

PRACOWNICY SAMORZĄDOWI

Wynagradzanie
pracowników samorządowych

Komentarz

redakcja naukowa Krzysztof W. Baran

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

KOMENTARZE

PRACOWNICY SAMORZĄDOWI

Wynagradzanie
pracowników samorządowych

Komentarz

redakcja naukowa Krzysztof W. Baran

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

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 marca 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Magdalena Paluszkiewicz

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do ustawy o pracownikach samorządowych napisali:

Krzysztof W. Baran – art. 1, 43

Anna Dubowik – art. 21–23

Mariusz Lekston – art. 11–15

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

Stefan Płażek – art. 26, 27, 30–35

Monika Tomaszewska – art. 4–10, 16–18

Krzysztof Walczak – art. 36–42

Marcin Wujczyk – art. 2, 3, 43a–43c

Komentarze do rozporządzenia w sprawie wynagradzania
pracowników samorządowych napisały:

Jagoda Jaskulska – § 7–13

Marzena Szablowska-Juckiewicz – § 1–6

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

ISBN 978-83-8328-446-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

O Autorach

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wstęp

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

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

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

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

Kraków, 10 marca 2023 r.

Krzysztof W. Baran

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot ustawy]

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

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

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

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

Dla realizacji standardu profesjonalizmu i bezstronności przy wykonywaniu zadan publicznych istotne znaczenie ma respektowanie przez pracowników samorządowych konstytucyjnej zasady praworządności¹. Zawsze mają oni obowiazek działać na podstawie i w granicach prawa. W szczególności niedopuszczalne jest nakładanie przez nich na strony obowiazków lub ciężarów prawnych nieposiadających podstawy ustawowej. Również dokonywanie przez nich rozszerzającej wykładni przepisów, zwłaszcza kompetencyjnych, godzi bezpośrednio w istotę państwa prawa. Pogląd ten wiąże się z odrzuceniem w działalności organów

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

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

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

- 2.1. Ustawa o pracownikach samorządowych ma przymiot pragmatyki urzędniczej. Jest ona instrumentem dyferencjacji podmiotowej w stosunkach pracy i dostosowuje regulacje normatywne w zakresie stosunku pracy do specyfiki zatrudnienia w samorządzie terytorialnym. Wpisuje się przy tym w proces multiplikacji prawa urzędniczego trwający od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia.
- 2.2. Ogólną charakterystykę ustawy o pracownikach samorządowych rozpocznie od płaszczyzny podmiotowej². 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

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

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

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

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

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

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

Art. 2. [Zakres podmiotowy ustawy]

Przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

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

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 kompleksowe przedstawienie interpretacji obowiązujących przepisów, lecz także próba odpowiedzi na często pojawiające się w praktyce pytania dotyczące ich stosowania. Obok ustawy o pracownikach samorządowych po raz pierwszy skomentowano budzące wątpliwości rozporządzenie Rady Ministrów z 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Książka uwzględniła starannie wybrane orzecznictwo sądowe oraz literaturę prawa pracy. Czytelnik może zapoznać się z oryginalną argumentacją prawniczą, która ułatwi pogłębienie analizy interesujących go 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.

Krzysztof W. Baran – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; wykładowca w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor lub współautor wielu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkudziesięciu monografii, komentarzy i podręczników; redaktor naczelny *Systemu Prawa Pracy*; członek Rady Doskonałości Naukowej.



9788383284460 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8328-446-0



9 788383 284460

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 199 Zł (W TYM 5% VAT)