

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

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

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

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.

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 zdecydowali oni o sposobie przedstawienia poszczególnych zagadnień merytorycznych.

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

Komentowana ustawa w szerokim zakresie reguluje stosunki pracy w samorządzie terytorialnym, odnosząc się do licznych grup pracowników zarówno kontraktowych, jak i pozaumownych. Celem opracowania jest nie tylko przedstawienie interpretacji obowiązujących przepisów, lecz także próba odpowiedzi na często pojawiające się w praktyce wątpliwości dotyczące ich stosowania.

Książka uwzględnia starannie wybrane orzecznictwo sądowe oraz literaturę prawa pracy. Czytelnik może zapoznać się z oryginalną argumentacją prawniczą, która ułatwi pogłębienie analizy interesujących zagadnień. Przy korzystaniu z komentarza pomocny będzie ponadto szczegółowy indeks rzeczowy.

Autorami są wybitni przedstawiciele nauki i praktyki prawa pracy z różnych ośrodków naukowych w całym kraju.

Publikacja jest przeznaczona dla pracowników działów personalnych zajmujących się obsługą organów i urzędów administracji samorządowej, a także prawników praktyków biorących udział w sprawach pracowników samorządowych. Zainteresuje również przedstawiciele nauki prawa oraz aplikantów zawodów prawniczych.

Krzysztof W. Baran – 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.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL