia przełożonego	156
INFORMACJA o odmowie wykonania polecenia przełożonego	157
OŚWIADCZENIE składane przed zawarciem umowy o pracę	164
INFORMACJA w sprawie zakazu bezpośredniej podległości służbowej, związanej z art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych	165
OŚWIADCZENIE w sprawie zmiany informacji związanej z art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych	166
WZÓR aktu wewnętrznego wprowadzającego regulamin przeprowadzania ocen okresowych pracowników	184
Rozdział 4. Uprawnienia pracownika samorządowego (art. 36-43)	217
ZARZĄDZENIE w sprawie ustalenia maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia kierowników	263

Rozdział 4a. Zmiany w podziale terytorialnym państwa (art. 43a-43c)	314
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących (art. 44-52)	330
Rozdział 6. Przepisy przejściowe (art. 53-59)	332
Rozdział 7. Przepisy końcowe (art. 60-61)	336

**Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych,
pod red. Michała Graczyka, Warszawa 2016,
Wydawnictwo INFOR Biznes Sp. z o.o., wyd. I, s. 336**

(fragment recenzji)

Należy podkreślić, że recenzowany komentarz skierowany jest do szerokiej rzeszy odbiorców, zwłaszcza do pracowników administracji rządowej, samorządowej, studentów prawa, administracji, stosunków międzynarodowych czy politologii, pracowników naukowych i dydaktycznych. Prezentowana publikacja może być także źródłem informacji dla publicystów, osób niezwiązanych z samorządem, lecz zainteresowanych problematyką poruszaną w książce. Książka stanowić może także bazę informacyjną dla osób zainteresowanych pracą w jednostkach administracji samorządowej, pragnących nabyć elementarną wiedzę na temat pracy wykonywanej przez pracowników samorządowych w Polsce. Co jest oczywiste, komentarz może być także cenną i przydatną pozycją w zbiorze literatury prawniczej.

Pierwszy rozdział stanowiący o przepisach ogólnych ustawy porusza problematykę podstaw zatrudniania pracowników samorządowych, wymagań przewidzianych przez ustawę w stosunku do osób претенdujących do stanowiska na szczeblu samorządowym oraz wskazanie podmiotów będących pracodawcami osób zatrudnionych w administracji samorządowej. Autorzy wprowadzają rys historyczny mający na celu porównanie obecnych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych z poprzednio obowiązującymi przepisami. Podkreślają, że nie wszystkie rozwiązania legislacyjne zawarte w obecnie obowiązującej ustawie są zasadne i najlepsze. Ustawodawca bowiem nie ustrzegł się wszystkich błędów popełnionych w poprzednio obowiązującym stanie prawnym i niektóre z nich niestety powielił. Co więcej, Autorzy wprowadzają tezę, zgodnie z którą ustawodawca prowadząc pracę nad obecnym brzmieniem ustawy o pracownikach samorządowych, w dużym stopniu wzorował się na niektórych rozwiązaniach przyjętych w ustawie o służbie cywilnej, wskazując przykłady takich

rozwiązań. Należy zauważyć, że analiza taka jest trafna i wprowadza ciekawe tło dla rozważań nad pracami legislacyjnymi nad obecną ustawą o pracownikach samorządowych. W rozdziale zwraca uwagę bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Rozdział II komentarza, analogicznie do rozdziału II ustawy o pracownikach samorządowych, dotyczy problematyki nawiązania z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy oraz zmiany tego stosunku pracy. Rozdział III opisuje obowiązki pracownika samorządowego, wnikliwie rozkładając ten temat na czynniki pierwsze. Ciekawym i bardzo przydatnym rozwiązaniem jest umieszczenie w przedmiotowym rozdziale wzorów różnych aktów wewnętrznych czy innych dokumentów wykorzystywanych w pracy samorządowców, takich jak np. wzór aktu wewnętrznego wprowadzającego regulamin przeprowadzenia ocen okresowych pracowników, wzór wniosku o podnoszenie kwalifikacji zawodowych czy informacja o odmowie wykonania polecenia przełożonego, co jest ewidentnie krokiem w stronę odbiorców będących pracownikami jednostek organizacyjnych samorządu czy osób pretendujących do tych stanowisk.

Rozdział IV dotyczy uprawnień pracowników samorządowych, natomiast rozdział IVa odnosi się do wprowadzonych zmian w podziale terytorialnym państwa, analizując kwestię utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego i konsekwencji z tym związanych wobec pracowników dotychczasowej jednostki terytorialnej. Kolejne rozdziały V, VI oraz VII zawierają jedynie przepisy ustawy bez komentarza do nich.

Niewątpliwym atutem komentarza są również przykłady wprowadzane w trakcie omawiania konkretnej problematyki, które mają za zadanie dokładne „nakreślenie” problemu i wskazanie sytuacji, w której dana norma prawna albo rozwiązanie może być zastosowane, a w którym nie. Rozwiązania takie zastosowane w komentarzu są bardzo obrazowe, przez co potencjalnemu odbiorcy tekstu łatwiej jest sobie uzmysłowić daną problematykę lub zrozumieć jej istotę albo formę, w jakiej można daną sytuację rozwiązać.

W recenzowanym opracowaniu należy także zwrócić uwagę na ilość wykorzystanych źródeł naukowych. Bogata literatura przed-

miotu jest nieocenioną pomocą dla studentów związanych z przedmiotową tematyką czy pracowników naukowych, którzy niejednokrotnie poszukują dalszych opracowań naukowych na dany temat, aby pogłębiać swoją wiedzę z danej dziedziny naukowej czy odnaleźć wartościowe publikacje, z których będą mogli skorzystać przy tworzeniu własnych prac. To wszystko powoduje, że książka jest wartościowym źródłem informacji, nawet dla osób pragnących jeszcze bardziej wgłębić się w tematykę regulacji trybu i formy pracy pracowników samorządowych.

Warto również zaznaczyć, że poza kwestiami merytorycznymi komentarz prezentuje się dobrze pod względem edytorskim. Wyszczególnienie przykładów, zmiana czcionki przy cytowaniu orzecznictwa, powoduje, że są łatwe do odnalezienia w razie potrzebnego przeglądania książki.

Jest to pozycja godna polecenia szerokiemu kręgowi osób, w tym wszystkim zainteresowanym tematyką pracy w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego.

Prof. dr hab. Marek Chmaj

Uniwersytet Humanistycznospołeczny SWPS
w Warszawie

Wstęp

Komentowana ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych jest drugą, która reguluje tę materię. Była ona poprzedzona ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o tym samym tytule. W porównaniu do swojej poprzedniczki można ją uznać za krok naprzód w kierunku zapewnienia, jak sama *explicite* stanowi, zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Mimo doświadczeń zdobytych w trakcie obowiązywania poprzedniego stanu prawnego ustawodawca nie ustrzegł się rozwiązań, które budzą wątpliwości, głównie natury interpretacyjnej. Autorzy komentarza postawili sobie za cel ich wyjaśnienie.

Od wejścia 1 stycznia 2009 r. ustawy w życie została ona obudowana bogatym orzecznictwem i piśmiennictwem. W tym samym czasie ukształtowała się praktyka jej stosowania. Wszystko to znalazło odzwierciedlenie w niniejszym opracowaniu. Dla jego autorów równie ważne były poglądy judykatury i doktryny, co doświadczenia praktyków. Wyszli oni z założenia, że do zrozumienia, tym samym prawidłowego stosowania przepisów ustawy, zgodnie z ich *ratio legis*, prowadzi jedna droga: wiedza teoretyczna powinna być wsparta wiedzą praktyczną. Dlatego komentarz zawiera nie tylko liczne odesłania do orzeczeń sądów i opracowań doktryny, ale także wzory dokumentów i nie mniej liczne przykłady. Połączenie wszystkich tych aspektów sprawia, że jest to dzieło wyjątkowe.

O ile komentarz ten jest pracą zbiorową, o tyle nie wspólną. Jego autorzy samodzielnie decydowali, w ramach przyjętych założeń metodologicznych, o zawartości merytorycznej poszczególnych jego części. Kierując się swoimi doświadczeniami z pracy w administracji rządowej, jak i samorządowej, każdy z nich prezentował swoje indywidualne poglądy odnośnie do wybranych zagadnień. Takich, które z ich punktu widzenia, jako praktyków, były najistotniejsze. Komentarz jest mimo wszystko pracą wewnętrznie spójną. Jego autorom, poza wysoką jakością warstwy merytorycznej, zależało na tym w sposób szczególny.

Opracowanie to jest kierowane do szerokiego grona odbiorców. Zgodnie z założeniem jego autorów mają to być kierownicy jednostek samorządu terytorialnego, pracownicy zajmujący się ich obsługą (przede wszystkim prawnicy i ka-

drowcy), a także wszyscy inni pracownicy tych jednostek, dla których może ono być pomocne w ich indywidualnych sprawach. Równie dobrze grupą docelową mogą być studenci, których proces dydaktyczny obejmuje tę problematykę.

Szanowni Państwo, napisanie, a następnie wydanie komentarza wymaga zaangażowania ze strony wielu osób. W pierwszej kolejności dziękuję Redaktor Naczelnej Dziennika Gazety Prawnej Pani Jadwidze Sztabińskiej za konsekwentne popularyzowanie wiedzy na temat administracji, w tym samorządowej. Dziękuję również autorom komentarza za wzorowo wykonaną przez nich pracę, w szczególności Zastępcy Burmistrza Pragi-Północ m.st. Warszawy Panu Dariuszowi Kacprzakowi, który był swoistym *spiritus movens* tego przedsięwzięcia.

Wyrażam przekonanie, że opracowanie to okaże się dla Państwa rzetelnym i przydatnym źródłem wiedzy.

Warszawa, luty 2016 r.

Michał Graczyk

Autorzy komentarza



Sebastian Frejowski

prawnik, radca prawny w Strategia Kancelaria Prawna Wyszyńska i Wspólnicy sp. k., ekspert i autor publikacji z zakresu prawa cywilnego.

Autor komentarza do art.: 3, 4, 5, 12 i 18.



Michał Graczyk

prawnik, legislator, radca prezesa Rady Ministrów w Departamencie Prawnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, rzecznik dyscyplinarny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wieloletni pracownik administracji rządowej, członek Polskiego Towarzystwa Legislacji, wykładowca, ekspert i autor publikacji z zakresu służby cywilnej, administracji rządowej i samorządowej, współautor komentarza do ustawy o służbie cywilnej.

Redaktor całej publikacji oraz autor komentarza do art.: 1, 2, 6, 6a, 7, 8, 9, 10, 16, 17, 20, 21, 22 i 23.



Rafał Gumowski

prawnik, legislator, radca prezesa Rady Ministrów w Departamencie Prawnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wieloletni pracownik administracji rządowej, autor publikacji z zakresu prawa pracy, współautor komentarza do ustawy o służbie cywilnej.

Autor komentarza do art.: 30, 31 i 32.



Dariusz Kacprzak

prawnik, politolog, ekonomista, absolwent MBA i studiów doktoranckich, zastępca burmistrza dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy, od wielu lat związany z samorządem terytorialnym, ekspert z zakresu administracji samorządowej.

Autor komentarza do art.: 24, 25, 26, 27, 28, 29, 33, 34 i 35.



Ewa Łukasik

prawnik, legislator, radca prezesa Rady Ministrów w Departamencie Prawnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wieloletni pracownik administracji rządowej, ekspert i autor publikacji z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, współautor komentarza do ustawy o służbie cywilnej.

Autor komentarza do art.: 19, 36, 37, 38, 41, 43, 43a, 43b i 43c.



Joanna Pysiewicz-Jęzak

prawnik, radca Prezesa Rady Ministrów w Departamencie Prawnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zastępca rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wieloletni pracownik administracji rządowej, autor publikacji z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, współautor komentarza do ustawy o służbie cywilnej.

Autor komentarza do art.: 11, 13, 13a, 14, 15, 39, 40 i 42.

Wykaz skrótów

- u.p.s.** – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202)
- u.s.c.** – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.)
- u.p.u.p.** – ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.)
- u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515)
- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445)
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1392)
- u.u.w.** – ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1438)
- u.f.p.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
- k.c.** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.)
- u.d.i.p.** – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.)
- u.o.i.n.** – ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.)
- k.r.o.** – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 583 ze zm.)
- u.o.p.d.g.** – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
- r.p.** – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1786)

- u.z.z.** - ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1881)
- k.w.** - ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.)
- u.n.d.f.p.** - ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168)
- k.p.c.** - ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.)
- u.k.s.c.** - ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1025 ze zm.)

Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych

USTAWA

z dnia 21 listopada 2008 r.

o pracownikach samorządowych

Tekst ujednolicony przez redakcję
(t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202,
zm.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1045, poz. 1220)

Rozdział 1.

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zasady samorządu terytorialnego]

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

KOMENTARZ

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych to jedna z głównych ustaw urzędniczych, obok ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.) oraz ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.), składających się na tzw. prawo urzędnicze, przez które można rozumieć „zespół norm prawnych stanowiących część prawa pracy, które określają zasady zatrudniania na stanowiskach urzędniczych (merytorycznych) w określonych działach służby państwowej – w administracji rządowej i samorządowej, a także w urzędach obsługujących inne organy władzy i pozarządowej

administracji państwowej”¹. Każda z tych ustaw reguluje zasady zatrudniania: odpowiednio, w administracji samorządowej – ustawa o pracownikach samorządowych, w administracji rządowej – ustawa o służbie cywilnej oraz w urzędach obsługujących organy władzy (pozarządowa administracja państwowa) – ustawa o pracownikach urzędów państwowych.

Będąca przedmiotem komentarza ustawa o pracownikach samorządowych była poprzedzona ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o tym samym tytule (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu u.p.s., jego opracowanie było spowodowane wielokrotnym nowelizowaniem obowiązującej ustawy, co przy jednoczesnej dużej liczbie odesłań do innych aktów normatywnych, w tym wspomnianej wyżej ustawy o służbie cywilnej i ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a także wyłączeniach w zakresie stosowania niektórych przepisów tej ustawy, sprawiło, że stała się ona wewnętrznie niespójna. Jak określił to *expressis verbis* wnioskodawca, stanowiła ona również „(...) barierę dla efektywnego zarządzania kadrami w samorządach”². Ponadto nowa regulacja miała stanowić odpowiedź na liczne głosy praktyków samorządowych i ekspertów z tej dziedziny, wskazujące na potrzebę zbudowania podstaw „(...) do sprawnego i profesjonalnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny”³.

Pomimo formułowanego wówczas przez niektórych przedstawicieli doktryny postulatu *de lege ferenda* stworzenia samorządowej służby cywilnej⁴ i tym samym przyjęcia regulacji analogicznych jak w ustawie o służbie cywilnej, wnioskodawca nie zdecydował się na takie rozwiązanie. Tłumaczył to tym, że „w odróżnieniu od ugruntowanego konstytucyjnie i ustawowo dla urzędników administracji rządowej korpusu służby cywilnej, zróżnicowane potrzeby poszczególnych szczebli oraz jednostek samorządowych wymagają zapewnienia pracodawcom samorządowym alternatywnych, dostosowanych do ich specyficznych potrzeb metod osiągnięcia profesjonalizmu, bezstronności i rzetelności pracowników”⁵. Z tego powodu wiele spośród instytucji, które w korpusie służby cywilnej uregulowano na poziomie centralnym, postanowiono pozostawić do decyzji pracodawcy samorządowego, który powinien je podejmować w określonych ustawą ramach⁶.

O ile stwierdzenie odnośnie umocowania korpusu służby cywilnej w Konstytucji RP (art. 153)⁷ jest bezsporne, co ma gwarantować jego pełną niezależność,

¹ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, Prawo urzędnicze, Warszawa 2011, s. 19.

² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, www.sejm.gov.pl, druk sejmowy nr 752.

³ Ibidem.

⁴ H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych* (pod red. M. Steca), Warszawa 2008, s. 141 i nast.

⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, www.sejm.gov.pl, druk sejmowy nr 752.

⁶ Ibidem.

⁷ Przepis art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

o tyle odwoływanie się do specyfiki samorządu terytorialnego jako argumentu przeciw propozycji samorządowej służby cywilnej nie wydaje się właściwe. Wynika to przede wszystkim z faktu, że służba cywilna sama w sobie również jest wewnętrznie zróżnicowana, w tym organizacyjnie i stanowiskowo. Dlatego owa specyfika samorządu terytorialnego powinna przemawiać co najwyżej za odrębną ustawą o terytorialnej służbie samorządowej, funkcjonującą obok ustawy o służbie cywilnej, a nie o braku możliwości jej opracowania w ogóle⁸. Abstrahując od powyższych rozważań, należy stwierdzić, że ustawodawca mimo wszystko wzorował się na niektórych rozwiązaniach przyjętych w ustawie o służbie cywilnej. Świadczy o tym chociażby art. 1 u.p.s., w którym, w odróżnieniu od poprzednio obowiązującej ustawy, wprowadzono swoistą preambułę potwierdzającą „(...) intencje tworzenia kadry pracowniczej realizującej profesjonalnie zadania przypisane samorządowi terytorialnemu (...)”⁹ oraz wskazującą „(...) na istotne cele, jakie niesie ze sobą regulacja”¹⁰. Jako zasadniczy należy uznać cel w postaci zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Komentowany przepis nie stanowi dokładnego odzwierciedlenia art. 1 ustawy o służbie cywilnej¹¹. Istotna różnica polega na nieuwzględnieniu zasady politycznej neutralności w ustawie o pracownikach samorządowych „Brak jasno wyartykułowanej intencji apolityczności pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach nieposiadających politycznego charakteru (polityczny charakter mają stanowiska obsadzone w drodze wyboru oraz stanowiska doradców) wydaje się mankamentem ustawy”¹². Trudno się z tym poglądem nie zgodzić. Jednak co innego wynika ze stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem którego apolityczność, oznaczająca nie tyle brak poglądów politycznych, co ich niemanifestowanie w pracy zawodowej, jest integralnym składnikiem pojęcia bezstronności¹³. Podobne zdanie w tej kwestii mają niektórzy przedstawiciele doktryny. J. Stelina dla przykładu podnosi, że w ustawie o pracownikach samorządowych zadania publiczne mają być wykonywane bezstronnie, a więc w domyśle – bez politycznych preferencji¹⁴. Podobnie twierdzi A. Rzetecka-Gil, która przytaczając brzmienie uzasadnienia do rządowego projektu ustawy, podkreśla, że wprawdzie z art. 1 nie wynika wprost zasada politycznej neutralności, to jest w nim mowa o bezstronności, która oznacza niezależność od wszel-

⁸ H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej...* s. 143–144.

⁹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, www.sejm.gov.pl, druk sejmowy nr 752.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Przepis art. 1 ustawy o służbie cywilnej stanowi, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju”.

¹² A. Dubowik, ł. Pisarczyk, op. cit., s. 26.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97.

¹⁴ J. Stelina, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, System Informacji Prawnej LEX.

kich wpływów¹⁵. Taka argumentacja rodzi jednak zasadnicze pytanie. Skoro polityczna neutralność jest ściśle wiązana z bezstronnością, to dlaczego obie te zasady zostały *expressis verbis* sformułowane w ustawie o służbie cywilnej? Niezależnie od przyczyny takiego rozwiązania, a jest nią najprawdopodobniej umocowanie obu tych zasad w odniesieniu do służby cywilnej w ustawie zasadniczej, może ono budzić uzasadnione wątpliwości.

Co oznaczają poszczególne zasady sformułowane w ustawie o pracownikach samorządowych? W niektórych przypadkach z pomocą w ich zdefiniowaniu przychodzi Trybunał Konstytucyjny¹⁶. I tak zawodowość w wykonywaniu zadań publicznych to posiadanie odpowiednich kwalifikacji i przygotowania zawodowego, weryfikowane zarówno przed przyjęciem do pracy, jak i w trakcie jej wykonywania. Kwalifikacje i przygotowanie nie powinny być oceniane generalnie, ale w sposób zindywidualizowany, tj. w odniesieniu do konkretnego stanowiska, na którym praca jest wykonywana. Samo zatrudnienie nie może być także zajęciem jedynie przejściowym, ale stałym, dającym źródło utrzymania. Miejscem zapewniającym możliwość realizacji kariery zawodowej oraz ciągłego podnoszenia kwalifikacji w jej trakcie¹⁷. Instrumentem prawnym zapewniającym osiągnięcie owej zawodowości w wykonywaniu zadań publicznych jest otwarty i konkurencyjny nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze (art. 11 i nast. u.p.s.)¹⁸, okresowa ocena pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym (art. 27 i nast. u.p.s.)¹⁹, przeniesienie na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny) pracownika samorządowego, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki (art. 20 u.p.s.)²⁰ czy chociażby uczestniczenie w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29 u.p.s.)²¹.

Z kolei rzetelność w wykonywaniu zadań publicznych to pojęcie o zabarwieniu bardziej etycznym niż prawnym. Należy przez nią rozumieć zgodność między faktami, a ich przedstawianiem i opisywaniem. To obiektywizm w prezentowaniu propozycji rozwiązań pojawiających się problemów. Wskazywanie na alternatywne drogi postępowania i informowanie o możliwych konsekwencjach, zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą²². W doktrynie zauważa się również inny wy-

¹⁵ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 11.

¹⁶ Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat zasad służby cywilnej wyartykułowanych w art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdecydowaną większość uwag w tym zakresie można jednak odnieść także do zasad samorządu terytorialnego.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02. Patrz także: M. Graczyk (red.), *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem*, Warszawa 2014, s. 12.

¹⁸ Więcej na temat art. 11 i nast. u.p.s. w dalszej części komentarza.

¹⁹ Więcej na temat art. 27 i nast. u.p.s. w dalszej części komentarza.

²⁰ Więcej na temat art. 20 u.p.s. w dalszej części komentarza.

²¹ Więcej na temat art. 29 u.p.s. w dalszej części komentarza. Por. A. Sarota, *Realizacja wymogu zawodowego charakteru służby cywilnej*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, Warszawa 2007, nr 3, str. 190.

²² M. Graczyk (red.), op. cit., s. 13.

miar tej zasady, powiązany z sumiennością (odnoszącą się do wymiaru obiektywnego), starannością (odnoszącą się do wymiaru subiektywnego)²³, a także sprawnością, terminowością i ekonomicznością działań pracowniczych²⁴.

Z kolei bezstronność w wykonywaniu zadań publicznych polega na obiektywnym stosunku do sprawy i podmiotów w niej uczestniczących²⁵. To niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych i pozamerytorycznych, zwłaszcza osobistych i ekonomicznych²⁶. W odniesieniu do tej zasady Trybunał Konstytucyjny szczególnie mocno akcentuje konieczność kierowania się właściwie pojętym interesem wspólnym, publicznym i ogólnym, nadrzędnym w stosunku do interesów partykularnych i szczegółowych²⁷. Z tą zasadą związane są obowiązki pracownika samorządowego, które wprowadza sama ustawa o pracownikach samorządowych (art. 26, 30, 31 i 32)²⁸. W tym miejscu nie należy zapominać o innych obowiązkach, które również dotyczą pracownika samorządowego, a wynikają m.in. z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.).

Zgodnie z komentowanym artykułem ustawy o pracownikach samorządowych ustanawia przepisy prawa pracy, określające status prawny pracowników samorządowych. Są to przepisy, które w sposób odrębny (odmienny) od ogólnych przepisów prawa pracy regulują sferę stosunków pracy tej grupy pracowników²⁹. Zatem ustawa o pracownikach samorządowych jest *lex specialis* w stosunku do ustawy – Kodeks pracy. Ma ona przymiot pragmatyki pracowników samorządowych. Jednak sama ta ustawa nie jest regulacją kompleksową. Poza jej zakresem znajduje się znacząca część indywidualnego prawa pracy, a także prawie całe zbiorowe i procesowe prawo pracy³⁰. Oznacza to, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o pracownikach samorządowych odpowiednie zastosowanie mają inne powszechnie obowiązujące przepisy prawa pracy, w tym przede wszystkim Kodeksu pracy, co wyraźnie akcentuje art. 43 ust. 1 u.p.s. (odesłanie o charakterze generalnym)³¹. Z punktu widzenia podmiotowego ustawa o pracownikach samorządowych ma charakter powszechny, tj. reguluje status prawny wszystkich kategorii pracowników samorządowych, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy³². Jacy to są pracownicy i na jakiej podstawie są oni zatrudniani,

²³ K.W. Baran [w:] K.W. Baran, B.M. Cwiertniak, A. Dubowik, T. Duraj, Z. Góral, D. Książek, W. Perdeus, Ł. Pisarczyk, S. Plażek, J. Stelina, M. Tomaszewska, E. Ura, K. Walczak, M. Wujczyk, *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 489–490.

²⁴ M. Graczyk (red.), op. cit., s. 13.

²⁵ K.W. Baran, op. cit., s. 490.

²⁶ M. Graczyk (red.), op. cit., s. 13.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02.

²⁸ Więcej na temat art. 26, 30, 31 i 32 u.p.s. w dalszej części komentarza.

²⁹ A. Rzeteska-Gil, op. cit., s. 12.

³⁰ K.W. Baran, op. cit., s. 491.

³¹ Więcej na temat art. 43 ust. 1 u.p.s. w dalszej części komentarza.

³² K.W. Baran, op. cit., s. 490.

wynika z art. 4 u.p.s.³³. Warto jeszcze zwrócić uwagę, że komentowany przepis nie zawiera *explicite* definicji legalnej pracownika samorządowego, ale charakter tego pojęcia jest dookreślony w dalszej części ustawy o pracownikach samorządowych³⁴.

Art. 2. [Zastosowanie przepisów 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.

KOMENTARZ

Komentowany przepis wskazuje pracowników, do których stosuje się ustawę o pracownikach samorządowych. Przez to niejako dookreśla termin „pracownik samorządowy” (zwrócono na to uwagę w komentarzu do art. 1). Jego zakres jest korygowany przez przepisy szczególne, o których mowa w art. 3 u.p.s.³⁵. Co ciekawe, do określenia pojęcia pracownika samorządowego ustawodawca posłużył się kryterium przedmiotowym. Jak słusznie zauważa Z. Góral, nastąpiło to przez wskazanie kategorii podmiotów, w których zatrudnienie stanowi warunek *sine qua non* do uzyskania statusu pracownika samorządowego i objęcia przepisami ustawy. Zatem, zdaniem tego autora, o statusie pracownika samorządowego nie decyduje charakter pracy, sposób nawiązania stosunku pracy czy nawet pełniona funkcja, a miejsce zatrudnienia³⁶, w tym przypadku wskazane w komentowanym przepisie. Wybór kryterium przedmiotowego do zdefiniowania pracownika samorządowego tłumaczy się tym, że według niektórych przedstawicieli doktryny pracownikiem samorządowym jest każda osoba zatrudniona w samorządowej jednostce organizacyjnej *sensu largo*³⁷. Na poparcie tego poglądu ci sami przed-

³³ Więcej na temat art. 4 u.p.s. w dalszej części komentarza.

³⁴ W. Drobny [w:] W. Drobny, M. Mazurk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 26.

³⁵ Więcej na temat art. 3 u.p.s. w dalszej części komentarza.

³⁶ Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 38.

³⁷ A. Szewc, T. Szewc, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 63.

stawiciele doktryny podają, że pojęciom używanym w akcie normatywnym nie należy nadawać szczególnego sensu, różniącego się od ich znaczenia powszechnego. Co to oznacza? Tylko i aż tyle, że „(...) istnieją jeszcze inni pracownicy samorządowi, niezatrudnieni w jednostkach wymienionych w art. 2 ustawy, do których nie stosuje się tej ustawy (...)”³⁸. Czy taki pogląd jest słuszny? Tak, ale tylko z punktu widzenia powszechnego znaczenia pojęcia „pracownik samorządowy”. Lecz nie o powszechnie znaczenie tutaj chodzi, tylko o ratio legis komentowanego przepisu, czyli o pracowników samorządowych objętych dyspozycją art. 2 u.p.s. Podobne zdanie w tej kwestii ma M. Wujczyk, który twierdzi, że w tym przypadku nie powinno się mówić o pojęciu pracownika samorządowego w rozumieniu języka prawniczego, tylko języka prawnego. A ten nie pozostawia wątpliwości, że za pracownika samorządowego można uznać jedynie osoby objęte zakresem art. 2 u.p.s.³⁹. *A contrario* uprawnione jest stwierdzenie, że pracownikiem samorządowym nie jest osoba związana stosunkiem pracy z inną jednostką niż wymieniona w art. 2 u.p.s.

W oparciu o wnioski z pkt 2 można bez wątplenia stwierdzić, że pracownikiem samorządowym jest osoba, która pozostaje w stosunku pracy z jedną z poniższych jednostek:

- 1) urzędem marszałkowskim;
- 2) wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi;
- 3) starostwem powiatowym;
- 4) powiatowymi jednostkami organizacyjnymi;
- 5) urzędem gminy;
- 6) jednostkami pomocniczymi gminy;
- 7) gminnymi jednostkami budżetowymi i samorządowymi zakładami budżetowymi;
- 8) biurami (ich odpowiednikami) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowymi zakładami budżetowymi utworzonymi przez te związki;
- 9) biurami (ich odpowiednikami) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

W komentowanym przepisie mamy więc do czynienia z pięcioma grupami jednostek, tj. wojewódzkimi, powiatowymi, gminnymi, związkowymi oraz placówkami jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Pierwszą grupą podmiotów, o których mowa w art. 2 u.p.s., są urzędy marszałkowskie oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne. Urząd marszałkowski to aparat pomocniczy zarządu województwa (art. 3 i 45 ustawy o samorządzie województwa). Ze względu na brak przepisów przyznających mu

³⁸ A. Rzetecka-Gil, op. cit., s. 14–15.

³⁹ M. Wujczyk [w:] K.W. Baran, B.M. Cwiertniak, A. Dubowik, T. Duraj, Z. Góral, D. Książek, W. Perdue, Ł. Pisarczyk, S. Płażek, J. Stelina, M. Tomaszewska, E. Ura, K. Walczak, M. Wujczyk, *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 492.

przymiot osoby prawnej (osobowość prawną ma województwo) należy przyjąć, że jest to jednostka niemająca osobowości prawnej, wchodząca w skład osoby prawnej, jako określona wewnętrznie i pod wieloma względami wyodrębniona struktura organizacyjna osoby prawnej⁴⁰. Sam marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego i jednocześnie zwierzchnikiem służbowym tego urzędu.

Czym są natomiast wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne? O ile jasne jest, że jednostka organizacyjna to inna niż urząd jednostka powołana przez organ samorządu terytorialnego w celu realizacji ich zadań⁴¹, o tyle wątpliwe jest, czy do wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych należą podmioty z osobowością prawną. Doktryna w większości stoi na stanowisku, że do wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych należy zaliczyć wyłącznie podmioty nieposiadające osobowości prawnej. Świadczy o tym „(...) 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”⁴².

Kolejną grupę podmiotów stanowią starostwa powiatowe oraz powiatowe jednostki organizacyjne. Starostwo powiatowe to aparat pomocniczy zarządu powiatu (art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym). Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego i jednocześnie zwierzchnikiem służbowym tego urzędu. Uwagi odnośnie osobowości prawnej urzędu marszałkowskiego należy odnieść do starostwa powiatowego. Podobnie jest z uwagami dotyczącymi wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, które mają odpowiednie zastosowanie do powiatowych jednostek organizacyjnych. Przykładem powiatowej jednostki organizacyjnej może być powiatowe centrum pomocy rodzinie, powiatowy urząd pracy czy chociażby zakład opieki społecznej.

Kolejna grupa podmiotów to urzędy gmin, jednostki pomocnicze gmin, gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe. Urząd gminy to aparat pomocniczy wójta (art. 33 ustawy o samorządzie gminnym), który jest kierownikiem urzędu gminy i jednocześnie zwierzchnikiem służbowym tego urzędu. Uwagi odnośnie osobowości prawnej urzędu marszałkowskiego należy odnieść do urzędu gminy. W tym miejscu warto zaznaczyć, że w skład urzędu gminy wchodzi także urząd stanu cywilnego, dlatego M. Wujczyk słusznie zauważa, że osoby w nim zatrudnione są kwalifikowane jako pracownicy samorządowi⁴³.

⁴⁰ A. Rzetecka-Gil, op. cit., s. 17.

⁴¹ J. Stelina [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 25.

⁴² Ibidem. Patrz także: M. Wujczyk, op. cit., s. 493.

⁴³ Ibidem, s. 494.

Z kolei jednostki pomocnicze gmin to, najprościej rzecz ujmując, struktury terytorialno-społeczne, a więc określony obszar wraz z jego mieszkańcami. Zalicza się do nich sołectwa, dzielnice, osiedla i inne jednostki, a także miasta położone na terenie gminy (art. 5 u.s.g.). Są jednak zdania, że pojęcie jednostki pomocniczej gminy powinno być rozpatrywane nie w kontekście terytorialnym, jak to zrobiono powyżej, lecz funkcjonalnym. Oznaczałoby to, że ustawodawca miał na myśli jednostki organizacyjne gminy, o których mowa w art. 9 u.s.g. Zgodnie z nim gminy mogą tworzyć jednostki organizacyjne o różnym stopniu wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego w celu wykonywania zadań publicznych. Takie podejście wydaje się wątpliwe, przede wszystkim dlatego, że ustawodawcy chodziło o potraktowanie sołectw, dzielnic czy osiedli jako potencjalnych placówek zatrudnienia, a nie wyłącznie jako jednostek pomocniczych podziału terytorialnego⁴⁴. Szczególny status na tle jednostek pomocniczych gmin posiadają dzielnice m.st. Warszawy. Zgodnie z ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy, utworzenie dzielnic ma charakter obligatoryjny, a osoby w nich zatrudnione mają status pracowników samorządowych (odpowiednio art. 14 i 18).

Gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, to odpowiednio jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego (art. 11) oraz jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania, a koszty swojej działalności pokrywają, co do zasady, z przychodów własnych (art. 15). Przykładem takich jednostek mogą być zakłady gospodarki komunalnej, zakłady wodociągów i kanalizacji czy ośrodki sportu i rekreacji.

Czwartą grupą podmiotów są biura (ich odpowiedniki) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki. Związki samorządowe mogą być tworzone zarówno przez samorząd gminny (art. 64 i nast. u.s.g.), jak i przez samorząd powiatowy (art. 65 i nast. u.s.p.). Jako przykład takich związków może posłużyć Związek Miast Polskich czy chociażby Związek Powiatów Polskich.

Ostatnią, piątą grupę podmiotów stanowią biura (ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie wyjaśnił, co należy przez to rozumieć. Z pomocą w tym zakresie po raz kolejny przychodzi jednak doktryna, zdaniem której jednostki administracyjne jednostek samorządu terytorialnego to struktury samorządowe, inne niż dotychczas omówione, powoływane w celu wykonywania zadań w zakresie administracji publicznej, które nie stanowią elementu organizacyjnego urzędu gminy, sta-

⁴⁴ Z. Córalski, op. cit., s. 42.

rosta w i urzędu marszałkowskiego, ale pozostają w ścisłym związku z funkcjonowaniem aparatów pomocniczych gmin, powiatów i województw⁴⁵. Przykładem jednostki administracyjnej jednostki samorządu terytorialnego może być delegatura urzędu miasta.

Warto wskazać, że ustawa o pracownikach samorządowych swoim zakresem obejmuje również dodatkową grupę pracowników niewymienionych w art. 2. Dzieje się tak za sprawą licznych odesłań do przepisów tej ustawy w innych aktach normatywnych. Taki zabieg legislacyjny nie rozszerza jednak pojęcia „pracownik samorządowy”. Skutkuje tylko i wyłącznie zastosowaniem tej regulacji do innych kategorii pracowników⁴⁶.

Art. 3. [Wyłączenie zastosowania przepisów ustawy]

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

KOMENTARZ

Przepis art. 3 u.p.s. ma charakter normy kolizyjnej. Odnosi się do zakresu przedmiotowego regulacji i winien być rozpatrywany łącznie z treścią art. 2 u.p.s. W tym sensie przepisy art. 2 i 3 u.p.s. stanowią swoistą całość⁴⁷.

Status prawny pracownika samorządowego, co do zasady, powstaje z mocy samego prawa z chwilą nawiązania stosunku pracy (zatrudnienie) w jednostkach samorządu, jakie wymienia u.p.s. w art. 2 (jednostka samorządowa, pracodawca samorządowy). Należy wspomnieć, że w niektórych przypadkach ten sam status prawny powstaje z chwilą wyboru. Bez wątplenia celem powyższej regulacji jest możliwie precyzyjne określenie grupy podmiotów, które z mocy ustawy o pracownikach samorządowych są pracownikami samorządowymi, a jednocześnie przedmiotowa regulacja nie ma do nich zastosowania. Przepis ten dotyczy więc, co należy podkreślić, pracowników samorządowych niepoddanych regulacjom ustawy o pracownikach samorządowych⁴⁸.

Sprawa jest nieskomplikowana tylko z pozoru. W literaturze wskazuje się na niewielką koherentność samego określenia „pracownik samorządowy”. Podnosi się w odniesieniu do tak użytego sformułowania, że jest ono niejasne, nieprecyzyjne, niezawierające jakichkolwiek wskazówek co do jego interpretacji⁴⁹.

⁴⁵ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 71. Por. W. Drobny, op. cit., s. 35.

⁴⁶ A. Rzetecka-Gil, op. cit., s. 21–22. Patrz także: M. Wujczyk, op. cit., s. 496.

⁴⁷ A. Szewc, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, System Informacji Prawnej LEGALIS.

⁴⁸ A. Rzetecka-Gil, op. cit., s. 25.

⁴⁹ B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991, s. 20.

Nie bez znaczenia dla stosowania prawa pozostaje posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami niedookreślonymi.

Właściwie kolejne nowelizacje przepisów ustawy o pracownikach samorządowych niewiele zmieniły taki stan rzeczy. Ustawowym, jedynym i dość zawodnym kryterium jest zatrudnienie w: urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

To w praktyce oznacza, że w każdym przypadku zachodzi potrzeba odpowiedzi na pytanie o status jednostki organizacyjnej, a więc jurydyczną przynależność do kategorii określonej w art. 2 u.p.s.

W nawiązaniu do powyższego podkreślenia wymaga zróżnicowany zakres podmiotowy ustawy o pracownikach samorządowych w stosunku do osób zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych⁵⁰.

W rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych zatrudniającą jednostką samorządową⁵¹ jest urząd jednostki samorządu terytorialnego, w tym urząd marszałkowski, starostwo powiatowe, urząd gminy, inne samorządowe jednostki organizacyjne, jednostki organizacyjne związków jednostek samorządu terytorialnego, komórki organizacyjne w ramach jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostki pomocnicze gmin⁵².

Doktryna słusznie zwraca uwagę na pewną niespójność terminologiczną w kwestii prawnego znaczenia przymiotu osobowości prawnej jednostek powiatowych i wojewódzkich, w tym na brak legalnych definicji tych pojęć. „Odmawiając mu waloru prawnego, czyli uznając go za prawnie obojętny, do czego skłaniają względy semantyczne, należy przyjąć, że powiatową bądź wojewódzką jednostką organizacyjną jest każda jednostka utworzona przez te jednostki samorządu terytorialnego dla realizacji ich zadań, niezależnie od tego, czy jest wyposażona w osobowość prawną. Uznając natomiast, że atrybut ten pełni funkcję negatywną, w tym sensie, że posiadanie osobowości prawnej wyklucza daną jednostkę z grona samorządowych jednostek organizacyjnych (do czego z kolei skłaniają liczne inne ustawy, odróżniające samorządowe jednostki orga-

⁵⁰ A. Szewc, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, System Informacji Prawnej LEGALIS.

⁵¹ Określenie jednostka samorządowa zastępuje dotychczas funkcjonujące w treści ustawy o pracownikach samorządowych określenie pracodawca samorządowy.

⁵² A. Szewc, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, System Informacji Prawnej LEGALIS.

nizacyjne od samorządowych osób prawnych), ograniczamy pojęcie tych jednostek do jednostek niemających takiej osobowości⁵³.

W odniesieniu do statusu prawnego jednostek samorządowych należy powiedzieć, że model, jaki przyjął ustawodawca, jest identyczny i znajduje się we wspomnianych w niniejszym komentarzu ustawach ustrojowych (ustawie o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa).

Z pobieżnej analizy przedstawionych wyżej aktów prawnych jasno wynika, że co do zasady wszelkie jednostki organizacyjne utworzone przez województwo, powiat i gminę w celu wykonywania zadań ustawowych będą miały atrybut pracodawcy samorządowego.

W praktyce indywidualizacja instytucji samorządowych, których pracownicy podlegają przepisom o pracownikach samorządowych, budzi poważne wątpliwości natury prawnej⁵⁴ wobec braku określonego normatywnego pojęcia „pracownik samorządowy”⁵⁵.

W celu zdiagnozowania zakresu stosowania ustawy do osób będących jednocześnie pracownikami samorządowymi z tytułu zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego i do których to osób przepisy u.p.s. nie mają zastosowania z mocy art. 3, należy odnieść się do pojęcia „pracownik samorządowy”.

Interpretacja obowiązujących przepisów ustawy o pracownikach samorządowych skłania do przyjęcia jednego z czterech kryteriów, a mianowicie: zatrudnienia w dowolnej samorządowej jednostce organizacyjnej, zatrudnienia w samorządowej jednostce organizacyjnej określonej w art. 2 u.p.s., podlegania ustawie o pracownikach samorządowych, kombinowane, łączące w sobie miejsce zatrudnienia z jednoczesnym podleganiem ustawie o pracownikach samorządowych⁵⁶.

Problem jest dość złożony. Możemy wyróżnić dwa konkurujące ze sobą stanowiska. Pierwsze zakłada, że pracownikiem samorządowym jest każda osoba zatrudniona w szeroko rozumianej (czyli każdej) samorządowej jednostce organizacyjnej, choćby dlatego, że brak jest w tekście ustawy o pracownikach samorządowych zwrotów precyzujących, takich jak: „ilekroć w ustawie jest mowa o pracownikach samorządowych – należy przez to rozumieć (...)”. Powyższe wydaje się być zgodne z dyrektywą wykładni, w myśl której pojęciom używanym w akcie normatywnym nie należy nadawać szczególnego (konwencjonalnego) sensu, odbiegającego od ich znaczenia powszechnego, a ustawo-

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ H. Szewczyk, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt II PZP 3/04 GSP, Przegląd Orzecznictwa 2005, nr 4, s. 25.

⁵⁵ A. Rzetecka-Gil, op. cit., s. 23.

⁵⁶ A. Szewc, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, System Informacji Prawnej LEGALIS.

dawca na nadanie omawianemu określeniu takiego znaczenia się nie zdecydował⁵⁷. Drugie, wedle którego określenie „pracownik samorządowy” bez bliższego wskazania jest przykładem definicji ustawowej, swoistej, nieodwołującej się do jakichkolwiek racji merytorycznych, funkcjonalnych czy innych, w szczególności językowych, a jedynie do przesłanki zatrudnienia w wyliczonych w przepisie jednostkach. Oznacza to, że pracownicy samorządowi są zatrudniani także w innych samorządowych jednostkach organizacyjnych niż wymienione w art. 2 u.p.s. i że samorządowa pragmatyka służbowa ma zastosowanie tylko w stosunku do części pracowników samorządowych⁵⁸. Niektórzy autorzy łączą ocenę sytuacji prawnej pracownika samorządowego z rodzajem zatrudniającej jednostki organizacyjnej⁵⁹.

Powyższe dobrze obrazuje pogląd H. Szewczyk, zdaniem której „pracownicy powiatowych osób prawnych, w szczególności spółek prawa handlowego nie są (...) jak się wydaje – de lege lata pracownikami samorządowymi. Jest to jednak pogląd dyskusyjny w odniesieniu do niektórych powiatowych osób prawnych, niebędących spółkami handlowymi”⁶⁰.

Nie sposób nie zgodzić się z tak postawioną tezą. Wypada jedynie zasygnalizować, że tworzenie przez powiat, w ramach przysługujących kompetencji, osób prawnych, w tym spółek prawa handlowego, odbywa się wyłącznie w celu określonym ustawą. Stąd osoby zatrudnione w takiej jednostce organizacyjnej wykonują swoje zadania wyłącznie w tym zakresie, ergo zawodowo, rzetelnie i bezstronnie choćby ze względu na status spółki prawa handlowego jako powiatowej jednostki organizacyjnej⁶¹.

W tym sensie należy zaaprobować postulat o nadanie możliwie szerokiego zakresu interpretacyjnego pojęciu „jednostka organizacyjna” użytego w ustawie

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ A. Rzetecka-Gil, op. cit., s. 25.

⁵⁹ K. Kawecki [w:] S. Płażek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Bąbiak-Kowalska, R. Skwarło, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009, s. 18.

⁶⁰ H. Szewczyk, Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt II PZP 3/04 GSP, Przegląd Orzecnictwa 2005, nr 4, s. 25.

⁶¹ Patrz w szczególności orzeczenia: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 537/10. Przepisy prawa publicznego należy interpretować ściśle (...). Z uwagi na wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej ograniczenia ustawowe zakresu zadań, powiat może przystępować jedynie do takich spółek, których przedmiot działania mieści się w ustawowym zakresie zadań powiatu. Nietrafne jest zatem stanowisko, że wystarczy, gdy zadania powiatu są zbieżne z przedmiotem działalności spółki. Podjęta uchwała w sprawie przystąpienia powiatu do spółki, której przedmiot działania wykracza poza ustawowy zakres zadań powiatu, narusza istotnie powołane przepisy ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o gospodarce komunalnej; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 22 sierpnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 300/08. Uchwała rady powiatu realizująca wyłączną właściwość tego organu do tworzenia spółki z o.o. lub do przekształcenia jednostki budżetowej powiatu w taką spółkę powinna określać zakres działalności gospodarczej powoływanej spółki z uwzględnieniem kryterium ujętego w art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 288/06. Nie wszystkie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mogą być uznane za zadania o charakterze użyteczności publicznej. Działalność spółki obejmująca udzielanie poręczeń pożyczek i kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego nie wykazuje koniecznych elementów dla uznania takiej działalności jako realizacji zadania o charakterze użyteczności publicznej. Tego rodzaju działalności nie można bowiem uznać za formę realizacji zadań mających na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb Wspólnoty.

o pracownikach samorządowych, tak by objąć nim wszystkie jednostki organizacyjne, w tym osoby prawne, tworzone przez powiaty i województwa⁶².

Zastana przez sądy sytuacja jurydyczna nie może pozostać bez echa na gruncie ferowanych orzeczeń. Powoduje to dość istotne rozbieżności w podejściu do przedmiotowego zagadnienia, choć oczywiście zdarzają się rozstrzygnięcia niemal modelowe.

W jednym z wyroków Sąd Najwyższy stwierdził, że „status prawny radców prawnych regulują odrębne przepisy w rozumieniu art. 3 ustawy, przeto radcy prawnego zatrudnionego w urzędzie pracy nie można na podstawie art. 23 ust. 1 tej ustawy przenieść na inne urzędnicze stanowisko pracy, choćby formalnie legitymował się kwalifikacjami wymaganymi do wykonywania takiego zatrudnienia. Zakaz przeniesienia zatrudnionego w ramach stosunku pracy radcy prawnego na inne urzędnicze stanowisko pracy wynika zatem wyraźnie już z art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych”⁶³. Powyższe zasługuje na uznanie w całej rozciągłości.

Tego samego z kolei nie można powiedzieć o postanowieniu Sądu Najwyższego, w którym posłużył się nieznanym i niezrozumiałym przy określeniu statusu pracownika samorządowego kryterium pełnienia funkcji. Przyczyna tkwi być może w konfuzji określenia „pracownik samorządowy” i „funkcjonariusz publiczny”, co nie zmienia, niestety, skutku. Czytamy w nim, że „funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 Kodeksu karnego jest pracownik samorządu terytorialnego w ujęciu określonym w ustawie o pracownikach samorządowych, o ile nie pełni wyłącznie funkcji usługowych”⁶⁴.

Dla kontrastu, w uchwale Sądu Najwyższego podniesiono m.in., „że pracownikiem samorządowym nie jest się ze względu na zajmowanie określonego stanowiska, funkcji czy sposób nawiązania stosunku pracy, lecz wyłącznie ze względu na zatrudnienie w określonych instytucjach samorządowych, przy czym lista tych instytucji jest zamknięta”⁶⁵. Odmiennie stwierdzono w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody podlaskiego. „Pracownicy zakładu gospodarki komunalnej (w tym kierownik) są pracownikami samorządowymi, do których stosuje się przepis art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, stosownie do którego pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę. W związku z tym rozwiązuje się z nimi umowę o pracę, a nie odwołuje, odwołanie bowiem dotyczy formy zatrudnienia dotyczącej powołania i odnosi się ona do zupełnie innego kręgu stanowisk”⁶⁶.

⁶² Z. Góral, op. cit., s. 117.

⁶³ Wyrok Sądu Najwyższego z 13 marca 2014 r., sygn. akt PK181/13.

⁶⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z 17 lutego 2010 r., sygn. akt III K 339/09.

⁶⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 1992 r., sygn. akt I PZP 54/92.

⁶⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z 19 października 2010 r.

W jeszcze innym wyroku Sąd Najwyższy uznał, że „niebędący nauczycielem pracownik szkoły specjalnej, funkcjonującej w systemie oświaty, chociaż zakładanej, prowadzonej i finansowanej przez powiat wykonujący publiczne zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej, nie ma statusu pracownika samorządowego w rozumieniu art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, ale jest pracownikiem oświaty”⁶⁷. Zaś w uchwale Sądu Najwyższego uznano m.in., że „kierownik oddziału przedsiębiorstwa państwowego przekształconego w zakład budżetowy stanowiący gminną jednostkę organizacyjną nie staje się w wyniku tego przekształcenia pracownikiem samorządowym w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych”⁶⁸.

Warte odnotowania jest jeszcze orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, z którego wynika, jakoby nauczycieli nie obejmował zakres ustawy o pracownikach samorządowych, a dyrektor szkoły nie był gminnym pracownikiem samorządowym. Klóci się to w sposób oczywisty choćby ze statusem szkoły gminnej jako jednostki budżetowej gminy, na co słusznie, komentując to orzeczenie, wskazuje A. Rzetecka-Gil. Dodaje ona jednocześnie, że „nauczyciel gminnej szkoły objęty jest zakresem podmiotowym ustawy na mocy art. 2 pkt 3, natomiast z mocy art. 3 stosuje się do niego przepisy ustawy – Karta Nauczyciela”⁶⁹.

Niejako spinającym dotychczasowe orzeczenia jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach⁷⁰.

W powyższych przypadkach widać dość jasno problem z możliwością jednolitego zakwalifikowania stanu faktycznego na tle obowiązującego prawa. Taka, a nie inna redakcja przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, czy też wybrany model legislacyjny okazuje się na przestrzeni dotychczasowych doświadczeń stosunkowo nietrafny⁷¹.

Pozostaje do omówienia ostatni z zasygnalizowanych dotąd problemów. Jest nim zakres zastosowania komentowanej ustawy, w sytuacji częściowej regulacji statusu pracowniczego osób zatrudnionych przez pracodawcę samorządowego, przez przepisy odrębne. Przychylam się do stanowiska sformułowanego w doktrynie, w którym to „można uznać, że jeżeli regulacja odrębna o charakterze pragmatyki zawodowej w dostatecznym stopniu uwzględni 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

⁶⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2003 r., sygn. akt I PK 84/02.

⁶⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 1992 r., sygn. akt I PZP 54/92.

⁶⁹ A. Rzetecka-Gil, op. cit., s. 40.

⁷⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 26 czerwca 2008 r., sygn. akt III SA/GI 23/08.

⁷¹ A. Szewc, *Jednostka organizacyjna w polskim prawie samorządu terytorialnego*, RPEiS LXVII, nr 3, s. 97.

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 – jak to ma miejsce w odniesieniu do pracowników kultury – przepis szczególny wyraźnie tak stanowi⁷².

Art. 4. [Nawiązanie stosunku pracy]

1. Pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie:
 - 1) wyboru:
 - a) w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,
 - b) w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi,
 - c) w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),
 - d) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi,
 - e) w urzędzie m.st. Warszawy: burmistrz dzielnicy m.st. Warszawy, zastępca burmistrza dzielnicy m.st. 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) doradców i asystentów;
 - 3) pomocniczych i obsługi.

KOMENTARZ

Jednym z postulatów towarzyszących nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych był ten dotyczący dookreślenia i ujednoczenia podstaw zatrudnienia w administracji samorządowej oraz uporządkowanie statusu pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru⁷³. Nowa regulacja określa, na jakiej podstawie są zatrudnieni pracownicy samorządowi i w tym sensie nie wnosi ni-

⁷² Ibidem.

⁷³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, www.sejm.gov.pl, druk sejmowy nr 752.

czego nowego do stanu prawnego sprzed nowelizacji. Powtarza w przedmiotowej części regulację z art. 2 u.p.s. z 1990 r., dodając wyliczenie stanowisk pracy. Wedle założeń jej twórców, przedmiotowy akt prawny ma stanowić o pełniejszym dostosowaniu regulacji w sferze krajowej służby publicznej do standardów obowiązujących w innych krajach europejskich, które sformułowane zostały w rekomendacji Komitetu Rady Europy nr R/2000/6, przyjętej 24 lutego 2000 r.

Bez wątpienia zatrudnienie w jednostkach samorządu terytorialnego odbywa się przede wszystkim w ramach stosunku pracy⁷⁴. Podmioty te łączy więc obligacyjna charakterystyczna dla stosunków pracy także wówczas, gdy podstawą zatrudnienia jest akt wyboru czy powołania, który nie tylko nawiązuje stosunek pracy z osobą zatrudnioną, lecz zarazem wyposaża ją w kompetencje władcze. Osoba piastująca stanowisko, z którym łączy się wykonywanie funkcji publicznych, występuje w życiu prawnym w podwójnej roli prawnej, w charakterze pracownika i organu administracji⁷⁵. Zapewnia to cele, jakie zakłada ustawodawca, w tym trwałość stosunku pracy przy zachowaniu dyspozycyjności i podporządkowaniu poleceniom zwierzchnika.

Należy zwrócić uwagę, że Kodeks pracy nie ma zastosowania w stanie prawnym, jaki został uregulowany w ustawie o pracownikach samorządowych. Z art. 43 u.p.s. wynika, że ma on zastosowanie jedynie w zakresie nieobjętym ustawą. Zgodnie z przywołanym przez A. Giedrewicz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zachowującym swoją aktualność, Kodeks pracy nie ma zastosowania do tych przypadków, regulowanych odrębnymi przepisami prawa pracy, które wyczerpująco regulują treść stosunku. „(...) w celu usunięcia kolizji między normami powyższych źródeł prawa pracy, zastosowanie będzie miała jedna z ogólnych reguł kolizyjnych *lex specialis derogat legi generali*. Rezultatem stosowania tej zasady będzie wybór normy zawartej w przepisie ustawy o pracownikach samorządowych (jako *lex specialis*) przed normą zakodowaną w przepisie Kodeksu pracy (jako *lex generalis*)”⁷⁶.

Brmienie komentowanego artykułu wskazuje na bezwzględnie wiążący charakter podstaw zatrudnienia. Mamy zatem do czynienia z kontynuacją zasady ściślego związania rodzaju stosunku pracy ze stanowiskiem pracy⁷⁷. W tym sensie powyższe koresponduje z dotychczasową linią orzeczniczą przyjętą przez Sąd Najwyższy w wyroku, w którym czytamy, że „nawiązanie stosunku pracy z wyboru z pracownikiem samorządowym nie wy-

⁷⁴ Z. Góral, op. cit., s. 73.

⁷⁵ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2009, s. 43.

⁷⁶ A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, S. 117 i nast.

⁷⁷ A. Szewc, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, System Informacji Prawnej LEGALIS.

mienionym w art. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych jest niezgodne z prawem (...)”⁷⁸. W tym samym tonie (choć w części dotyczącej mianowania jest on nieaktualny) Sąd Najwyższy wypowiedział się w innym wyroku. Złożenie przez strony zgodnych oświadczeń woli o nawiązaniu stosunku pracy pracownika samorządowego na podstawie mianowania powoduje nawiązanie takiego stosunku pracy, nawet jeżeli statut gminy nie przewidywał takiej podstawy zatrudnienia na określonym stanowisku pracy⁷⁹. Również w doktrynie, na tle stanu prawnego sprzed nowelizacji zgodnie przyjmuje się, że norma, o której mowa, ma charakter wiążący. W związku z tym, że obecna treść komentowanego artykułu (z wyjątkiem stanowisk pracy) jest niejako powtórzeniem art. 2 ustawy z 1990 r., uznać wypada, iż *status quo* zostało zachowane.

Bez wątplenia, w dalszym ciągu do nawiązania stosunku pracy odnosi się reguła zawarta w art. 11 k.p., zgodnie z którą nawiązanie stosunku pracy, bez względu na jego podstawę, wymaga zgodnego oświadczenia woli stron⁸⁰. Przede wszystkim oświadczenia te mogą być złożone w jednym dokumencie (co wystąpi w przypadku umowy o pracę), ale mogą też przybrać postać osobnych czynności, oddzielonych zazwyczaj w czasie (co wystąpi przy powołaniu i wyborze)⁸¹. Tym samym ostatnie dwie podstawy nie mogą być uważane za czynności poprzedzające nawiązanie stosunku pracy. Stanowią one autonomiczne akty kreujące stosunek pracy⁸². Innymi słowy, wielość podstaw zatrudnienia poszczególnych kategorii pracowników samorządowych pociąga za sobą zróżnicowanie ich statusu prawnego pod względem praw, obowiązków, odpowiedzialności, a przede wszystkim sposobu nawiązania stosunku pracy⁸³.

Przechodząc do omówienia wyboru jako podstawy zatrudnienia wymienionej w komentowanym przepisie, należy w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę na brzmienie art. 73 k.p., w którym nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru następuje, jeżeli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. W literaturze przedmiotu zwraca się w związku z tym uwagę na podwójny charakter aktu wyboru. Po pierwsze, mamy do czynienia z czynnością techniczną, polegającą na wyłonieniu przez podmiot kolektywny osoby, której powierza się piastowanie określonego stanowiska. Po wtóre, wybór jest oświadczeniem woli o chęci nawiązania stosunku pracy⁸⁴. W praktyce zgoda osoby, a więc wola nawią-

⁷⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 1997 r., sygn. akt I PKN 113/97.

⁷⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2005 r., sygn. akt II PK 351/04.

⁸⁰ Z. Góral, op. cit., s. 73.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

⁸³ A. Szevc, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, System Informacji Prawnej LEGALIS.

⁸⁴ U. Jackowiak, *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdynia 2004, notka do art. 73.