

UPRAWNIENIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH ZWIĄZANE Z ZATRUDNIENIEM

Kamila Lewandowska
Tomasz Lewandowski

UPRAWNIENIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH ZWIĄZANE Z ZATRUDNIENIEM

Kamila Lewandowska
Tomasz Lewandowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 7 września 2020 r.

Wydawca
Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski


prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-157-1

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Wynagrodzenie za pracę pracownika samorządowego	13
1.1. Pracownik samorządowy	13
1.2. Pojęcie wynagrodzenia za pracę	19
1.3. Wynagrodzenie pracownika samorządowego	20
1.4. Składniki wynagrodzenia pracownika samorządowego	21
1.4.1. Wynagrodzenie zasadnicze	22
1.4.2. Dodatek za wieloletnią pracę (tzw. dodatek stażowy)	26
1.4.3. Dodatek specjalny dla wójta, burmistrza, prezydenta miasta	31
1.4.4. Dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań	34
1.4.5. Dodatek funkcyjny	36
1.4.6. Dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań oraz dodatek funkcyjny w dobie epidemii COVID-19	38
1.5. Dodatkowe wynagrodzenie roczne – „trzynastka”	39
1.6. Nagrody i premie	46
1.7. Nagroda jubileuszowa	50

1.8. Świadczenia urlopowe i inne (ZFSS)	53
1.8.1. Obowiązek utworzenia funduszu	54
1.8.2. Rodzaje działalności socjalnej oraz osoby uprawnione do świadczeń	56
1.8.3. Zasady tworzenia funduszu oraz administrowanie jego środkami	64
1.8.4. Kryteria przyznawania ulg i świadczeń	66
1.9. Wynagrodzenie prowizyjne	70
1.10. Odprawa po upływie kadencji	71
1.11. Odprawa pośmiertna	73
1.12. Odprawy emerytalne i rentowe	77
1.13. Odprawa wójta	80
1.14. Awans wewnętrzny	81
1.15. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych	83
 Rozdział 2	
Czas pracy pracownika samorządowego	89
2.1. Pojęcie czasu pracy	89
2.1.1. Czas pracy pracownika samorządowego	91
2.1.2. Możliwość świadczenia pracy zdalnej przez pracownika samorządowego	92
2.1.3. Praca pracownika samorządowego w godzinach nadliczbowych	98
2.1.4. Przepisy pragmatyki a przepisy Kodeksu pracy w kontekście wypłaty dodatku za godziny nadliczbowe	101
2.2. Podróże służbowe pracownika samorządowego	103
2.2.1. Definicja podróży służbowej	103
2.2.2. Wysokość oraz warunki ustalenia należności z tytułu podróży służbowej	104
2.2.3. Dieta	106
 Rozdział 3	
Prawo do urlopu pracownika samorządowego	109
3.1. Wprowadzenie	109
3.2. Urlop wypoczynkowy pracownika samorządowego	114
3.3. Termin udzielenia urlopu wypoczynkowego	124

3.4. Plan urlopu	130
3.5. Przesunięcie urlopu	136
3.6. Odwołanie z urlopu pracownika samorządowego	141
3.7. Urlop na żądanie	147
3.8. Urlop bezpłatny	151
3.9. Urlop okolicznościowy	156
3.10. Urlop macierzyński	158
3.11. Urlop ojcowski	166
3.12. Urlop rodzicielski	169
3.13. Urlop wychowawczy	172
3.14. Wolne na opiekę nad dzieckiem	178
Zakończenie	181
Bibliografia	183
Wykaz aktów prawnych	187
Wykaz orzecznictwa	189

WSTĘP

W codziennej pracy pracowników samorządowych obok obowiązków występują również uprawnienia, w szczególności prawo do **wynagrodzenia, czasu pracy i odpoczynku**.

Wynagrodzenie stanowi niezbędny i konieczny element każdego stosunku pracy. Nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym wiąże się z zobowiązaniem pracownika do świadczenia pracy umówionego (określonego) rodzaju na rzecz pracodawcy – organu – i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i w czasie wyznaczonym przez pracodawcę, pracodawca zaś zobowiązuje się do zatrudnienia pracownika samorządowego za wynagrodzeniem. Co za tym idzie, stosunek pracy ma charakter podwójnie zobowiązujący, bowiem jedna strona – pracownik zobowiązuje się do świadczenia pracy, natomiast druga strona – pracodawca – do zatrudnienia za wynagrodzeniem.

Czasem pracy jest czas, w którym pracownik samorządowy pozostaje w dyspozycji pracodawcy w urzędzie lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. Pozostawanie w dyspozycji pracodawcy musi być związane z zobowiązaniem pracownika do świadczenia umówionej pracy, stanowiącym istotę stosunku pracy.

Czasem pracy jest nie tylko czas fizycznego, efektywnego wykonywania pracy, ale również czas nieświadczenia pracy, jeżeli pracownik samorządowy pozostaje w dyspozycji pracodawcy w urzędzie lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. Pracownik świadczy pracę, jeżeli pozostaje do dyspozycji pracodawcy w czasie pracy i przestrzega porządku pracy.

Współcześnie za **czas wolny** od pracy uważa się okres, który pozostaje po wypełnieniu przez pracownika obowiązków zawodowych i którym może on dowolnie dysponować (wykorzystywać go), zgodnie z własnymi potrzebami i zainteresowaniami. Czas wolny jest przeznaczony na: sen, odpoczynek, spożywanie posiłków i regenerację sił, rozwój osobisty, kształtowanie osobowości, udział w życiu publicznym, rodzinnym oraz rozrywkę.

Niniejsze opracowanie poświęcone zostało tematyce najważniejszych uprawnień pracowników samorządowych omówionych w świetle aktualnego stanowiska judykatury i doktryny.

Rozdział 2

CZAS PRACY PRACOWNIKA SAMORZĄDOWEGO

2.1. Pojęcie czasu pracy

Czas pracy jest jednym z podstawowych zagadnień prawa pracy. Zgodnie z regulacją ustawową **czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy** (art. 128 § 1 k.p.).

Jak słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu, takie ujęcie kategorii czasu pracy wiąże się z konstrukcją stosunku pracy, w ramach którego pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz i ryzyko pracodawcy, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Pracownik wykonuje swoje podstawowe zobowiązanie, oddając do dyspozycji pracodawcy swoją zdolność do wykonywania pracy. Czy i na ile zdolność ta faktycznie jest wykorzystywana, zależy od warunków pracy i jej organizacji, a ryzyko w tym zakresie obciąża w głównej mierze pracodawcę¹.

Należy również pamiętać, że pozostawanie w dyspozycji pracodawcy musi być związane z zobowiązaniem pracownika do świadczenia umówionej pracy, stanowiącym istotę stosunku pracy.

¹ M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy...*, LEX.

Czasem pracy jest nie tylko czas fizycznego, efektywnego wykonywania pracy, ale również czas nieświadczenia pracy, jeżeli pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. **Pracownik świadczy pracę, jeżeli pozostaje do dyspozycji pracodawcy w czasie pracy i przestrzega porządku pracy.** Tak więc w niektórych sytuacjach (np. spełnienie polecenia o wstrzymaniu się od pracy w czasie przestoju) nie jest konieczne fizyczne wykonywanie pracy dla uznania spełnienia przez pracownika obowiązku świadczenia pracy².

Pracownik jest obowiązany do pozostawania w dyspozycji pracodawcy w innym miejscu niż zakład pracy wówczas, gdy wynika to z umowy o pracę (art. 29 § 1 pkt 2 k.p.), polecenia pracodawcy (art. 100 § 1 k.p.), regulaminu pracy (art. 104 k.p.) lub innych przepisów prawa pracy. Pozostawanie w dyspozycji pracodawcy oznacza stan fizycznej i psychicznej gotowości pracownika do wykonywania pracy w wyznaczonym miejscu³.

„Pozostawanie w dyspozycji” w rozumieniu art. 128 § 1 k.p. wymaga przebywania (fizycznej obecności) w zakładzie pracy lub innym miejscu, które w zamyśle pracodawcy jest wyznaczone (przeznaczone) do wykonywania pracy. Jeśli zatem podróż powoła wiążała się z fizyczną obecnością w miejscu wykonywania pracy (na określonym obszarze geograficznym), to pozostawał on przez ten czas w dyspozycji pracodawcy⁴.

Czas pracy stanowi między innymi kategorię prawną, która ma dwójakie znaczenie. Jest bowiem zarówno miernikiem – określonym w jednostkach czasu – pozostawania pracownika w dyspozycji pracodawcy, jak również miarą ekstensywnego zakresu świadczenia pracy, decydującą o zakresie uprawnienia pracownika do wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą. Zgodnie z art. 128 k.p. czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy, przy czym wynagrodzenie przysługuje w zasadzie tylko za pracę

² *Meritum. Prawo pracy 2020*, red. K. Jaśkowski, Warszawa 2020, s. 659.

³ K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy...*, LEX.

⁴ Wyrok SN z 27.01.2009 r., II PK 140/08, LEX nr 491567.

wykonaną (art. 80 zdanie pierwsze k.p.), a za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (art. 80 zdanie drugie k.p.⁵).

2.1.1. Czas pracy pracownika samorządowego

Zarówno pracownik, jak i pracodawca mają obowiązek przestrzegania przepisów prawa pracy dotyczących czasu pracy. Co do zasady do wszystkich pracowników mają zastosowanie przepisy:

- 1) Kodeksu pracy – art. 128–151¹²;
- 2) ustawy z 18.01.1951 r. o dniach wolnych od pracy⁶;
- 3) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 15.05.1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy⁷.

Ustawa o pracownikach samorządowych reguluje czas pracy pracowników samorządowych w sposób szczególny, uzależniając rozkład czasu pracy od założenia, że urząd czy też jednostka organizacyjna ma pracować w takim rozkładzie czasu pracy, który zapewni obywatelom możliwość załatwiania spraw w dogodnym dla nich czasie.

Zgodnie z art. 42 u.p.s. to regulamin pracy powinien określić wewnętrzny porządek oraz rozkład czasu pracy zgodnie z zasadą zapewnienia możliwości załatwienia spraw przez obywateli.

Jeżeli chodzi o rozkład czasu pracy, to należy go rozumieć jako określony przez pracodawcę sposób rozdysponowania czasu pracy wynikającego z danego systemu czasu pracy. Wyznacza on rozłożenie czasu pracy w ramach tygodnia (dni pracy i dni wolne wynikające z pięciodniowego tygodnia pracy) oraz wielkość i układ wymiaru dobowego. Rozkład czasu pracy stanowi więc instrument organizacji czasu pracy u danego pracodawcy, ponieważ wskazuje w szczególności: godziny rozpoczyna-

⁵ Wyrok SN z 23.06.2005 r., II PK 265/04, OSNP 2005/5–6, poz. 76.

⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 90 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2014 r. poz. 1632.

nia i kończenia pracy, rytm pracy zmianowej, rozmieszczenie przerw. Wymiar czasu pracy to liczba godzin, które pracownik jest zobowiązany przepracować⁸.

Ustawa z 2008 r. o pracownikach samorządowych, która zastąpiła wcześniejszą regulację w tym zakresie, wprowadziła możliwość elastycznego czasu pracy w oparciu o przeciętne dobowe i tygodniowe normy czasu pracy. Wcześniej czas pracy pracownika samorządowego był określony sztywno. Obecnie czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy, co wynika bezpośrednio z przepisu art. 129 § 1 k.p.

Obowiązek ustawowy ustalenia organizacji pracy w sposób dogodny dla obywateli nie oznacza jednak, że urzędy administracji samorządowej, realizując wskazane zobowiązanie ustawowe, zobowiązane są do takiej organizacji pracy, w której urząd będzie otwarty na przykład w soboty czy do późnych godzin wieczornych. Zgodnie z przyjętą w jednostkach administracji publicznej praktyką urzędy czynne są w wyznaczonych godzinach, na przykład od 7.30 do 15.30, a tylko w wybrane dni mają wydłużone godziny pracy, w celu umożliwienia obywatelom załatwienia spraw po południu, na przykład są czynne do 17.00.

2.1.2. Możliwość świadczenia pracy zdalnej przez pracownika samorządowego

Zasady świadczenia pracy zdalnej nie zostały uregulowane w Kodeksie pracy. Kodeks pracy posługuje się natomiast pojęciem telepracy. Zgodnie z art. 67⁵ k.p. praca może być wykonywana regularnie poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną (telepraca). Natomiast telepracownikiem jest pracownik, który regularnie wykonuje pracę poza zakładem pracy i przekazuje pracodawcy wyniki pracy, w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

⁸ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, LEX.

Do najważniejszych zasad dotyczących telepracy zaliczamy to, że uzgodnienie między stronami umowy o pracę dotyczące telepracy może nastąpić:

- 1) przy zawieraniu umowy o pracę albo
- 2) w trakcie zatrudnienia.

W przypadku kiedy do uzgodnienia dotyczącego wykonywania pracy w formie telepracy dochodzi przy zawieraniu umowy o pracę, w umowie dodatkowo określa się warunki wykonywania pracy. W przypadku zmiany warunków świadczenia pracy z pracy świadczonej w sposób tradycyjny (w siedzibie pracodawcy lub w miejscu wskazanym przez pracodawcę) na telepracę ustalenie warunków świadczenia telepracy może nastąpić na mocy porozumienia stron, z inicjatywy zarówno pracownika, jak i pracodawcy.

Mimo tych regulacji **praca zdalna nie może być jednak utożsamiana z telepracą.**

Pojawienie się stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii spowodowało, że ustawodawca w jednym z pierwszych aktów dotyczących funkcjonowania państwa w czasie epidemii uregulował możliwość podjęcia przez pracodawcę decyzji o skierowaniu pracownika do wykonywania pracy w sposób zdalny.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.) w celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna).

Dodatkowo ustawodawca zastrzegł, że **wykonywanie pracy zdalnej może zostać polecone, jeżeli pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy.** W szczególności praca zdalna może być wykonywana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na

odległość lub może dotyczyć wykonywania części wytwórczych lub usług materialnych.

W przepisach ww. ustawy została również określona data końcowa możliwości kierowania do pracy zdalnej oraz jej wykonywania. Przepis art. 3 stracił moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Ustawa została ogłoszona 8.03.2020 r., co oznacza, że przepis obowiązywał do 3.09.2020 r. włącznie. Ustawodawca podjął decyzję o możliwości kontynuowania pracy zdalnej i dokonał odpowiedniej zmiany w przepisach. Od dnia 5 września praca zdalna może zostać polecona w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu.

Przepisy dotyczące pracy zdalnej zostały uzupełnione ustawą z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 1086 ze zm.).

Ustawodawca zdecydował również, że narzędzia i materiały potrzebne do wykonywania pracy zdalnej oraz obsługę logistyczną pracy zdalnej zapewnia pracodawca, przy czym przy wykonywaniu pracy zdalnej pracownik może używać narzędzi lub materiałów niezapewnionych przez pracodawcę, pod warunkiem że umożliwiałoby to poszanowanie i ochronę informacji poufnych i innych tajemnic prawnie chronionych, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa lub danych osobowych, a także informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę.

Dodatkowo w ustawie z 19.06.2020 r. w sposób wyraźny ujęto możliwość wydania pracownikowi, który wykonuje pracę zdalną, polecenia prowadzenia ewidencji wykonanych czynności, uwzględniającej w szczególności opis tych czynności, a także datę oraz czas ich wykonania. Pracownik zobowiązany jest do sporządzania ewidencji wykonywanych czynności w formie i z częstotliwością określoną w poleceniu pracodawcy zobowiązującym do prowadzenia takiej ewidencji. Taka regulacja

oznacza, że **pracodawca może, ale nie musi zobowiązać pracownika do prowadzenia ewidencji**. Jest to jego autonomiczna decyzja.

Dodatkowo pracodawca może w każdym czasie cofnąć polecenie wykonywania pracy zdalnej, a w związku z tym po stronie pracownika istnieje obowiązek stawienia się w miejscu pracy i świadczenia pracy na dotychczasowych warunkach określonych umową o pracę.

Ze wskazanych wyżej regulacji wynika bardzo wyraźna różnica pomiędzy telepracą a pracą zdalną.

Pierwszą, niezwykle istotną kwestią jest to, że **o skierowaniu pracownika do pracy zdalnej decyduje pracodawca, a pracownik zobowiązany jest do zrealizowania polecenia pracodawcy**. Natomiast telepraca co do zasady zostaje uregulowana albo w umowie o pracę, albo w porozumieniu pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Oznacza to, że **w przypadku telepracy, aby doszło do jej świadczenia w takiej formie, musi istnieć wola dwóch podmiotów – pracodawcy i pracownika**.

Odmowa pracownika świadczenia pracy zdalnej może mieć wpływ na decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy przez pracodawcę.

Praca zdalna może być w każdej chwili odwołana, natomiast w przypadku telepracy obowiązują w tym zakresie odpowiednie regulacje kodeksowe dotyczące zaprzestania stosowania telepracy – art. 67⁸ k.p.

Należy również zwrócić uwagę na cel obowiązujących regulacji prawnych. Z założenia ustawodawcy przepisy dotyczące telepracy **nie tworzą nowego rodzaju stosunku pracy**, podobnie jak praca zdalna. W ramach umownego stosunku pracy zawierają one jedynie ustawowe wyodrębnienie telepracy przez wskazanie miejsca i częściowo sposobu jej wykonywania, a także będące tego następstwem szczególne prawa i obowiązki stron umowy. Te szczególne prawa i obowiązki są odstępstwem od kodeksowej regulacji umowy o pracę i jako wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Dotyczy to zwłaszcza uprawnień pracowników. Celem omawianej regulacji jest ułatwienie pracownikom (zwłaszcza wychowującym małe dzieci lub niepełnosprawnym) dostępu

do pracy. Zawarcie umowy o telepracę co do zasady zależy jednak od woli pracodawcy, a nadmierne rozszerzenie uprawnień pracowników może zniechęcić pracodawców do zawierania umów tego rodzaju⁹.

W przypadku pracy zdalnej jest inaczej, ponieważ to pracodawca otrzymał dodatkowe uprawnienie w związku z zaistniałą sytuacją w kraju. Można się jednak spodziewać, że po ustaniu zagrożenia ustawodawca rozważy wprowadzenie na stałe przepisów dotyczących zasad pracy zdalnej.

Jednym z podstawowych obowiązków państwa jest zapewnienie prawidłowego i ciągłego funkcjonowania organów administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej. Wynika to z szeregu zadań wykonywanych przez te organy i z pełnienia przez nie służby publicznej sprawowanej na rzecz ogółu obywateli.

Kierownicy urzędów publicznych w okresie po wybuchu epidemii stanęli przed trudnym zadaniem zorganizowania pracy w urzędach, w tym w urzędach administracji samorządowej, w taki sposób, aby zapewniona była ciągłość realizowanych zadań. Mając na względzie obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa, należy stwierdzić, że kierownicy urzędów publicznych, w tym pracodawcy samorządowi, mogli podjąć decyzję o wprowadzeniu pracy zdalnej. **Podstawą do podjęcia decyzji dotyczącej już poszczególnych pracowników powinien być rodzaj wykonywanej pracy, czyli faktyczna możliwość świadczenia pracy poza siedzibą pracodawcy i realizowanie przypisanych pracownikowi zadań.** Ze względu na rodzaj pracy nie każdy pracownik samorządowy mógł zostać skierowany do wykonywania pracy w sposób zdalny. Ograniczeniem wykonywania pracy zdalnej może być na przykład konieczność wykonywania pracy w oparciu o specjalistyczne oprogramowanie, które dostępne jest tylko w siedzibie danego urzędu.

W tym miejscu warto jeszcze raz podkreślić, że **pracownik nie może skutecznie żądać skierowania do wykonywania pracy w sposób zdalny. Decyzja o wprowadzeniu pracy zdalnej należy wyłącznie**

⁹ K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy...*, LEX.

do pracodawcy. Decyzja pracodawcy, w tym pracodawcy samorządowego, o wydaniu polecenia wykonywania pracy zdalnej nie może się również spotkać ze skutecznym zarzutem braku równości czy dyskryminacji. Kierownik urzędu zobowiązany jest do zorganizowania pracy pracowników samorządowych w taki sposób, aby zadania nałożone na dany urząd publiczny były w dalszym ciągu realizowane. Warto w tym miejscu przypomnieć, że takie założenie przyjął również ustawodawca, który w przepisach tzw. tarczy antykryzysowych – art. 15zzy ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – wprowadził regulację, zgodnie z którą w przypadku gdy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii urząd administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne stanie się niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części, wojewoda może w drodze zarządzenia powierzyć wykonywanie zadań tego urzędu lub podmiotu, w całości albo w części, w określonym terminie, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne. Powierzenie wykonywania zadań urzędu administracji publicznej lub innego podmiotu może odbywać się w grupie takich samych urzędów administracji publicznej lub takich samych podmiotów wykonujących zadania publiczne, na koszt urzędu, od którego wskazany urząd przejął zadania do wykonywania.

Właśnie w kontekście zapewnienia ciągłości realizacji zadań przez urząd administracji publicznej pracodawca samorządowy winien podejmować decyzję o wykonywaniu pracy zdalnej przez poszczególnych pracowników samorządowych. Dlatego też **pracownik nie może czynić zarzutów dotyczących braku równego traktowania czy dyskryminacji zarówno w związku ze skierowaniem do wykonywania pracy w formie zdalnej, jak i w związku z brakiem takiej decyzji.**

Bardzo ciekawy przykład, który może być pomocny w szczególności w kontekście skierowania pracownika do pracy zdalnej między innymi w czasie pandemii wirusa COVID-19, podaje M.B. Rycak: „Pracownik wykonuje pracę w domu. Pomimo tego że pracodawca nie ma możliwości bezpośrednio kierować wykonywaniem przez niego pracy,

pozostawianie pracownika do dyspozycji pracodawcy ma miejsce nie tylko wtedy, gdy pracodawca lub osoby działające w jego imieniu bezpośrednio kierują wykonywaniem pracy przez pracownika, lecz także wtedy, gdy pracownik zachowuje się zgodnie z celem stosunku pracy, czyli świadczy umówioną pracę lub pozostaje w gotowości do pracy, utrzymując możliwy do osiągnięcia w danych warunkach kontakt z pracodawcą i stosuje się do jego poleceń¹⁰.

2.1.3. Praca pracownika samorządowego w godzinach nadliczbowych

Kodeks pracy przewiduje możliwość pracy w godzinach nadliczbowych. Pracą w godzinach nadliczbowych jest praca wykonywana ponad przedłużony dobowy wymiar czasu pracy, wynikający z obowiązującego pracownika systemu i rozkładu czasu pracy.

Zgodnie z Kodeksem pracy (art. 151 § 1) praca w godzinach nadliczbowych jest dopuszczalna w razie:

- 1) konieczności prowadzenia akcji ratowniczej w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii;
- 2) szczególnych potrzeb pracodawcy.

Co do zasady praca w godzinach nadliczbowych nie może przekroczyć dla poszczególnego pracownika w danym roku kalendarzowym wymiaru 150 godzin.

Jednocześnie ustawodawca określił zasady wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych.

Za pracę w godzinach nadliczbowych, oprócz normalnego wynagrodzenia, przysługuje dodatek w wysokości:

- 1) 100% wynagrodzenia – za pracę w godzinach nadliczbowych przypadających:

¹⁰ *Meritum. Prawo pracy...*, red. K. Jaśkowski, s. 659.

- a) w nocy,
 - b) w niedziele i święta niebędące dla pracownika dniami pracy, zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy,
 - c) w dniu wolnym od pracy udzielonym pracownikowi w zamian za pracę w niedzielę lub w święto, zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy;
- 2) 50% wynagrodzenia – za pracę w godzinach nadliczbowych przypadających w każdym innym dniu niż wskazany powyżej.

Dodatkowo ustawodawca przewidział, że w zamian za czas przepracowany w godzinach nadliczbowych pracodawca, na pisemny wniosek pracownika, może udzielić mu w tym samym wymiarze czasu wolnego od pracy. Udzielenie czasu wolnego w zamian za czas przepracowany w godzinach nadliczbowych może nastąpić także bez wniosku pracownika. W takim przypadku pracodawca udziela czasu wolnego od pracy najpóźniej do końca okresu rozliczeniowego, w wymiarze o połowę wyższym niż liczba przepracowanych godzin nadliczbowych, jednak nie może to spowodować obniżenia wynagrodzenia należnego pracownikowi za pełny miesięczny wymiar czasu pracy.

Szczególna regulacja dotycząca pracy w godzinach nadliczbowych odnosi się do pracownic w ciąży oraz pracowników wychowujących dziecko do lat czterech. Pracownicy w ciąży nie wolno zatrudniać w godzinach nadliczbowych ani w porze nocnej. Pracownicy w ciąży nie wolno bez jej zgody delegować poza stałe miejsce pracy ani zatrudniać w systemie przerywanego czasu pracy. Pracownika opiekującego się dzieckiem do ukończenia przez nie czwartego roku życia nie wolno bez jego zgody zatrudniać w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w systemie przerywanego czasu pracy, jak również delegować poza stałe miejsce pracy.

Ustawa o pracownikach samorządowych w przepisie art. 42 reguluje kwestie związane z wykonywaniem pracy w godzinach nadliczbowych. Ustawodawca wskazał, że jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownik samorządowy na polecenie przełożonego zobowiązany jest do wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na przesłanki, z jakimi wiąże się polecenie pracy w nadgodzinach. Co do zasady, zgodnie z przepisami Kodeksu pracy praca w nadgodzinach może być wykonywana w związku ze szczególnymi potrzebami pracodawcy. W przypadku pracodawcy samorządowego wyznacznikiem są potrzeby jednostki samorządowej. Skoro ustawodawca w Kodeksie pracy powiązał pracę w godzinach nadliczbowych ze szczególnymi potrzebami pracodawcy, a w ustawie o pracownikach samorządowych wskazał jedynie na potrzeby jednostki, oznacza to, że charakter tych potrzeb może być zwykły, a nie szczególny. Tym samym pracodawca samorządowy nie ma obowiązku uzasadniania szczególnych potrzeb w celu wydania polecenia o pracy w nadgodzinach. Szczególnego uzasadnienia wymaga natomiast praca w nadgodzinach w porze nocnej oraz w niedziele i święta.

W jednostce samorządowej w nadgodzinach nie mogą pracować kobiety w ciąży oraz pracownicy samorządowi sprawujący pieczę nad osobami wymagającymi stałej opieki lub opiekujący się dziećmi w wieku do ośmiu lat, jeżeli nie wyrażą na to zgody. Mówiąc o pracowniku samorządowym, pamiętać należy o tym, że przepis ten dotyczy zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Prawodawca nie wprowadza w tym zakresie żadnego rozróżnienia.

Jak wyraźnie widać, pragmatyka pracownicza wprowadziła bardziej korzystne, niż przewiduje to Kodeks pracy, rozwiązanie dla pracowników wychowujących dzieci, ponieważ zgodnie z tą ustawą praca w nadgodzinach nie może być zlecona pracownikowi opiekującemu się dzieckiem w wieku do ośmiu lat.

Odmienne zasady dotyczą również wynagrodzenia pracownika samorządowego za pracę w nadgodzinach. Zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych **pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu** (art. 42 ust. 4 u.p.s.).

Oznacza to więc, że pracownik samorządowy ma swobodę wyboru wynagrodzenia albo czasu wolnego – inaczej niż w Kodeksie pracy, gdzie pracownikowi jest narzucana forma rekompensaty zgodnie z art. 151² k.p. Jest to duży przywilej pracowników samorządowych. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na uprawnienie dotyczące możliwości udzielenia czasu wolnego za nadgodziny bezpośrednio przed urlopem wypoczynkowym lub po nim¹¹.

2.1.4. Przepisy pragmatyki a przepisy Kodeksu pracy w kontekście wypłaty dodatku za godziny nadliczbowe

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21.01.2014 r. rozstrzygnął problem konstytucyjny polegający na zbadaniu, czy zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP („Wszyscy są wobec prawa równi”) możliwe jest zróżnicowanie prawa do wynagrodzenia za pracę wykonaną w godzinach nadliczbowych dla pracowników samorządowych oraz dla pozostałych pracowników, niemających statusu pracowników samorządowych, a podlegających przepisom Kodeksu pracy.

Rozstrzygnięcie to zawiera również cenne wskazówki dotyczące pragmatyk pracowniczych i ich stosunku do innych przepisów, w tym do przepisów Kodeksu pracy.

Trybunał Konstytucyjny bardzo szczegółowo wyjaśnił relacje pomiędzy pragmatykami a Kodeksem pracy, które to rozważania warto w tym miejscu przypomnieć. Zdaniem Trybunału **relacja między Kodeksem pracy a pragmatykami pracowniczymi, zgodnie z art. 5 k.p., jest relacją ustawy ogólnej do ustawy szczególnej, co znaczy, że przepisy Kodeksu pracy stosuje się do pracowników objętych przepisami szczególnymi tylko w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami.**

W relacjach Kodeksu pracy i ustaw szczególnych (pragmatyk) nie obowiązuje natomiast zasada korzyści (uprzywilejowania) pracownika,

¹¹ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, LEX.

która – z mocy art. 9 § 2 i 3 k.p. – rządzi relacjami między Kodeksem pracy i innymi ustawami z zakresu prawa pracy a tzw. autonomicznymi źródłami prawa pracy (układami zbiorowymi pracy, innymi porozumieniami zbiorowymi, regulaminami i statutami) oraz w obrębie źródeł autonomicznych, a także – na mocy art. 18 § 1 i 2 k.p. – między postanowieniami umów o pracę i innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, a (wszystkimi) przepisami prawa pracy. **Pragmatyki mogą więc, wbrew sugestii pytającego sądu, zawierać rozwiązania prawne mniej korzystne dla objętych nimi pracowników od regulacji kodeksowych.**

Pragmatyki pracownicze, obowiązujące głównie w sektorze publicznym, z reguły kompleksowo regulują stosunki pracy określonej kategorii pracowników, uwzględniając specyfikę ich pracy. Zazwyczaj stawiają większe wymagania selekcyjne kandydatom do tej pracy, przewidują większą dyspozycyjność pracowników, znaczne ograniczenia niektórych wolności i praw politycznych i gospodarczych oraz surowszą odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków (zwykle odpowiedzialność dyscyplinarną). Jednakże rekompensują te niedogodności innymi, korzystniejszymi niż powszechnie obowiązujące regulacjami – przede wszystkim większą trwałością stosunku pracy, gwarancją wypłacalności pracodawcy w zakresie wynagrodzenia za pracę, a także wyższymi niektórymi świadczeniami (nagrody, odprawy, gratyfikacje jubileuszowe, dodatkowe urlopy) i w wielu przypadkach szczególną ochroną prawnokarną funkcjonariuszy publicznych.

Regulują one szczególnie warunki zatrudniania pracowników, którzy świadczą pracę na rzecz państwa. Wykonywanie tej pracy wiąże się z pewną misją publiczną i zawiera, mimo zobowiązaniowego charakteru stosunku pracy, elementy służby¹².

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy dotyczące dodatku za pracę w nadgodzinach za zgodne z obowiązującą ustawą zasadniczą.

¹² Wyrok TK z 21.01.2014 r., P 26/12, LEX nr 1415469, OTK-A 2014/1, poz. 3.

2.2. Podróże służbowe pracownika samorządowego

2.2.1. Definicja podróży służbowej

Zgodnie z art. 41 u.p.s. pracownikowi samorządowemu wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na zasadach określonych w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikom samorządowej sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, wydanych na podstawie Kodeksu pracy.

Pomocne w próbie zdefiniowania podróży służbowej będą wyroki Sądu Najwyższego, który w drodze wykładni stworzył negatywną definicję podróży służbowej. W wyroku z 11.04.2001 r., I PKN 350/00¹³ wskazał, że nie jest podróżą służbową stałe wykonywanie zadań w różnych miejscowościach i terminach, których wyboru dokonuje każdorazowo sam pracownik w ramach uzgodnionego rodzaju pracy. Z kolei z wyroku SN z 23.06.2005 r., II PK 265/04, wynika, że: „Czas dojazdu i powrotu z miejscowości stanowiącej cel pracowniczej podróży służbowej oraz czas pobytu w tej miejscowości nie są pozostawieniem do dyspozycji pracodawcy w miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy (art. 128 § 1 k.p.), lecz w zakresie przypadającym na godziny normalnego rozkładu czasu pracy podlegają wliczeniu do jego normy (nie mogą być od niej odliczone), natomiast w zakresie wykraczającym poza rozkładowy czas pracy mają w sferze regulacji czasu pracy i prawa do wynagrodzenia doniosłość o tyle, o ile uszczuplają limit gwarantowanego pracownikowi czasu odpoczynku”¹⁴. Natomiast w wyroku z 19.03.2008 r., I PK 230/07, Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Określone w umowie o pracę miejsce wykonywania pracy nie musi mieć cechy stałości i wtedy punktem odniesienia w przypadku rozstrzygnięcia

¹³ OSNP 2003/2, poz. 36.

¹⁴ OSNP 2005/5–6, poz. 76.

dotyczącego polecenia podróży służbowej jest miejscowość, w której znajduje się siedziba pracodawcy”¹⁵.

Ciekawe rozstrzygnięcie znajdziemy również w wyroku Sądu Najwyższego z 19.02.2007 r., w którym sąd stanął na stanowisku, że w ramach podróży służbowej – poza czasem wykonywania zatrudnienia – pracownik „nie pozostaje w dyspozycji zakładu pracy w rozumieniu art. 128 k.p.” i do czasu pracy w podróży zalicza się liczbę godzin odpowiadającą wymiarowi pracy według harmonogramu pracownika w zakładzie – *a contrario* – odbywanie przejazdu poza „czasem pracy”, tj. poza godzinami ustalonymi jego rozkładem (harmonogramem), nie jest czasem pracy. Zdaniem SN typowa podróż służbowa charakteryzuje się tym, że:

- 1) jest ona wyjątkowym zjawiskiem w kompleksie pracowniczych obowiązków,
- 2) w trakcie jej odbywania pracownik na ogół nie ma obowiązku wykonywania pracy,
- 3) istnieje pewna swoboda wyboru przez pracownika godziny wyjazdu (powrotu), środka lokomocji, a niekiedy trasy.

Sąd Najwyższy uznał również, że odbywanie podróży służbowej jest specyficzną formą szeroko rozumianego pozostawania w dyspozycji pracodawcy, lecz nie będzie to „pozostawanie w dyspozycji” w rozumieniu art. 128 § 1 k.p., który wymaga przebywania (fizycznej obecności) w zakładzie pracy lub innym miejscu, które w zamyśle pracodawcy jest wyznaczone (przeznaczone) „do wykonywania pracy”¹⁶.

2.2.2. Wysokość oraz warunki ustalenia należności z tytułu podróży służbowej

Kwestie związane z należnościami przysługującymi pracownikowi samorządowemu z tytułu podróży służbowej regulują przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29.01.2013 r. w sprawie należ-

¹⁵ OSNP 2009/13–14, poz. 176. Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, LEX.

¹⁶ Wyrok SN z 19.02.2007 r., I PK 232/06, OSNP 2008/7–8, poz. 95.

ności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej¹⁷.

W rozporządzeniu ws. podróży służbowych uregulowane są wysokość oraz warunki ustalania należności z tytułu podróży służbowej:

- 1) na obszarze kraju, zwanej dalej „podróżą krajową”;
- 2) poza granicami kraju, zwanej dalej „podróżą zagraniczną”.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia ws. podróży służbowych pracownikowi samorządowemu z tytułu podróży służbowej, zarówno w kraju, jak i za granicą, przysługuje:

- 1) dieta;
- 2) zwrot kosztów:
 - a) przejazdów,
 - b) dojazdów środkami komunikacji miejscowej,
 - c) noclegów,
 - d) innych niezbędnych udokumentowanych wydatków, określonych lub uznanych przez pracodawcę odpowiednio do uzasadnionych potrzeb.

Na wniosek pracownika pracodawca może wyrazić zgodę na przejazd w podróży krajowej lub podróży zagranicznej samochodem osobowym, motocyklem lub motorowerem niebędącym własnością pracodawcy.

Pracownikowi, który w czasie podróży krajowej lub podróży zagranicznej poniósł inne niezbędne wydatki związane z tą podróżą, określone lub uznane przez pracodawcę, zwraca się je w udokumentowanej wysokości.

Wydatki te obejmują opłaty za: bagaż, przejazd drogami płatnymi i autostradami, postój w strefie płatnego parkowania, miejsca parkingowe oraz inne niezbędne wydatki wiążące się bezpośrednio z odbywaniem podróży krajowej lub podróży zagranicznej.

¹⁷ Dz.U. poz. 167.

2.2.3. Dieta

Dieta w czasie podróży krajowej jest przeznaczona na pokrycie zwiększonych kosztów wyżywienia i wynosi 30 zł za dobę podróży.

Należność z tytułu diet oblicza się za czas od rozpoczęcia podróży krajowej (wyjazdu) do powrotu (przyjazdu) po wykonaniu zadania służbowego w następujący sposób:

- 1) jeżeli podróż trwa nie dłużej niż dobę i wynosi:
 - a) mniej niż 8 godzin – dieta nie przysługuje,
 - b) od 8 do 12 godzin – przysługuje 50% diety,
 - c) ponad 12 godzin – przysługuje dieta w pełnej wysokości;
- 2) jeżeli podróż trwa dłużej niż dobę, za każdą dobę przysługuje dieta w pełnej wysokości, a za niepełną, ale rozpoczętą dobę:
 - a) do 8 godzin – przysługuje 50% diety,
 - b) ponad 8 godzin – przysługuje dieta w pełnej wysokości.

Dieta nie przysługuje:

- 1) za czas delegowania do miejscowości pobytu stałego lub czasowego pracownika;
- 2) jeżeli pracownikowi zapewniono bezpłatne całodzienne wyżywienie.

Kwotę diety zmniejsza się o koszt zapewnionego bezpłatnego wyżywienia, przyjmując, że każdy posiłek stanowi odpowiednio:

- 1) śniadanie – 25% diety;
- 2) obiad – 50% diety;
- 3) kolacja – 25% diety.

Za nocleg podczas podróży krajowej w obiekcie świadczącym usługi hotelarskie pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem, jednak nie wyższej za jedną dobę hotelową niż dwudziestokrotność stawki diety. W uzasadnionych przypadkach pracodawca może wyrazić zgodę na zwrot kosztów noclegu stwierdzonych rachunkiem w wysokości przekraczającej wskazany powyżej limit.

Publikacja w sposób praktyczny omawia kwestie związane z zatrudnieniem pracowników samorządowych i przysługującymi im uprawnieniami. Zawiera liczne wskazówki i rekomendacje dotyczące czasu pracy oraz wynagrodzenia w okresie epidemii. Porusza problem pracy zdalnej pracowników samorządowych w kontekście obowiązku zapewnienia ciągłości realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Autorzy koncentrują się na takich zagadnieniach jak:

- wynagrodzenie za pracę, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne – „trzy-nastka”, nagrody i premie, dodatek za wieloletnią pracę;
- czas pracy z uwzględnieniem świadczenia pracy zdalnej, pracy w godzinach nadliczbowych i w podróży służbowej oraz
- prawo do urlopu, w ramach którego omówiono wszystkie rodzaje urlopów z jakich może skorzystać pracownik samorządowy.

Poradnik jest przeznaczony dla pracowników administracji rządowej i samorządowej oraz pracowników działów kadr zajmujących się prezentowaną tematyką.

Kamila Lewandowska – radca prawny w miejskiej jednostce organizacyjnej; wykładowca w Wyższej Szkole Umiejętności Społecznych w Poznaniu; specjalizuje się w problematyce stosowania prawa samorządowego; autorka artykułów, glos z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego oraz książek o tematyce prawa samorządowego.

Tomasz Lewandowski – doktor nauk prawnych; profesor i prorektor w Wyższej Szkole Umiejętności Społecznych w Poznaniu; radca prawny, obsługuje największy w Polsce związek międzygminny zajmujący się gospodarką odpadami; trener i wykładowca na szkoleniach kierowanych do sędziów, prokuratorów, radców prawnych, adwokatów; autor ponad stu publikacji, komentarzy i glos z zakresu prawa administracyjnego, egzekucyjnego, sądownoadministracyjnego oraz zagadnień samorządu terytorialnego.



9 788382 231571 W01P01

ISBN 978-83-8223-157-1



9 788382 231571

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)