

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
marcin.mazuryk@mswia.gov.pl

MARCIN MAZURYK

Pracownicy samorządowi – wątpliwości interpretacyjne obowiązującej ustawy

Local Government Employees – Interpretative Dilemmas of the Act in Force

Co prawda, obowiązująca ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.¹ została opracowana w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, co nie zostało bez wpływu na kształt jej przepisów, lecz w wyniku pozytywnego sporu kompetencyjnego pomiędzy realizującym z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów Szefem KPRM a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji ten drugi obecnie dokonuje interpretacji tzw. autorskiej ustawy. Stąd kwestie problematyczne związane ze stosowaniem ustawy czy też wątpliwości interpretacyjne, które zawsze towarzyszą nowelizacjom aktów prawnych, obecnie rozpatruje MSWiA, a konkretnie Departament Administracji Publicznej. W niniejszym artykule pozwolę sobie zasygnalizować kilka przykładowych kwestii, które najczęściej pojawiały się w korespondencji kierowanej do wyżej wymienionej komórki merytorycznej ministerstwa w latach 2014–2017².

Jednym z kluczowych zagadnień jest kwestia statusu pracownika samorządowego, tj. jaką grupę spośród pracowników sektora publicznego zaliczamy do pracowników samorządowych. Ten z pozoru akademicki dylemat ma istotne znaczenie praktyczne przy obliczaniu stażu pracy kandydatów na stanowiska kie-

¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 902 z późn. zm.

² Chodzi o pisma nr: DAP-WSUST-716/17/2017, DAP-WSUST-022.65/2015, DAP-WSUST-716-3/2017, DAP-WSUST.022.51/2015MSG, DAP-WSUST-0158-306/2016, DAP-WSUST.022.57/2014/MSG, DAP-WSUST-716-3/2017, DAP-WSUST.022.94/2015, DAP-WSUST.022.34/2014, MSG, DAP WSUST.022.28.2015, DAP-WSUST,-0158-335/2016, DAP-WSUST.022.15/15.MSG, DAP-WSUST-716-28/2016.

rownicze. Jednostki samorządu terytorialnego w granicach prawa realizują poszczególne zadania, dlatego gmina jako osoba prawa publicznego³ może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi⁴. Tym samym gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, które mają osobowość prawną (np. spółki prawa handlowego) oraz pozbawione takiej osobowości – jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe (np. szkoły, przedszkola). Zgodnie z art. 14 pkt 7 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁵ zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie: pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych – mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Natomiast z art. 8 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁶ wynika, że do pracowników samorządowych zakładów budżetowych, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, stosuje się przepisy o pracownikach samorządowych.

Traktując o pracownikach samorządowych, należy mieć na uwadze art. 3 ustawy z 2008 r., który stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2, których status prawny określają odrębne przepisy. Jak wskazuje W. Drobny, przepis ten zawiera wyłączenie spod jurysdykcji komentowanej ustawy pracowników zatrudnionych w urzędach i jednostkach organizacyjnych enumeratywnie wskazanych w art. 2⁷. Przykładowo zatem można przytoczyć ustawy, które niejako wypełniają zawarte w tym przepisie pozaustawowe odesłanie odnoszące się do następujących grup zawodowych, które „na pierwszy rzut oka” uznalibyśmy za grupy pracowników samorządowych. I tak wskazać tu należy: 1) nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez samorząd terytorialny oraz osoby zatrudnione w tych szkołach, ale niebędące nauczycielami – zgodnie z ustawą z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁸; 2) pracowników socjalnych – zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹; 3) pracowników samorządowych instytucji kultury – zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁰.

³ M. Błachucki, *Samorząd powszechny jako osoba prawa publicznego w ujęciu polskiej doktryny prawa administracyjnego*, [w:] *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, red. M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz, Warszawa–Siedlce 2011, s. 139–150.

⁴ Zob. art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446).

⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 827.

⁷ Zob. W. Drobny, *Komentarz do art. 2 i 3*, [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Warszawa 2010, s. 28–36.

⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 1189 z późn. zm.

⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 862.

W doktrynie znaleźć można pogląd, że:

Art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi ograniczenie katalogu osób, które objęte są przepisami komentowanej ustawy. W literaturze wyrażono stanowisko, że przedmiotowe unormowanie nie skutkuje utratą statusu pracowników samorządowych przez osoby zatrudnione w jednostkach wymienionych w art. 2, a jedynie wyłączeniem spod zakresu unormowania ustawy o pracownikach samorządowych¹¹.

Trudno się z tym zgodzić. Skoro bowiem ustawodawca zawarł wyłączenie w ustawie mającej charakter pragmatyki urzędniczej, czyli *lex specialis* wobec ogólnie obowiązujących regulacji pracowniczych, o ile funkcjonalnie grupy zawodowe np. nauczycieli, pracowników socjalnych czy kultury powiązane są z samorządem terytorialnym w ujęciu finansowym czy organizacyjnym, o tyle na gruncie pracowniczym mają całkowicie odrębny status. Przyjęcie rozumowania M. Wujczyka prowadziłoby do wniosku, że nauczyciele, do których ma zastosowanie Karta Nauczyciela, jako pracownicy samorządowi są bardziej uprzywilejowani niż klasyczni pracownicy samorządowi objęci ustawą z 2008 r. chociażby z uwagi na urlop dla poratowania zdrowia czy dodatki dla nauczycieli wiejskich. Przyjmując tego typu szeroką wykładnię, pracowników spółek komunalnych także należałoby uznać za pracowników samorządowych, co wydaje się całkowicie nietrafne. Wreszcie, podchodząc systemowo, tj. na gruncie prawa urzędniczego¹², i odwołując się do wzorców z administracji rządowej, należy wskazać, że do członków korpusu służby cywilnej nie zaliczamy zatrudnionych w nich pracowników urzędów państwowych (tzw. niemnożnikowców), którzy zazwyczaj wykonują zadania techniczno-administracyjne, a w niektórych urzędach – z uwagi na ich specyfikę – także eksperckie. Pogląd M. Wujczyka można by uznać za uzasadniony, gdyby istniał korpus pracowników samorządowych skupiający różne grupy pracownicze w ramach samorządu terytorialnego¹³.

Nabory do służby publicznej zawsze są problematyczne. Mimo że ustawodawca w pragmatyce samorządowej z 2008 r. unormował definicję wolnego stanowiska urzędniczego, co było konsekwencją kreatywnego stosowania mechanizmów konkursowych w samorządzie, to jednak w praktyce pojawiają się inne wątpliwości, w tym dotyczące kwestii, kiedy informacja o naborze powinna się pojawić w Biuletynie Informacji Publicznej. Wydaje się, że dopuszczalne jest umieszczenie informacji o naborze oraz przeprowadzenie samego naboru przed datą faktycznego zwolnienia stanowiska, przy czym zwolnienie stanowiska powinno być pewne w dacie publikacji ogłoszenia. W praktyce samorządowej często

¹¹ M. Wujczyk, *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014.

¹² Zob. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.

¹³ B. Jaworska-Dębska, *Służba publiczna w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 88.

błędnie przyjmuje się, że sama deklaracja pracownika o przejściu na emeryturę w konkretnej dacie wystarczy, aby uznać, że dane stanowisko jest wolne. Należy jednakże pamiętać, że na gruncie obowiązujących przepisów do zwolnienia stanowiska urzędniczego konieczne jest rozwiązanie stosunku pracy z uwzględnieniem stosownego okresu wypowiedzenia wynikającego z Kodeksu pracy. W przypadku naborów pojawiają się także zapytania, czy czynnik zdrowotny może być brany pod uwagę jako element warunkujący zatrudnienie danego pracownika. Wobec braku ustawowej konieczności przedłożenia stosownego zaświadczenia o stanie zdrowia od lekarza medycyny pracy, pracodawca nie może wymagać takiego dokumentu od kandydata. Słabością procedury naboru jest to, że nie ma w niej trybu odwoławczego umożliwiającego wzruszenie postępowania rekrutacyjnego na dane stanowisko urzędnicze, co sprawia, że kwestionujący jej wyniki kandydaci mogą jedynie pisać skargi w trybie k.p.a. do samorządowych organów stanowiących danej jednostki czy też do Państwowej Inspekcji Pracy.

W doktrynie podnosi się, że polski system służby publicznej jest mało elastyczny i cechuje się relatywnie małą mobilnością kar urzędniczych¹⁴. Stąd różnego rodzaju mechanizmy wprowadzane przez ustawodawcę, które mają temu przeciwdziałać. Stosownie do brzmienia art. 20 ust. 1 ustawy z 2008 r. pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny), przy czym awans ten może być dokonany jedynie w ramach tej samej grupy stanowisk, tj. urzędniczych (w tym kierowniczych stanowisk urzędniczych, albo pomocniczych i obsługi), a także doradców i asystentów. Co ważne, projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych¹⁵ zakłada likwidację tych ostatnich stanowisk jako *de facto* gabinetów politycznych. Z uwagi na fakt, że stanowiska urzędnicze i kierownicze stanowiska urzędnicze należą do kategorii tych samych stanowisk, przeniesienie w obrębie tej grupy jest stosunkowo często stosowane (oczywiście im większy urząd, tym łatwiej o awans wewnętrzny) i pozostaje w zgodzie z normami ustawy o pracownikach samorządowych. Potwierdza to również stanowisko doktryny¹⁶.

Bardzo często w korespondencji z samorządami pojawiają się kwestie problematyczne dotyczące zatrudniania pracowników na stanowisku sekretarza gminy. W zamyśle twórców obecnych przepisów sekretarz gminy miał odpowiadać apolitycznemu dyrektorowi generalnemu urzędu w administracji rządowej¹⁷. Z wielu powodów założenie to okazało się błędne i nastręcza rozliczne wątpliwo-

¹⁴ G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 189.

¹⁵ Druk nr 1324.

¹⁶ Zob. Ł.M. Pisarczyk *Komentarz do art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych*, 30.06.2014, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014.

¹⁷ Zob. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 38–42.

ści. Jedynie sygnalizacyjnie można wskazać, że urzędy, gdzie jest korpus służby cywilnej, są mniej liczne niż samorządowe (kilkaset, a nie kilka tysięcy) i z reguły zatrudniają po kilkuset członków korpusu służby cywilnej, podczas gdy urzędy gminne – zwłaszcza w gminach rolniczych, małych i położonych peryferyjnie – są pracodawcami dla kilkunastu czy kilkudziesięciu osób.

Art. 5 ustawy o pracownikach samorządowych precyzuje, że obsadzenie wolnego stanowiska sekretarza gminy nie może nastąpić w drodze powierzenia obowiązków, a sam nabór powinien być przeprowadzony nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska. Z uzasadnienia projektu ustawy z 2008 r. wynika, że podstawową przyczyną nowego sposobu uregulowania statusu sekretarza gminy był brak określenia katalogu zadań i kompetencji sekretarza oraz brak obowiązku powoływania go w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Sekretarz gminy powinien legitymować się czteroletnim stażem pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządowych, o których mowa w art. 2 ustawy. Pragmatyka urzędnicza nie określa szczegółowego trybu przeniesienia urzędnika na stanowisko sekretarza ani nie zakazuje stosowania instytucji przeniesienia w drodze porozumienia pracodawców. W praktyce samorządowej, gdy dokonywane są szybkie i liczne zmiany kadrowe, sekretarze otrzymują trzymiesięczne wypowiedzenia stosunku pracy bez obowiązku jej świadczenia, bowiem pretorianie liczą na to, że można w tym okresie przeprowadzić szybki nabór. Należy jednak zauważyć, że wypowiedzenie nie zmienia statusu stanowiska urzędniczego na wolne, czyli automatycznie nie powoduje powstania wakat, ponieważ złożenie oświadczenia woli przez pracodawcę o wypowiedzeniu stosunku pracy sekretarza tylko rozpoczyna bieg okresu wypowiedzenia. Należy zatem krytycznie podejść do praktyki zwalniania z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia w odniesieniu do sekretarzy gmin, gdyż specyfika powierzanych im obowiązków w zakresie funkcjonowania urzędu i polityki zarządzania zasobami ludzkimi przemawia za koniecznością zachowania w każdym urzędzie ciągłości personalno-funkcjonalnej, tj. zachowania tzw. pamięci instytucjonalnej. Wspomnieć także należy, że obsadzenie stanowiska sekretarza jest możliwe przy zachowaniu wymogów wynikających z art. 20 ustawy na zasadzie awansu wewnętrznego, zatem regulacje ustawowe preferują swoich urzędników, umożliwiając im pozycjonowanie się i pionowe awanse w hierarchii urzędniczej.

Pozostając przy ważkim – tak w ujęciu funkcjonalnym, jak i ustrojowo-teoretycznym – aspekcie sekretarza gminy, trzeba również zwrócić uwagę na zagadnienie łączenia tego stanowiska ze stanowiskiem zastępcy wójta. Doktryna stoi na stanowisku, że dopuszczalne jest co do zasady rozwiązanie polegające na tym, że zastępca wójta, spełniający kryteria formalne wymagane na stanowisku sekretarza gminy, wykonuje zadania zastępcy wójta w ramach stosunku pracy na podstawie powołania w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz po przejściu

procedury naboru, także sekretarza gminy na podstawie umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy¹⁸. Podobnie wynika z orzecznictwa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 1991 r.¹⁹, który wciąż zachowuje aktualność, stwierdził, że obowiązujące przepisy nie zabraniają łączenia stanowiska zastępcy burmistrza ze stanowiskiem sekretarza gminy. Jeżeli rozmiary zadań wykonywanych na obu stanowiskach na to pozwalają, nie ma przeszkód prawnych do pełnienia ich przez jedną osobę. Oba stanowiska należą do kategorii stanowisk kierowniczych, a ich umiejscowienie i zakres zadań winien wynikać z decyzji wójta, ewentualnie z treści regulaminu organizacyjnego urzędu. Tego typu praktykę, dopuszczalną na gruncie obecnych regulacji, należy ocenić krytycznie. Moim zdaniem jest to przyczynek do nowelizacji ustawy, ponieważ stanowisko sekretarza powinno być obsadzone w każdej gminie i w sposób dorozumiany należy przyjąć, że w wymiarze pełnego etatu. Natomiast w małych gminach po prostu stanowiska zastępcy wójta czy burmistrza nie powinno być.

Unia personalna zastępcy wójta i sekretarza rodzi także pytania co do apolityczności i bezstronności tego ostatniego. O ile bowiem zastępca wójta zawsze jest z powołania i w kulturze samorządowej łączy się ta funkcja z aktywnym zaangażowaniem w wybory samorządowe i kampanię, o tyle stanowisko sekretarza zgodnie z duchem ustawy jest stanowiskiem urzędniczym o tyle specyficznym, że od kreatywności, aktywności i skuteczności sekretarza zależy sposób wykonywania zadań publicznych całego urzędu. Problemy z utrzymaniem stanowiska w cyklu ponad czteroletnim przez apolitycznego sekretarza, wynikające z zakusów organów wykonawczych gminy posiadających legitymację demokratyczną do sprawowania urzędu, wynikają zazwyczaj z chęci posiadania swojego zaufanego człowieka na tym stanowisku. Mimo że ustawa z 2008 r. stawia precyzyjne wymogi formalne dla kandydata na stanowisko sekretarza, to jednak ustawodawca nie przewidział w ustawie żadnych sankcji za niedopełnienie przedmiotowego obowiązku. W konsekwencji jedynie interwencja wojewody jako organu nadzoru może przynieść skutek w postaci podjęcia działań zgodnych z prawem. Zmiany następują zazwyczaj po wielu monitach od wojewody.

Kształtowanie polityki kadrowej, a więc i ustalanie czasu pracy pracowników samorządowych, jest domeną wyłącznie pracodawcy samorządowego, który kształtuje je w oparciu o Kodeks pracy i regulamin pracy danej jednostki. W sytuacji, gdy obywatel jest niezadowolony z godzin pracy urzędu, w których są obsługiwani klienci, należy podnieść, że na gruncie ustawy z 2008 r. nie ma żadnych instrumentów do kwestionowania przyjętych w urzędzie rozwiązań. Może tylko

¹⁸ Por. J. Borowicz, *Zatrudnienie osoby pełniącej funkcję zastępcy wójta na stanowisku sekretarza gminy*, Teza nr 2, NZS.2010.2.31, 114722/2 Lex 2012.

¹⁹ SA/Po 1479/90, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 67.

zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a.²⁰ złożyć skargę do rady gminy bądź do właściwej miejscowo Państwowej Inspekcji Pracy²¹. Takie stanowisko podziela także MSWiA.

Oprócz kwestii ustrojowych do ministerstwa trafia szereg pism z zapytaniami dotyczącymi aspektów pracowniczych²². Problematyczna bywa kwestia przyznawania dodatku specjalnego pracownikom samorządowym powołanym na podstawie powołania oraz wprowadzania innych dodatków niż przewidziane w samorządowej pragmatyce urzędniczej z 2008 r. Pojawia się pytanie, czy dodatki takie można stosować czy nie. Ustosunkowując się do problematyki dodatku specjalnego, o którym mowa w art. 36 ust. 3 pragmatyki z 2008 r., wskazać należy, że dodatek specjalny obligatoryjnie przysługuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa, natomiast pozostałym pracownikom samorządowym może być przyznany z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Samorządowcy bardzo często zapominają, że kształtowanie wynagrodzenia za pracę pracownika samorządowego i innych świadczeń związanych z pracą jest dokonywane na podstawie zróżnicowanych źródeł prawa, w tym regulaminów wynagradzania oraz indywidualnych umów o pracę. Regulamin wynagradzania stanowi doprecyzowanie regulacji prawnej wynagrodzeń pracowników samorządowych wobec postanowień zawartych w pragmatyce z 2008 r. Konstrukcja art. 39 ust. 1 i 2 ustawy pozwala na stwierdzenie, że w treści regulaminu wynagradzającego u danego pracodawcy mogą zostać określone warunki i sposób przyznawania również innych dodatków niż te, które zostały ujęte w ustawie w art. 39 ust. 2 pkt 2. Ich nazwa (np. dodatek zadaniowy, dodatek przedemerytalny), wysokość oraz tryb przyznawania pozostają w swobodnej gestii pracodawcy samorządowego. Ponadto ze stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 27 kwietnia 2011 r.²³ wynika, iż dodatek nie ma charakteru obligatoryjnego wobec innych niż zatrudnionych z wyboru pracowników samorządowych, w tym zatrudnionych na podstawie powołania, a jego przyznanie jest uzależnione od uznania pracodawcy samorządowego. Jak widać z powyższego przeglądu, stosowanie dodatków ujętych w zakładowych źródłach prawa pracy w urzędach samorządowych jest możliwe.

²⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).

²¹ Zob. art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2015 r., poz. 640 z późn. zm.).

²² Zob. M. Karpiuk, *Istota stosunku pracy nawiązanego z pracownikiem samorządowym i wynikające z tego obowiązki i ograniczenia*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 191–206.

²³ Pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 27 kwietnia 2011 r., WA-0250/10/11.

Powtarzającym się zagadnieniem jest ponadto praca w godzinach nadliczbowych. Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy z 2008 r., jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedzielę i święta. Z literalnej wykładni wyżej wymienionego przepisu wynika, że praca w nadgodzinach w samorządzie nie jest możliwa ani w soboty, ponieważ nie jest to dzień pracy zgodnie z regulaminem pracy, ani w niedzielę czy święto, przy czym praktyka wskazuje, że jest to możliwe. Zgodnie z art. 42 ust. 4 pragmatyki za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych pracownikowi samorządowemu przysługuje – według jego wyboru – wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że czas wolny pracownika na wniosek pracownika może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu. Art. 42 ustawy stanowi *lex specialis* wobec regulacji Kodeksu pracy²⁴ dotyczących godzin nadliczbowych⁶. Praca w godzinach nadliczbowych zawsze jest postrzegana przez pryzmat potrzeb jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, a także polecenia przełożonego bezpośredniego bądź usytuowanego wyżej w hierarchii urzędniczej i dotyczy sytuacji wyjątkowych. Praca ponadwymiarowa nie jest nigdy stałym elementem organizacji czasu pracy i nie powinna być zlecana w celu wykonywania normalnych, ustalonych zadań, które pracownik może i powinien realizować w ramach obowiązującego go czasu pracy. Odnosząc się z kolei do kwestii pracy w godzinach nadliczbowych pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy oraz kierowników wyodrębnionych komórek organizacyjnych, należy zauważyć, że art. 42 ust. 4 ustawy z 2008 r. używa ogólnego zbiorczego pojęcia „pracownik samorządowy”, nie różnicując grup pracowników. Dlatego przedmiotową regulację należy traktować jako normę o charakterze ogólnym względem unormowań kodeksowych, co umożliwia odpowiednie zastosowanie na zasadzie odesłania pozaustawowego wobec samorządowej kadry kierowniczej przepisów kodeksowych. Pracownikom tym za pracę poza normalnymi godzinami pracy ani wynagrodzenie, ani dodatek z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych nie przysługują.

Warto podkreślić, że samorzady występują do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z inicjatywą legislacyjną dotyczącą zmiany art. 38 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tj. wprowadzenia przepisu umożliwiającego przyznanie nagrody jubileuszowej po 50 latach pracy. Obecnie nagroda jubileuszowa przysługuje w najwyższej, bo rzędu 400%, wysokości wynagrodzenia miesięcznego po 45 latach pracy. Analogiczne rozwiązania są przyjęte w art. 23 ust. 1 ustawy dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzę-

²⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 z późn. zm.).

dów państwowych²⁵ oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁶, stąd w ocenie MSWiA nie ma aktualnie potrzeby wprowadzania tego typu zmian ustawowych.

Reasumując, należy wskazać, że ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r., będąc aktem generalnym i abstrakcyjnym, który musi być stosowany i przestrzegany na terenie całego kraju, rodzi pewne wątpliwości interpretacyjne. Jest to efektem ciągle zróżnicowanej w Polsce kultury urzędniczej oraz znacznego rozdrobnienia jednostek samorządu terytorialnego. O ile bowiem w większych urzędach, gdzie kadre stanowią wyedukowani i z szerokim doświadczeniem pracownicy, nie ma takich zapytań o wykładnię przepisów, o tyle w strukturach gminnych, zwłaszcza tych najmniejszych, ze zrozumieniem i właściwym stosowaniem ustawy ciągle są problemy.

BIBLIOGRAFIA

- Błachucki M., *Samorząd powszechny jako osoba prawa publicznego w ujęciu polskiej doktryny prawa administracyjnego*, [w:] *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, red. M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz, Warszawa–Siedlce 2011.
- Borowicz J., *Zatrudnienie osoby pełniącej funkcję zastępcy wójta na stanowisku sekretarza gminy*, Teza nr 2, NZS.2010.2.31, 114722/2 Lex 2012.
- Drobny W., *Komentarz do art. 2 i 3*, [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Warszawa 2010.
- Jaworska-Dębska B., *Służba publiczna w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Istota stosunku pracy nawiązanego z pracownikiem samorządowym i wynikające z tego obowiązki i ograniczenia*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaszkowska-Daszkiwicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010.
- Pisarczyk Ł.M., *Komentarz do art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych, 30.06.2014*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 27 kwietnia 2011 r., WA-0250/10/11. Projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, druk nr 1324.
- Rydlewski G., *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2017 r., poz. 1189 z późn. zm.).
- Ustawa dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1511 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 862).

²⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 1511 z późn. zm.

²⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 1345 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 827).
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2015 r., poz. 640 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 902 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1345 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).
Wujczyk M., *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014.
Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 1991 r., SA/Po 1479/90, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 67.

SUMMARY

This paper presents the most frequent interpretative problems that appear in a local government with regard to local government employees. This paper draws on the commentary of the 2008 act prepared by the Ministry of Interior and Administration, as well as other literature and acts which constitute the system of public law. The 2008 act generally fulfils the social and professional needs, but not all of its regulations can be easily implemented, and this is what this paper endeavours to explore.

Keywords: local government; local government employees; management position; secretary of a municipality

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy najczęściej występujących problemów interpretacyjnych pojawiających się w samorządzie terytorialnym, a odnoszących się do pracowników samorządowych. Opracowanie odwołuje się do wykładni ustawy z 2008 r., dokonywanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz poglądów literatury i innych ustaw tworzących system prawa publicznego. Ustawa z 2008 r. generalnie spełnia oczekiwania społeczne i zawodowe, ale nie wszystkie jej przepisy dają się łatwo stosować, stąd powstał materiał na ten artykuł.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; pracownicy samorządowi; kierownicze stanowiska urzędnicze; sekretarz gminy