

ZATRUDNIANIE PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

Paweł Czarnecki
Anna Reda-Ciszewska, Barbara Surdykowska

ZATRUDNIANIE PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

Paweł Czarnecki
Anna Reda-Ciszewska, Barbara Surdykowska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 marca 2020 r.

Paweł Czarnecki, nr ORCID: 0000-0001-6997-1014

Anna Reda-Ciszewska, nr ORCID: 0000-0001-8727-2399

Barbara Surdykowska, nr ORCID: 0000-0003-4569-1274

Recenzent

Dr hab. Mirosław Włodarczyk, prof. UŁ

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Kinga Zajęc

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały książki napisali:

Paweł Czarnecki – 1, 2, 7

Anna Reda-Ciszewska – 3, 5, 6

Barbara Surdykowska – 4, 8

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

ISBN 978-83-8187-577-6

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	13
Wstęp	17
Rozdział 1	
Pracownik i pracodawca samorządowy	19
1.1. Zakres zastosowania ustawy o pracownikach samorządowych	19
1.2. Klasyfikacje pracowników samorządowych	25
1.3. Pracodawcy samorządowi	29
1.4. Konsekwencje zmian w podziale terytorialnym państwa dla pracowników samorządowych	34
1.5. Spółki samorządowe	38
Rozdział 2	
Nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym	40
2.1. Nabór	40
2.1.1. Wprowadzenie	40
2.1.2. Pojęcie i zasady naboru	41
2.1.3. Zakres zastosowania naboru w ustawie o pracownikach samorządowych	42
2.1.4. Etapy naboru	47
2.1.4.1. Wprowadzenie	47
2.1.4.2. Rekrutacja	48
2.1.4.3. Selekcja	54
2.2. Służba przygotowawcza	60

2.3. Podstawy nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym	63
2.3.1. Wprowadzenie	63
2.3.2. Umowa o pracę	63
2.3.3. Wybór	65
2.3.4. Powołanie	67
2.4. Dopuszczalność zawierania umów cywilnoprawnych w samorządzie terytorialnym	68
2.5. Rygory selekcyjne	71
2.5.1. Uwagi ogólne	71
2.5.2. Obywatelstwo polskie	72
2.5.3. Posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych	74
2.5.4. Posiadanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku	75
2.5.5. Niekaralność	77
2.5.6. „Apolityczność” sekretarza	78
2.5.7. Nieposzlakowana opinia	80
2.5.8. Inne rygory selekcyjne	80
2.6. Następcze stwierdzenie niespełniania rygorów selekcyjnych	82

Rozdział 3

Zmiana i zawieszenie stosunku pracy pracownika

samorządowego	84
3.1. Uwagi wprowadzające	84
3.2. Awans wewnętrzny na podstawie art. 20 u.pr.s.	85
3.3. Czasowe powierzenie innej pracy na podstawie art. 21 u.pr.s.	87
3.4. Przeniesienie do innej jednostki na podstawie art. 22 u.pr.s.	89
3.5. Powierzenie innej pracy na stałe na podstawie art. 23 u.pr.s.	92
3.6. Wypowiedzenie zmieniające	94
3.7. Zawieszenie stosunku pracy pracownika samorządowego w razie jego tymczasowego aresztowania	97

Rozdział 4

Ustanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym	102
4.1. Uwagi dotyczące ustania stosunku pracy pracowników samorządowych	102
4.2. Rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem	106
4.3. Skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe	115
4.4. Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia przez pracodawcę z przyczyn zawinionych przez pracownika	119
4.5. Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia przez pracodawcę z przyczyn niezawinionych przez pracownika	121
4.6. Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia przez pracownika	126
4.7. Wygaśnięcie umowy o pracę	127
4.8. Ustanie stosunku pracy na podstawie wyboru	129
4.8.1. Uwagi wprowadzające	129
4.8.2. Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop w razie wyboru na kolejną kadencję	135
4.8.3. Wydanie świadectwa pracy w razie wyboru na kolejną kadencję	136
4.8.4. Ponowne poinformowanie o warunkach zatrudnienia w razie wyboru na kolejną kadencję	136
4.9. Ustanie stosunku pracy na podstawie powołania	142
4.10. Uwagi dotyczące ustania stosunku pracy na podstawie powołania w odniesieniu do zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)	151
4.11. Uwagi dotyczące ustania stosunku pracy na podstawie powołania w odniesieniu do skarbnika gminy, skarbnika powiatu, skarbnika województwa	155
4.12. Utworzenie nowej jednostki samorządu terytorialnego a ustanie stosunku pracy pracownika samorządowego	157

Rozdział 5

Uprawnienia pracownika samorządowego	163
5.1. Wprowadzenie	163
5.2. Uprawnienia płacowe jako uprawnienia pracownika samorządowego z zakresu indywidualnego prawa pracy	164
5.2.1. Uwagi ogólne	164
5.2.2. Składniki wynagrodzenia za pracę pracownika samorządowego	168
5.2.2.1. Wynagrodzenie zasadnicze pracownika samorządowego	168
5.2.2.2. Dodatek stażowy	175
5.2.2.3. Dodatek funkcyjny	181
5.2.2.4. Dodatek specjalny dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa przyznawany na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.r.s.	182
5.2.2.5. Dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań przyznawany na podstawie art. 36 ust. 5 u.p.r.s.	183
5.2.2.6. Inne dodatki	184
5.2.2.7. Wynagrodzenie prowizyjne za wykonywanie czynności z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych	186
5.2.2.8. Nagroda jubileuszowa	187
5.2.2.9. Dodatkowe wynagrodzenie roczne – tzw. trzynastka	191
5.2.3. Inne świadczenia związane z pracą	197
5.2.3.1. Odprawa emerytalno-rentowa	197
5.2.3.2. Nagroda	202
5.2.3.3. Należności z tytułu podróży służbowej ...	204
5.2.3.4. Odprawa dla pracowników zatrudnionych z wyboru w związku z upływem kadencji	205

5.3. Uprawnienia pracownika samorządowego z zakresu zbiorowego prawa pracy	206
--	-----

Rozdział 6

Obowiązki pracownika samorządowego	212
6.1. Wprowadzenie	212
6.2. Obowiązek wykonywania sumiennie, sprawnie i bezstronnie powierzonych zadań oraz poleceń przełożonych	214
6.3. Obowiązek przestrzegania czasu pracy	217
6.4. Obowiązki służące zapewnieniu odpowiedniego poziomu merytorycznego kadry urzędniczej oraz powagi urzędu	224
6.4.1. Uwagi ogólne	224
6.4.2. Obowiązek podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych	224
6.4.3. Obowiązek poddania się ocenie okresowej	225
6.5. Obowiązki o charakterze antykorupcyjnym	232
6.5.1. Uwagi ogólne	232
6.5.2. Obowiązek powstrzymania się od wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami ustawowymi	232
6.5.3. Obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej	238
6.5.4. Obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym	245
6.6. Zakaz podległości służbowej między osobami bliskimi ...	249

Rozdział 7

Odpowiedzialność pracownika samorządowego	252
7.1. Uwagi ogólne	252
7.2. Odpowiedzialność porządkowa	254
7.3. Odpowiedzialność za rażące naruszenie prawa przy wydawaniu decyzji oraz odpowiedzialność materialna	255
7.4. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	257
7.5. Odpowiedzialność karna	258

Rozdział 8**Status szczególnych kategorii pracowników**

samorządowych	260
8.1. Wprowadzenie	260
8.2. Powiatowy/miejski rzecznik praw konsumentów	262
8.3. Kierownik urzędu stanu cywilnego lub zastępca kierownika urzędu stanu cywilnego	265
8.4. Etatowy członek samorządowego kolegium odwoławczego i pracownik biura samorządowego kolegium odwoławczego	266
8.5. Straż gminna/miejska	269
8.6. Pracownicy socjalni	273
8.7. Podsumowanie	284
Wzory	287
Wzór oświadczenia w związku z ubieganiem się o zatrudnienie na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym	289
Wzór protokołu z naboru	290
Wzór regulaminu służby przygotowawczej	299
Wzór powierzenia pracownikowi wykonywania innej pracy (art. 21 u.pr.s.)	304
Wzór porozumienia pracodawców samorządowych w sprawie przeniesienia pracownika samorządowego na podstawie art. 22 u.pr.s.	305
Wzór uchwały rady gminy w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla wójta gminy	307
Wzór uchwały rady powiatu w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla starosty	309
Wzór zarządzenia w sprawie ustalenia maksymalnego wynagrodzenia kierowników i zastępców jednostek organizacyjnych	311
Wzór oświadczenia pracownika o zapoznaniu się z treścią regulaminu wynagradzania	312
Wzór zarządzenia w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania	313
Wzór regulaminu wynagradzania	314

Wzór informacji pracownika o niezgodności polecenia z prawem/o pomyłce dotyczącej polecenia (art. 25 u.pr.s.)	322
Wzór potwierdzenia polecenia (art. 25 u.pr.s.)	323
Wzór informacji o odmowie wykonania polecenia (art. 25 u.pr.s.)	324
Wzór oświadczenia o pokrewieństwie/powinowactwie (art. 26 u.pr.s.)	325
Wzór oświadczenia o podjęciu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 31 u.pr.s.)	327
Wzór oświadczenia o zmianie charakteru prowadzonej działalności gospodarczej (art. 31 u.pr.s.)	329
Wzór zarządzenia w sprawie wydania regulaminu oceny okresowej pracownika samorządowego	331
Wzór regulaminu oceny okresowej	332
Wzór wniosku o rekompensatę za pracę w godzinach nadliczbowych	346
Literatura	347

WSTĘP

Status prawny pracowników samorządowych został unormowany w ustawie z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282), która obowiązuje od 1.01.2009 r. Jest to już druga ustawa o pracownikach samorządowych uchwalona w III Rzeczypospolitej. Zastąpiła ona ustawę z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. poz. 1593 ze zm.).

Obecnie obowiązująca ustawa nie ma charakteru wyczerpującego, a w zakresie nieunormowanym do pracowników samorządowych stosuje się przepisy Kodeksu pracy oraz samorządowe ustawy ustrojowe, Kodeks wyborczy i ustawę antykorupcyjną. Natomiast pracownicy samorządowi to grupa niejednolita. Są oni zatrudniani na podstawie wyboru, powołania oraz umowy o pracę, a ich status pozostaje zróżnicowany w zależności od podstawy zatrudnienia.

W niniejszej publikacji problematyka zatrudniania pracowników samorządowych została ujęta szeroko. Przedmiotem analizy jest nie tylko ustawa o pracownikach samorządowych, lecz także inne unormowania prawne dotyczące tej grupy zawodowej. Mimo iż ustawa o pracownikach samorządowych obowiązuje już ponad 10 lat, tematyka zatrudniania pracowników samorządowych wciąż wywołuje liczne problemy praktyczne poruszane w dotychczasowej literaturze oraz orzecznictwie. W publikacji omówiono wiele istotnych zagadnień, m.in. pojęcie pracownika i pracodawcy samorządowego, zasady zatrudniania pracowników samorządowych, ich uprawnienia oraz obowiązki, a także odpowiedzialność. Książka zawiera również wzory dokumentów niezbędnych do zatrudniania pracowników samorządowych.

Należy mieć nadzieję, że książka będzie przydatna dla wszystkich zainteresowanych tematyką zatrudniania pracowników samorządowych, zarówno studentów, pracowników kadr, ekspertów zajmujących się prawem pracy oraz prawem urzędniczym, jak i pracowników administracji samorządowej.

Autorzy

Rozdział 1

PRACOWNIK I PRACODAWCA SAMORZĄDOWY

1.1. Zakres zastosowania ustawy o pracownikach samorządowych

Odpowiedź na pytanie o to, kto jest, a kto nie jest pracownikiem samorządowym, nie jest tak istotna jak odpowiedź na pytanie o to, do kogo i w jakim zakresie ustawa o pracownikach samorządowych znajduje zastosowanie. Kwestie te wyjaśnia art. 2 i 3 u.pr.s. Wskazane przepisy należy rozpatrywać łącznie¹.

Z art. 2 u.pr.s. wynika, że ustawa znajduje zastosowanie do osób 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;

¹ J. Szmít pisze w tym kontekście o przesłance pozytywnej i negatywnej – zob. *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata)*, Sam. Teryt. 2011/3, s. 6; podobnie A. Szewc, T. Szewc [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011, art. 3, s. 52.

- 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.

Powyższy katalog został w pewien sposób rozwinięty w rozporządzeniu płacowym wydanym na podstawie art. 37 ust. 1 u.pr.s. W tabeli II załącznika nr 3 do rozporządzenia płacowego wymieniono jako pracodawców samorządowych m.in.: straże gminne, urzędy pracy, jednostki organizacyjne pomocy społecznej, centra integracji społecznej oraz jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, zakłady gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, biura zamiany mieszkań, zakłady oczyszczania, zakłady wodociągów i kanalizacji, zakłady energetyki cieplnej, zakłady komunikacyjne, zarządcy komunalnych, zespoły usług projektowych, ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, zarządy dróg wojewódzkich, rejony dróg wojewódzkich, zarządy dróg powiatowych, zarządy dróg miejskich, mostów i ulic, ośrodki sportu i rekreacji, ośrodki sportowo-szkoleniowe żeglarstwa, izby wytrzeźwień, schroniska dla zwierząt, zakłady unieszkodliwiania stałych odpadów komunalnych itd.

Należy przy tym zauważyć, że rozporządzenie płacowe nie zawiera odrębnych wykazów stanowisk odnośnie do wszystkich typów pracodawców samorządowych wymienionych w art. 2 u.pr.s. W rozporządzeniu tym brak jest odrębnych wykazów stanowisk dla jednostek pomocniczych gmin, gminnych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych oraz biur (ich odpowiedników) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Część F tabeli II załącznika nr 3 do rozporządzenia płacowego, która zdaje się obejmować tych pracodawców, nosi tytuł „Stanowiska w samorządowych jednostkach organizacyjnych”. Jest tak, mimo że ustawa określiła „samorządowe jednostki organizacyjne” wiąże jedynie z poziomem województwa i powiatu. Pewna niekompatybilność systematyki pracodawców samorządowych obecnej w rozporządzeniu płacowym z systematyką ustawową nie stanowi jednak błędu legisla-

cyjnego. Ustawodawca potraktował w rozporządzeniu jednostki pomocnicze gmin, gminne jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz biura jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego jako różne rodzaje samorządowych jednostek organizacyjnych².

Dominuje przekonanie, że występujące w art. 2 u.pr.s. pojęcie jednostek organizacyjnych należy rozumieć wąsko, w tym sensie, że do samorządowych jednostek organizacyjnych nie należy zaliczać spółek prawa handlowego tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, i to bez względu na to, czy prowadzą one działalność z zakresu użyteczności publicznej³. Pogląd ten jest trafny. Kategorii samorządowej jednostki organizacyjnej nie należy odnosić do jednostek, które są wyodrębnione nie tylko organizacyjnie, lecz także prawnie – czyli do sytuacji, w których wykreowany zostaje odrębny podmiot obrotu prawnego.

Jak wspomniano, art. 2 u.pr.s. należy rozpatrywać łącznie z art. 3. Z tego ostatniego przepisu wynika, że ustawa o pracownikach samorządowych nie znajduje zastosowania do pracowników, których status prawny określają odrębne przepisy. Przytoczone sformułowanie rodzi wątpliwości związane z ustaleniem warunków, na jakich o odrębnych przepisach można powiedzieć, że „określają status prawny pracowników”. W literaturze trafnie wskazuje się, że o takiej sytuacji można mówić wtedy, gdy „status prawny pracowników został uregulowany w sposób wyczerpujący, obejmujący najważniejsze elementy w zakresie nawiązania, treści i rozwiązania stosunku pracy”⁴. Wy-

² Warto dodać, że ustawowa systematyka pracodawców samorządowych jest krytykowana w doktrynie. Ta zaproponowana w rozporządzeniu płacowym jest pod pewnymi względami bardziej poprawna. Por. A. Szewc, T. Szewc [w:] *Ustawa o pracownikach...*, red. A. Szewc, art. 3, s. 56.

³ Sceptyczni wobec tego zapatrywania są A. Szewc i T. Szewc (*Ustawa o pracownikach...*, red. A. Szewc, art. 3, s. 55). Autorzy, analizując szczegółowo to zagadnienie, przytaczają przy tym liczne wypowiedzi doktryny oraz orzecznictwa wyrażające zapatrywanie odmienne niż to, które sami podzielają (zob. s. 53–55).

⁴ Tak M. Wujczyk [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, art. 3, s. 497; A. Szewc, T. Szewc [w:] *Ustawa o pracownikach...*, red. A. Szewc, art. 3, s. 64.

W publikacji omówiono zasady zatrudniania pracowników samorządowych, uwzględniając ogół przepisów dotyczących tej grupy zawodowej. Książka zawiera wzory dokumentów dotyczących m.in.:

- powierzenia pracownikowi wykonywania innej pracy,
- zarządzenia w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania,
- informacji o odmowie wykonania polecenia,
- oświadczenia o podjęciu prowadzenia działalności gospodarczej,
- wniosku o rekompensatę za pracę w godzinach nadliczbowych.

Autorzy przedstawiają również zagadnienia takie jak:

- podstawy nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym;
- dopuszczalność zawierania umów cywilnoprawnych w samorządzie terytorialnym;
- rozwiązanie umowy o pracę z wypowiedzeniem;
- składniki wynagrodzenia za pracę pracownika samorządowego;
- obowiązki pracownika samorządowego;
- odpowiedzialność za rażące naruszenie prawa przy wydawaniu decyzji oraz odpowiedzialność materialna.

Książka jest przeznaczona dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, adwokatów, radców prawnych, sędziów, ekonomistów i księgowych oraz pracowników działów kadri i zasobów ludzkich.

Paweł Czarnecki – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; polityk społeczny, adwokat, specjalista z zakresu prawa pracy.

Anna Reda-Ciszewska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; ekspert w Zespole Prawa Pracy oraz Zespole ds. rozwoju dialogu społecznego z ramienia NSZZ „Solidarność”.

Barbara Surdykowska – doradca prawny w Biurze Ekspertkim Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”; zajmuje się m.in. problematyką ponadnarodowego wymiaru stosunków przemysłowych; reprezentantka polskich związków zawodowych w negocjacjach europejskich partnerów społecznych dotyczących digitalizacji środowiska pracy.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL