

Uniwersytet Śląski

Wydział Prawa i Administracji

Leszek Nowok

**Rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami
samorządowymi**

Rozprawa doktorska napisana

w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Socjalnej

pod kierunkiem prof. dr. hab. Arkadiusza Nowaka

Katowice 2013r.

Rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami samorządowymi

Wykaz skrótów	3
---------------------	---

Wstęp	7
-------------	---

Rozdział I. Pojęcie stron samorządowego stosunku pracy

1.1 Pracodawca samorządowy	10
----------------------------------	----

1.2 Pracownik samorządowy	39
---------------------------------	----

Rozdział II. Ustanie stosunku pracy

2.1 Rozwiązywanie stosunku pracy z wyboru.....	68
--	----

2.2 Rozwiązywanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie powołania	103
---	-----

2.3 Rozwiązywanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę	127
---	-----

Rozdział III. Sankcje bezprawnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi	162
--	------------

Podsumowanie.....	192
--------------------------	------------

Bibliografia	197
---------------------------	------------

Wykaz skrótów:

Dz. U.	Dziennik Ustaw
k.c.	Kodeks cywilny
k.k.	Kodeks karny
k.p.	Kodeks pracy
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
o.w.r.g.	Ustawa z dnia 16 lipca 1998r. – Ordynacja Wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw
u.b.w.	Ustawa z dnia 20 czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta
u.f.p.	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych
u.o.p.d.g.	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tzw. ustawa antykorupcyjna)
u.p.s.	Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych

u.ref. lok.	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
u.s.p.	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
u.s.w.	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa
GP	Gazeta Prawna
MP	Monitor Polski
M.Praw.	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo
PiP	Państwo i Prawo
PiZS	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPPiPS	Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej
PP	Prawo Pracy
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
RB	Rachunkowość Budżetowa
SP	Studia Prawnicze

ST	Samorząd Terytorialny
St.Pr.P.	Studia z Zakresu Prawa Pracy
St.Pr-Ek.	Studia Prawno – Ekonomiczne
PS	Przegląd Sądowy
MPP	Monitor Prawa Pracy
MPPiUS	Monitor Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
St.Pr.P.	Studia z Zakresu Prawa Pracy
BS	Biuletyn Skarbowy
M.P.	Monitor Polski
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego . Izba Cywilna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
KiPwA	Kadry i Płace w Administracji
SP	Służba Pracownicza
PUS	Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
Fin.Kom.	Finanse Komunalne
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
GSP	Gdańskie Studnia Prawnicze

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że w dobie dynamicznie rozwijającej się w naszym kraju działalności samorządów terytorialnych, przekazywania im przez Państwo nowych zadań i poszerzania ich kompetencji, coraz większą rolę odgrywa nie tylko kadra zarządzająca ale i podległa jej 275 tysięczna ¹ rzesza pracowników samorządowych, od których zależy stopień skuteczności samorządów w wykonywaniu zadań publicznych na rzecz mieszkańców.

To właśnie od pracowników samorządowych, ich przygotowania merytorycznego, statusu prawnego jaki posiadają, zależy jakość i skuteczność działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Dlatego niezwykle ważnym i aktualnym jest problem doboru i wymiany kadr urzędniczych, a więc nie tylko ich zatrudniania ale i rozwiązywania z nimi stosunków pracy.

Powstało wiele artykułów i prac, których autorzy omawiali problemy nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi. Najczęściej jednak rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami samorządowymi było omawiane „przy okazji” opracowywania szerokiej problematyki prawa urzędniczego, lub funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Część opracowań związanych ze statusem prawnym pracowników samorządowych, ich zatrudnianiem i zwalnianiem po prostu się zdezaktualizowała ze względu na dynamicznie zmieniające się przepisy regulujące działalność samorządów terytorialnych oraz status prawny zatrudnionych w nich pracowników samorządowych.

¹ Zob. Radwan A.: Gminy najlepszym pracodawcą, w: Dziennik Gazeta Prawna z dnia 17 listopada 2011r. Nr 222.

Dlatego w niniejszej pracy skoncentrowałem się na problematyce rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi, gdyż w dotychczasowej literaturze przedmiotu nie było żadnej pracy, która kompleksowo ujmowałaby problematykę rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi nawiązanymi na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę.

Celem badawczym niniejszej dysertacji jest przede wszystkim próba oceny istniejących rozwiązań prawnych i ich skuteczności w zakresie rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi oraz proponowanie wniosków, które ewentualnie mogłyby posłużyć ustawodawcy do dalszych prac legislacyjnych związanych z regulacją przepisów dotyczących rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi.

W rozdziale pierwszym, zatytułowanym „Pojęcie stron samorządowego stosunku pracy”, wobec braku ustawowej definicji pojęcia „pracownik samorządowy”, podjąłem próbę wskazania na podstawie których przepisów u.p.s., ustaw ustrojowych i statutów można określić, kto może być uznany za pracownika samorządowego.

W tym też rozdziale przedstawiłem ewolucję rozwiązań prawnych, które ukształtowały pojęcie „pracodawcy samorządowego” oraz omówiłem kwestie, kto dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

W rozdziale drugim „Ustanie stosunku pracy” wskazałem na odrębności, jakie cechują rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi w zależności od podstawy ich zatrudnienia: wyboru, powołania i umowy o pracę.

Pracę zamyka rozdział „Sankcje bezprawnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi”. Przedmiotem rozważań w tym rozdziale były sankcje bezprawnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na

podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę oraz ich funkcje: kompensacyjne, represyjne i socjalne.

Praca ta może też być przydatna w praktyce dla pracodawców samorządowych (działów kadr jednostek samorządu terytorialnego), gdyż omawiana w niej problematyka rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi może pomóc w prawidłowym podejmowaniu decyzji i uniknięciu kosztownych dla jednostek samorządu terytorialnego procesów odszkodowawczych w przypadku nieuzasadnionych lub niezgodnych z prawem zwolnień pracowników.

Pracodawca samorządowy

Po osiemnastu latach obowiązywania Ustawy z dnia 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych ustawodawca uwzględniając liczne uwagi krytyczne praktyków i teoretyków prawa, uchwalił w dniu 21 listopada 2008r. nową Ustawę o pracownikach samorządowych².

Ustawodawca posłużył się w tej ustawie terminami: „pracownik samorządowy” i „pracodawca.”

Pojęcie „pracodawcy” w polskim prawie znane już było w okresie międzywojennym. Za pracodawców uważano osoby fizyczne lub prawne prawa prywatnego lub publicznego, zatrudniające pracowników (...) Mimo wyraźnego łączenia w tekstach prawnych pojęcia pracodawcy z konstrukcjami osoby fizycznej lub prawnej w praktyce włączono do tej kategorii również niektóre samodzielne jednostki pozbawione osobowości prawnej, np. spółki jawne³. Natomiast pojęcie zakładu pracy było używane w znaczeniu przedmiotowym (oddzielano wyraźnie pracodawcę od zakładu pracy).

Po drugiej wojnie światowej pojęcie „pracodawca”, aż do czasu wejścia w życie Kodeksu pracy, było nadal formalnie obowiązującym terminem prawnym. Został on wyparty w nowo wydawanych przepisach oraz w literaturze prawa pracy przez nazwę zakład pracy używaną w znaczeniu podmiotowym.

Uchwalony Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974r.⁴ ze względu na dokonujące się w kraju zmiany polityczno – gospodarcze był wielokrotnie nowelizowany. Pojęcie zakładu pracy jako pracodawcy było definiowane w art.3: Zakładem pracy jest jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, choćby nie posiadała osobowości prawnej.

² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³ Hajn Z.: Definicje pracodawcy, PiP 1994, nr 12, s. 49.

⁴ Dz. U. 1974r. Nr 24, poz. 141.

W szczególności zakładem pracy jest przedsiębiorstwo państwowe, urząd lub inna państwowa jednostka organizacyjna, spółdzielnia, organizacja społeczna⁵.

Dopiero Ustawa z 2 lutego 1996r. O zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw ⁶ zmieniła definicję pracodawcy na aktualnie obowiązującą.

Wyjaśnienie pojęcia pracodawcy samorządowego nie jest możliwe bez odniesienia się do definicji pracodawcy zawartej w art.3 Kodeksu pracy.⁷

W myśl art.3 Kodeksu pracy pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników ⁸.

Dokonując analizy treści powyższego artykułu Kodeksu pracy A. Nowak wskazał, że na konstrukcję prawną pracodawcy składają się dwa normatywne elementy:

- samodzielna, wyodrębniona struktura organizacyjna, a także osoba fizyczna;
- zdolność do zatrudniania pracowników. ⁹

Element normatywnej konstrukcji pracodawcy „jednostka organizacyjna, choćby nie posiadał osobowości prawnej” jest pojęciem złożonym. Według Z. Hajny mieszczą się w nim trzy rodzaje jednostek organizacyjnych :

- jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną,

⁵ Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974r. (Dz. U. 1974r. Nr 24, poz. 141).

⁶ Dz. U. 1996r. Nr 24, poz. 10 .

⁷ Dz. U. 1998r. Nr 21, poz. 94 (tekst jednolity).

⁸ Dz. U. 1998r. Nr 21, poz. 94 (tekst jednolity).

⁹ Nowak A.: Pracodawca samorządowy, w: Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Prof. Antoniego Agopszowicza. Pod redakcją Ryszarda Mikosza. Katowice 2000 s. 105.

- jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które są „samoistnymi” (wiodącymi samodzielny byt prawny) strukturami,
- jednostki organizacyjne, które nie są samodzielne, ale wchodzi w skład osób prawnych jako określone wewnętrznie i pod wieloma względami wyodrębnione struktury organizacyjne osób prawnych ¹⁰.

Wynika z tego, że pracodawcą może być również jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, ale dostatecznie wyodrębniona pod względem organizacyjnym i finansowym (np. wyodrębniona jednostka w przedsiębiorstwie wielozakładowym czy jednostka budżetowa).

Drugim normatywnym elementem, składającym się na konstrukcję prawną pracodawcy, wraz z wyodrębnioną i samodzielną strukturą organizacyjną (lub osobą fizyczną) jest posiadanie przez te podmioty zdolności do zatrudniania pracowników ¹¹.

Czyli za pracodawcę, w rozumieniu art.3 Kodeksu pracy uważać należy taką jednostkę organizacyjną, która jest uprawniona do samodzielnego zatrudniania pracowników. Nie można jednak uznać za pracodawcę jednostki organizacyjnej, której kierownik przyjmuje i zwalnia pracowników wyłącznie na podstawie upoważnienia.

Zarówno w starej Ustawie z dnia 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych (art.1) ¹² jak i w nowej Ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych¹³ wymienione jednostki organizacyjne (art.2) stanowią samodzielne wyodrębnione struktury organizacyjne. Można więc przy klasyfikacji ich struktur posłużyć się kryteriami z art.3 Kodeksu pracy, jak to uczynił A. Nowak pisząc o

¹⁰ Hajn Z.: Pojęcie pracodawcy po nowelizacji kodeksu pracy część I, PiZS 1997, nr 5 s.22.

¹¹ Nowak A. : Pracodawca samorządowy ... s. 105.

¹² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1593 ze zmianami.

¹³ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

pracodawcy samorządowym¹⁴ w oparciu o analizę art.3 Kodeksu pracy i ustawy o pracownikach samorządowych z 1990r.

W u.p.s.¹⁵ ustawodawca nie posłużył się terminem „pracodawca samorządowy” (jak to uczynił w art.4 Ustawy o pracownikach samorządowych z 1990r.), ale użył zwrotu „pracodawca” w art. 8, 9,10, i 39. Nie oznacza to, iż używany od marca 1990r. zwrot „pracodawca samorządowy” stracił swoją aktualność. Pojęcie pracodawcy samorządowego znalazło trwałą pozycję w literaturze prawniczej i orzecznictwie.

Aktualność tego pojęcia potwierdza fakt, iż ustawodawca w art. 2 u.p.s.¹⁶, określając podmiotowe granice jej stosowania, zamieścił zamknięty katalog pracodawców samorządowych. Tak więc w myśl przywołanego drugiego art. u.p.s. pracodawcami samorządowymi są:¹⁷

- urzędy marszałkowskie oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne,
- starostwa powiatowe oraz powiatowe jednostki organizacyjne,
- urzędy gmin, jednostki pomocnicze gmin oraz gminne jednostki i zakłady budżetowe,
- biura (ich odpowiedniki) związków jednostek samorządu terytorialnego zakładów budżetowych utworzonych przez te związki,
- biura (ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Generalnie rzecz biorąc wymienieni wyżej pracodawcy samorządowi są samodzielnymi wyodrębnionymi strukturami organizacyjnymi i posiadają zdolność do zatrudniania pracowników. Przy całej swojej

¹⁴ Zob. Nowak A. : Pracodawca samorządowy ... s. 105.

¹⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁶ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁷ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

specyfice pracodawcy samorządowi mieszczą się w konstrukcji prawnej art.3 Kodeksu pracy.

W art. 8.1, 9.1, 10.1 Ustawy o pracownikach samorządowych¹⁸ ustawodawca rozwiał wszelkie wątpliwości wskazując wprost, że:

- pracodawcą wójta jest urząd gminy ,
- pracodawcą starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu jest starostwo powiatowe,
- pracodawcą marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa jest urząd marszałkowski.

Wymienione podmioty (urząd gminy, starostwo powiatowe, urząd marszałkowski jak również biura związków jednostek samorządu terytorialnego (art.2 przywołanej ustawy)) będące pracodawcami samorządowymi nie posiadają osobowości prawnej, gdyż brak jest przepisów, które by je w ten przymiot wyposażyły. A zgodnie z art.33 Kodeksu cywilnego osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną.¹⁹ Tak więc urzędy jednostek samorządu terytorialnego oraz biura związków tych jednostek są jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej. Są wyodrębnionymi strukturami organizacyjnymi wchodzącymi w skład osób prawnych, jakimi zgodnie z ustawami ustrojowymi są gminy (art.2 Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym²⁰), powiaty (art. 2 ust.2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym ²¹), województwa (art. 6 ust.2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa ²²), związki międzygminne (art. 65 ust.2 Ustawy o samorządzie gminnym) oraz

¹⁸ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁹ Dz. U. 1964r. Nr 16, poz. 93.

²⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

²¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

²² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

związki międzypowiatowe (art.66 ust.2 Ustawy o samorządzie powiatowym).

Omawiane wyżej podmioty są pracodawcami samorządowymi, ale nie posiadają też w zasadzie podmiotowości cywilnoprawnej. Taki pogląd wyraził w swoim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny: podmiotowość gminy (wraz ze zdolnością prawną, zdolnością do czynności prawnych i zdolnością sądową) wyklucza podmiotowość jej organów (rady gminy oraz wójta), a tym bardziej – podmiotowość urzędu gminy²³.

Andrzej Szewc podkreśla, że osobowość prawną posiada gmina jako taka, nie mają jej natomiast organy gminy ani jej urząd. Jego zdaniem błędem w sztuce jest więc wymienianie ich (zwłaszcza urzędu gminy) jako stron czynności cywilnoprawnych. Dotyczy to również pism procesowych gminy oraz orzeczeń sądowych w sprawach, w których gmina jest stroną (wyr. SN z 12 grudnia 1995r. II CRN 184/95)²⁴.

Art. 2 u.p.s ²⁵ wskazuje innych pracodawców samorządowych (niż urzędy gmin, starostwa powiatowe czy urzędy marszałkowskie), którzy posiadają osobowość prawną. Należą do nich niektóre wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne (wojewódzkie osoby prawne), niektóre powiatowe jednostki organizacyjne, związki jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostki administracyjne jednostek samorządu terytorialnego.

Pracodawcą samorządowym mogą też być struktury samorządowe nieposiadające osobowości prawnej będące samoistnymi jednostkami organizacyjnymi samorządu. Zaliczamy do nich między innymi niektóre wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, niektóre powiatowe samorządowe jednostki organizacyjne, niektóre jednostki gminne i zakłady budżetowe gmin.

²³ Wyrok NSA z dnia 22 września 1994r. , SA/Ld 73/94. Biuletyn Skarbowy 1996, nr 5 , s.28.

²⁴ Szewc A., w: Szewc A., Jyż G., Pławewski Z. Samorząd gminny Komentarz. Dom Wydawniczy ABC Warszawa 2005, s. 36.

²⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Istnieją jeszcze struktury samorządowe, które wchodzą w skład niektórych samorządowych osób prawnych o rozbudowanej i złożonej strukturze wewnętrznej jako ich wewnętrzne wyodrębnione, posiadające określoną samodzielność struktury organizacyjne²⁶. Jeśli posiadają one zdolność samodzielnego zatrudniania pracowników, to niewątpliwie występują w roli pracodawcy samorządowego, gdyż zawierają w sobie obydwa elementy normatywne pracodawcy wymagane przez art. 3 Kodeksu pracy.

Tomasz Szewc do jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego będących pracodawcami samorządowymi zalicza:²⁷

- jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i spółki utworzone przez województwo,
- jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i spółki utworzone przez powiat,
- jednostki budżetowe i zakłady budżetowe utworzone przez gminy,
- zakłady budżetowe utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

Wymienione wyżej, jako pracodawcy samorządowi, jednostki organizacyjne pełnią z reguły funkcje wspomagające wobec organów samorządu terytorialnego.

Jednostki organizacyjne mogą być tworzone przez gminy, powiaty i województwa.

Gmina, zgodnie z Konstytucją (art. 165 ust.1) i Ustawą z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym art. 2 ust.2, posiada osobowość prawną. Umożliwia to gminie posiadanie majątku (mienia komunalnego). Bez posiadania majątku gmina nie mogłaby działać ani

²⁶ Nowak A. : Pracodawca samorządowy ... s. 104.

²⁷ Szewc T. : Pojęcie pracodawcy samorządowego i osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, ST 2002, nr 9, s.46.

ponosić odpowiedzialności cywilnoprawnej za skutki swoich działań. Pochodną funkcją cywilnoprawnej osobowości gminy jest jej zdolność do czynności prawnych. Dokonuje ich za pośrednictwem swoich organów w sposób przewidziany w ustawie i statucie gminy. Drugą pochodną funkcją cywilnoprawnej osobowości gminy jest jej zdolność sądowa (czynna i bierna). Przed sądem organem uprawnionym do czynności procesowych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). O tym, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz stanowi art. 31 Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.²⁸

Podstawowym aktem ustrojowym gminy jest - zgodnie z art.3 ust.1 przywołanej ustawy – jej statut. Statut doprecyzowuje zagadnienia ustrojowo – organizacyjne regulowane lub pominięte w ustawie.

Ponadto do statutowych kompetencji rady gminy należy:

zgodnie z art. 35 – uchwalanie statutów jednostek pomocniczych, w myśl art.40 ust.2 pkt.1 – wydawanie aktów prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, zgodnie z art. 64 i 67 – w razie utworzenia przez gminy, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, związków międzygminnych rady zainteresowanych gmin przyjmują ich statuty i określają między innymi organy związku, ich struktury, zakres i tryb działania.

Statuty i regulaminy zawsze muszą być zgodne z obowiązującymi ustawami.

Wymóg niesprzeczności statutu z ustawą podkreśla Aneta Giedrewicz – Niewińska, która w ślad za P. Czarnym uważa, że generalnie wymóg ten obejmuje sytuacje, gdy istnieje:

- 1) wyraźny ustawowy zakaz przyjęcia w statucie regulacji określonej treści lub dotyczącej określonego zagadnienia;

²⁸ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

- 2) bezwzględnie obowiązująca i wyczerpująca regulacja określonego fragmentu problematyki ustrojowo – organizacyjnej w ustawie;
- 3) względnie obowiązująca („o ile statut nie stanowi inaczej”) regulacja określonego aspektu tej problematyki w ustawie;
- 4) bezwzględnie obowiązująca „niepełna” regulacja w ustawie określonych zagadnień ustrojowo – statutowych;
- 5) ustawowy nakaz uregulowania pewnych uzgodnień w statucie²⁹.

Statuty i regulaminy są najczęściej powiązane z tzw. pakietem ustaw ustrojowych, w skład którego wchodzi ustawy o samorządzie terytorialnym gminy³⁰, powiatu³¹ i województwa³². Ustawy te nie posiadają wprawdzie charakteru pragmatyk pracowniczych, ale regulują też pozycję pracowników samorządowych wskazując na zasady obsadzania stanowisk czy też możliwość ich utraty jak też kompetencje przyznane osobom pełniącym funkcje wykonawcze w gminie, powiecie i województwie. Ustawy ustrojowe gwarantują autonomię poszczególnych jednostek samorządu oraz stwarzają podstawy prawne dla współdziałania samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów społeczno – gospodarczych poprzez konsultacje, zawieranie porozumień, związków celowych i stowarzyszeń oraz powoływanie fundacji i spółek.

Zgodnie z art.9 Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami rządowymi.³³

Tworzenie, likwidacja i reorganizacja gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek należy do wyłącznej

²⁹ Giedrewicz – Niewińska A.: Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi. Warszawa 2008, s. 82.

³⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

³¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

³² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

³³ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

kompetencji rady gminy i odbywa się w drodze uchwały rady gminy (art. 18 ust.2, pkt. 9 lit. „h” przywołanej ustawy).³⁴

Gminne jednostki organizacyjne mogą przybierać różne formy prawne:

- mogą być jednostkami prawnie niewyodrębnionymi ze struktury gminy (pozostającym w jej strukturze),
- mogą być prawnie wyodrębnione ze struktury gminy (przebywać poza strukturą gminy).

Z tego punktu widzenia za jednostkę organizacyjną gminy można uważać każdą strukturę organizacyjną utworzoną przez gminę (lub strukturę przynależną do niej) niezależnie od tego, czy posiada ona osobowość prawną i bez względu na jej status własnościowy.

Osoba prawna i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej nabywają zdolność prawną z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zdolność prawną może zostać przez jednostki organizacyjne nabyta również z mocy przepisu ustawy, wtedy posiadają też one zdolność do czynności prawnych w takim zakresie jak zdolność prawną oraz zdolność sądową. Zdolność do czynności prawnej daje jednostkom organizacyjnym, które ją posiadają, zdolność do nabywania praw i zobowiązań za pomocą czynności prawnych we własnym imieniu.

Jeśli chodzi o jednostki organizacyjne gminy posiadające osobowość prawną (tzw. gminne osoby prawne), to należą do nich np. spółki z o. o. czy komunalne spółki handlowe, które cechuje to, że posiadają zdolność cywilnoprawną, zdolność sądową i zdolność do czynności prawnych, ale jednocześnie ich działalność gospodarcza jest ograniczona odrębną ustawą.

³⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

Andrzej Szewc podkreśla, że : w odniesieniu do osób prawnych typu spółek, fundacji itp. wykładnia pojęcia „gminna osoba prawna” nastrocza trudności, można ją bowiem rozumieć w różny sposób, a mianowicie uznać za gminną osobę prawną:

- każdą gminną jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną, której majątek przynajmniej w części stanowi mienie gminne (np. spółka z jakimkolwiek udziałem mienia komunalnego);
- podmiot, w którego mieniu gmina posiada wkład kapitałowy przekraczający 50% udziałów lub akcji, a nawet mniejszy, jeżeli spełnia on wymagania tzw. pakietu kontrolnego;
- tylko taką osobę prawną, której mienie w całości stanowi mienie komunalne (np. jednoosobowa gminna spółka prawa handlowego z o. o).³⁵

Należałoby się zgodzić z Andrzejem Szewcem, który opowiedział się za szerszym rozumieniem pojęcia gminnej osoby prawnej. Pojęcie to obejmuje wszelkie spółki – także o kapitale mieszanym – w których jednostki samorządu terytorialnego posiadają ponad 50% kapitału zakładowego (udziałów lub akcji)³⁶.

Natomiast pozostałymi jednostkami organizacyjnymi gminy będą jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej jak np. jednostki budżetowe i zakłady budżetowe.

Zgodnie z art. 6 ust.1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami³⁷.

³⁵ Szewc A. : Zakres działania i zadania gminy, w : Szewc A. Jyż G., Pławecki Z. Samorząd gminny. Dom Wydawniczy ABC. Warszawa 2005, s. 99.

³⁶ Szewc A. : Zakres działania i zadania gminy ... s. 100.

³⁷ Dz. U 2001r. Nr 142, poz. 1592 .

Organizacje i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 36 ust.1 przywołanej ustawy).

Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy tworzenie, wyposażanie w majątek, przekształcanie i likwidacja powiatowych jednostek organizacyjnych (art. 12 pkt.8 lit. „i” przywołanej ustawy). Zasady organizacji i funkcjonowania tych jednostek regulują odrębne przepisy. I tak w przypadku powiatowych zakładów i jednostek budżetowych regulacje te zwiera ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych³⁸ , a w przypadku komunalnych spółek prawa handlowego – Kodeks spółek handlowych³⁹ .

Analogicznie jak w przypadku gminnych jednostek organizacyjnych jednostki organizacyjne powiatu utworzone w celu wykonywania zadań publicznych powiatu mogą przybierać różne formy. Na przykład mogą to być spółki prawa handlowego, fundacje, zakłady budżetowe i jednostki budżetowe.

Można wśród nich wyróżnić:

- jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna),
- jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (jednostki budżetowe i zakłady budżetowe).

Tak jak na szczeblu gminy mieliśmy do czynienia z tzw. gminnymi osobami prawnymi, to na szczeblu powiatu jej odpowiednikami są powiatowe osoby prawne (szerzej komunalne osoby prawne) podmioty wyposażone w osobowość prawną (posiadające zdolność prawną) i zdolność do czynności prawnych w rozumieniu prawa cywilnego).

³⁸ Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1240.

³⁹ Dz. U. 2000r. Nr 94, poz. 1037.

Istnieją różne poglądy na temat tego, kiedy podmiot wyposażony w osobowość prawną może być uznany za komunalną osobę prawną. Najczęściej za komunalną osobę prawną uważany jest podmiot:

- utworzony przez jednostkę samorządu terytorialnego np. jednoosobowa spółka powiatu z ograniczoną odpowiedzialnością,
- gdy jego udziałowcami są wyłącznie komunalne podmioty prawne (np. spółka handlowa z udziałem powiatu oraz innych jednostek samorządu terytorialnego),
- gdy cały jego kapitał ma charakter mienia komunalnego,
- gdy większość udziałów (akcji) posiada w nim (np. w spółce) jednostka samorządu terytorialnego (w tym przypadku powiat) lub inny podmiot komunalny, co wystarcza, by skutecznie kontrolować działalność spółki⁴⁰.

Można się zgodzić z poglądem, że za komunalne osoby prawne powinny być uznane wszystkie te osoby prawne, w których:

- jednostka samorządu terytorialnego (powiat) ma 100% udziałów (akcji) lub je utworzyła,
- jednostka samorządu terytorialnego posiada przynajmniej więcej niż połowę (ponad 50%) kapitału zakładowego lub akcji,
- większość udziałów (akcji) należy do powiatu i innych podmiotów komunalnych (innych jednostek samorządu terytorialnego). ⁴¹

Zgodnie z art. 33”b” u.s.p. powiatową administrację zespoloną stanowią: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy będący

⁴⁰ Dybowski T. : Mienie komunalne, w: Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne. Pod red. Piekary A., Niewiadomskiego Z. Warszawa 1998, s.14.

⁴¹ Zob.: komentarz do art.6 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. samorządzie powiatowym, w: Dolnicki B. , Cybulska R, Glumińska – Pawlic J. , Jagoda J. , Martysz C. , Taniewska – Banacka M. , Wierzbica A. Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz. 2007.

jednostką organizacyjną powiatu oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.⁴²

Organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 36 ust.1 przywołanej ustawy).⁴³

Tak więc do jednostek organizacyjnych powiatu działających na podstawie przepisów odrębnych ustaw między innymi należą:

- powiatowy urząd pracy,
- zakłady opieki zdrowotnej,
- szkoły ponadpodstawowe i placówki oświatowe,
- instytucje kultury.

Zgodnie z art. 9 – 11 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych⁴⁴ przybierają one najczęściej formę jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego. Jednostka budżetowa to jednostka organizacyjna, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu (powiatu), a pobrane dochody odprowadza w całości na rachunek tego budżetu. Natomiast zakład budżetowy jest jednostką odpłatnie wykonującą wyodrębnione zadania i pokrywającą koszty swej działalności z przychodów własnych, ewentualnie z dotacji (przedmiotowych, podmiotowych lub celowych, w łącznej wysokości nieprzekraczającej 50% wydatków poza dotacjami inwestycyjnymi).

Tworząc jednostkę budżetową organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego – gminy, **powiatu** lub województwa nadaje jej statut,

⁴² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

⁴³ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

⁴⁴ Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1240.

chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane jej w zarząd (art. 12 ust.2 przywołanej ustawy).

Do powiatowych jednostek organizacyjnych należy również starostwo powiatowe. Działa ono w formie jednostki budżetowej. Zgodnie z art. 35 ust.1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalany przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu.⁴⁵

W przypadku gdy organ stanowiący samorządu terytorialnego tworzy zakład budżetowy, to – zgodnie z art. 16 ust.2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych – ma obowiązek określić: nazwę i siedzibę zakładu, przedmiot jego działalności, źródła przychodów zakładu, stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie, ustalić terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu.⁴⁶

Sejmik województwa, podobnie jak rada gminy i powiatu, mocą uchwały w celu realizowania zadań przez województwo – zgodnie z art. 18 pkt. 19^{ff} Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa⁴⁷ - tworzy, przekształca i likwiduje wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz wyposaża je w majątek.

W ustawie nie ma definicji wojewódzkiej jednostki organizacyjnej (podobna była sytuacja w ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym). Można to pojęcie rozumieć dwojako:

- wojewódzką jednostką organizacyjną jest każda jednostka organizacyjna utworzona przez województwo,

⁴⁵ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

⁴⁶ Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1240.

⁴⁷ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

- wojewódzką jednostką organizacyjną jest tylko taka jednostka organizacyjna utworzona przez województwo, która nie ma osobowości prawnej (a więc jednostka budżetowa lub zakład budżetowy).

Rozumiejąc szeroko to pojęcie przyjmuje się, że wojewódzką jednostką organizacyjną jest każda jednostka organizacyjna utworzona przez województwo w celu wykonywania zadań województwa bez względu na to , czy posiada osobowość prawną, czy też jej nie posiada.

I tak np. ustawodawca w art. 47 ust.2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie wojewódzkim stwierdza, że wojewódzkimi osobami prawnymi, poza województwem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo⁴⁸. Z kolei zgodnie z art. 13 ust.1 przywołanej ustawy w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także może przystępować do takich spółek⁴⁹ .

Wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne mogą więc przybierać różne formy prawne. Jednostkami organizacyjnymi województwa w szczególności mogą być (z wyłączeniem przedsiębiorstw) wszelkie dopuszczalne przez prawo struktury organizacyjne, jak różnego rodzaju spółki, fundacje, jednostki i zakłady budżetowe. Mogą one być podmiotami gospodarczymi lub prowadzić inną działalność (np. w zakresie ochrony zdrowia czy rozwoju kultury fizycznej) mieć osobowość prawną (np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) albo jej nie posiadać (np. zespół pomocy społecznej).⁵⁰

Jeśli chodzi o gospodarstwa pomocnicze, to należy podkreślić, że chociaż gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek

⁴⁸ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

⁴⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

⁵⁰ Zob.: Szewc A., w: Szewc A. Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz. ABC. 2008.

budżetowych są jednostkami organizacyjnymi samorządowych jednostek organizacyjnych, to jednak nie wynika z tego, że każde utworzone przy samorządowej jednostce gospodarstwo pomocnicze może być pracodawcą dla zatrudnionych w nim pracowników. Ani ustawa o finansach publicznych, ani ustawa o pracownikach samorządowych nie wyposażała wprost gospodarstw pomocniczych w prawo do bezpośredniego zatrudniania pracowników. Jeśli więc statut jednostki, która utworzyła gospodarstwo pomocnicze, nie wyposażył go w zdolność bezpośredniego zatrudniania pracowników, to nie posiada ono możliwości pełnienia funkcji pracodawcy. Zgodzić się więc należy z Walerianem Sanetrą, że za pracodawcę może zostać uznana tylko taka jednostka, która nawiązała stosunek pracy.⁵¹

Reasumując można stwierdzić, że pracodawcą samorządowym mogą być struktury samorządowe posiadające osobowość prawną, struktury samorządowe nieposiadające osobowości prawnej ale będące samoistnymi jednostkami organizacyjnymi samorządu oraz jednostki organizacyjne wchodzące w skład złożonej struktury osoby prawnej posiadające zdolność samodzielnego zatrudniania pracowników na podstawie przepisów ustawy lub postanowienia statutu. Tak określony pracodawca samorządowy mieści się w koncepcji pracodawcy zawartej w art. 3 Kodeksu pracy, gdyż zawiera obydwie normatywne elementy: wyodrębnioną samodzielną strukturę organizacyjną oraz zdolność do zatrudniania.

W zakresie ustawowego zwrotu jednostka organizacyjna mieszczą się też tzw. pracodawcy wewnętrzni. Na to pojęcie składają się dwa elementy: podmiotowość w sferze stosunków pracy (czyli przymiot pracodawcy) i niesamodzielną majątkową (charakter wewnętrzny). Pracodawca wewnętrzny jest więc przede wszystkim podmiotem, który w swoim imieniu może zatrudniać pracowników, jednak nie posiada

⁵¹ Sanetra W. : Strony stosunku pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym, w: Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym pod redakcją Waleriana Sanetry. Białystok 2001, s. 29.

własnego majątku i funkcjonuje w ramach innej jednostki organizacyjnej lub osoby prywatnej. Chociaż więc może być stroną stosunków pracy, nie posiada osobowości prawnej i odrębnego majątku⁵².

Fakt, że w art. 3 Kodeksu pracy ustawodawca nie powiązał przymiotu podmiotu zatrudniającego z osobowością prawną stwarza problemy związane z „pracodawcą wewnętrznym” (ustaleniem przymiotu pracodawcy dla tych jednostek organizacyjnych, które nie zostały wyposażone w osobowość prawną).

Aby jednostka organizacyjna stała się tzw. pracodawcą wewnętrznym powinny być spełnione następujące przesłanki:⁵³

- wyodrębnienie organizacyjne z osoby prawnej lub innego podmiotu, w ramach których działa,
- wyodrębnienie finansowe (pozwalające pracodawcy wewnętrznemu na dysponowanie wyodrębnionymi środkami finansowymi we własnym imieniu tak, aby mógł wywiązać się z zobowiązań zaciągniętych w związku z zatrudnieniem pracowników,
- posiadanie prawa nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunków pracy we własnym imieniu ze swoimi pracownikami oraz dokonywania wobec nich czynności w zakresie prawa pracy (organy jednostek samorządów terytorialnych nie mogą nawiązać lub rozwiązać stosunków pracy w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w ramach wyodrębnionych jednostek organizacyjnych – Wyrok Sądu Najwyższego z 24 listopada 1999r. II SA 1735/99⁵⁴)

Jako pracodawców wewnętrznych należy więc traktować organizmy w pewnym sensie samodzielne, lecz działające w imieniu osób prawnych, jakimi są obok Skarbu Państwa jednostki samorządu terytorialnego.

⁵² Pisarczyk Ł.: Pracodawca wewnętrzny, MPP 2004, nr 12, s. 1.

⁵³ Zob. Pisarczyk Ł.: Pracodawca wewnętrzny ...s.4 do 6.

⁵⁴ Prawo Pracy 2000, nr 4, s. 37.

Należy więc traktować jako pracodawców wewnętrznych różnego rodzaju jednostki sektora finansów publicznych, w tym szkoły czy sądy. I tak w wyroku z 11 września 1998r. Sąd Najwyższy stwierdził iż fakt, że od 1 stycznia 1994r. szkoły podstawowe są prowadzone przez gminy, nie oznacza, że szkoły przestały być pracodawcami dla zatrudnionych w nich nauczycieli i innych pracowników.⁵⁵

Należy więc stwierdzić, że szkoły prowadzone przez gminne, powiatowe i wojewódzkie jednostki samorządu terytorialnego są samorządowymi pracodawcami wewnętrznymi w stosunku do pracowników szkoły, gdyż spełniają wszystkie przesłanki, by mogły być uznane za tzw. pracodawców wewnętrznych:

- są wyodrębnione organizacyjne,
- wyodrębnienie finansowe pozwala pracodawcy wewnętrznemu dysponować środkami finansowymi, by mógł wywiązać się z zobowiązań zaciągniętych w związku z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników,
- posiadają prawo zatrudniania i zwalniania we własnym imieniu swoich pracowników oraz dokonywania wobec nich czynności z zakresu prawa pracy.

Zgodnie z Ustawą o systemie oświaty z dnia 7 września 1991r.⁵⁶ dyrektor szkoły jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole nauczycieli i pracowników nie będących nauczycielami i to on w szczególności decyduje w sprawach zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki (art. 39 ust.3 pkt.1). Natomiast sam dyrektor szkoły (gdy jest nauczycielem) nie jest pracownikiem samorządowym, gdyż jego powołanie jest aktem administracyjnym i nie stanowi powołania w rozumieniu art. 68 Kodeksu pracy.

⁵⁵ Wyrok SN z 11.09.1998r II UKN 196/98, OSNAP Nr 18 / 1999, poz. 589.

⁵⁶ Dz. U. 2004r. Nr 259, poz. 2572 (Tekst jedn.).

Nauczyciele i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w tych szkołach nie posiadają statusu pracowników samorządowych, gdyż ich status prawny określa przepis odrębny, jakim jest Ustawa z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela.⁵⁷ Pracodawca samorządowy może zatrudniać pracowników samorządowych jak i pracowników nieposiadających statusu pracownika samorządowego. Może się nawet zdarzyć, że pracodawca samorządowy może zatrudniać tylko pracowników niesamorządowych. Jest to możliwe w jednostce organizacyjnej np. zakładzie budżetowym, jakim jest szkoła, ze względu na zapis art.3 u.p.s. : przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art.2, których status prawny określają odrębne przepisy.⁵⁸

Reasumując można stwierdzić, że zgodnie z art.2 u.p.s. wyróżniamy dwie grupy pracodawców samorządowych. Pierwszą stanowią urzędy gmin, starostwa powiatowe urzędy marszałkowskie, które są pracodawcami dla zatrudnianych w nich pracowników. Na drugą grupę pracodawców samorządowych składają się jednostki organizacyjne tworzone na szczeblu gminy, powiatu i województwa (działają one najczęściej w formie jednostek i zakładów budżetowych). Aby utworzona jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego mogła być pracodawcą samorządowym musi mieć nie tylko wyodrębnioną samodzielną strukturę organizacyjną oraz zdolność zatrudniania (mieścić się w koncepcji pracodawcy zawartej w art. 3 Kodeksu pracy), ale również musi spełniać kryteria zawarte w ustawach ustrojowych, a więc realizować zadania własne gminy, powiatu, województwa o charakterze publicznym, tzn. zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej (art. 6-7 u.s.g.⁵⁹ , art.4 u.s.p.⁶⁰ i art. 11-14 u.s.w.⁶¹).

⁵⁷ Dz. U. 2006r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

⁵⁸ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁵⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

⁶⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

⁶¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

Omawiając pojęcie pracodawcy samorządowego nie sposób pominąć kwestii, kto dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych. By odpowiedzieć na to pytanie należy sięgnąć do art. 3¹§1 Kodeksu pracy⁶², w którym ustawodawca wymienia podmioty uprawnione do wykonywania za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Ustawodawca wskazuje, że za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba.⁶³ W art.3¹§2 Kodeksu pracy ustawodawca dodaje, że przepis §1 stosuje się odpowiednio do pracodawcy będącego osobą fizyczną, jeżeli nie dokonuje on osobiście czynności z zakresu prawa pracy. Treść tego art. z powiązaniem z art. 3 wskazuje, że pracodawcą jest jednostka organizacyjna (może ona posiadać osobowość prawną lub jej nie posiadać). Pracodawcę będącego taką jednostką organizacyjną reprezentuje i dokonuje w jej imieniu czynności prawnych osoba lub organ zarządzający tą jednostką. Może też dokonywać tych czynności inna upoważniona osoba.

Użyty zwrot „w sprawach z zakresu prawa pracy” nadaje temu przepisowi ograniczony charakter do spraw związanych z indywidualnym i zbiorowym prawem pracy. W zakresie tego zwrotu mieszczą się też zdolność do czynności prawnej pracodawcy i zdolność do działań prawnych pracodawcy. Jak podkreśla Iwona Ślęczkowska użyte przez ustawodawcę określenie „czynności z zakresu prawa pracy” dotyczy wszystkich podejmowanych przez pracodawcę działań począwszy od nawiązania stosunku pracy, aż do jego ustania.⁶⁴

Ogólna norma wyrażona w art.3¹ Kodeksu pracy została doprecyzowana w odniesieniu do pracowników samorządowych w art. 7

⁶² Dz. U. 1998r. Nr 21, poz. 94 (tekst jednolity).

⁶³ Dz. U. 1998r. Nr 21, poz. 94 (tekst jednolity).

⁶⁴ Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I.: Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s. 58.

Ustawy o pracownikach samorządowych ⁶⁵ . Ustawodawca wskazał wprost, kto dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za niżej wymienione jednostki będące pracodawcami samorządowymi:

- urzędy marszałkowskie,
- wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne,
- starostwa powiatowe,
- powiatowe jednostki organizacyjne,
- urzędy gmin,
- jednostki pomocnicze gmin,
- gminne jednostki organizacyjne,
- zakłady budżetowe gmin,
- biura (ich odpowiedniki) związków jednostek samorządu terytorialnego,
- zakłady budżetowe utworzone przez związki jednostek samorządu terytorialnego,
- biura (ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

I tak, zgodnie z art.7 pkt.1 u.p.s, czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta, sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

⁶⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458 .

Wobec członków zarządu zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego czynności z zakresu prawa pracy wykonuje przewodniczący tegoż zgromadzenia. (art. 7 pkt.2).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wykonują czynności z zakresu prawa pracy wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych za wyjątkiem kierowników gminnych jednostek organizacyjnych i członków zarządu zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego (art. 7 pkt.3). Za inne niż wymienione w art.7 pkt. 1-3 jednostki czynności z zakresu prawa pracy wykonuje kierownik jednostki organizacyjnej.

W art.8 ust.1 u.p.s ⁶⁶ ustawodawca jednoznacznie stwierdził, że pracodawcą wójta jest urząd gminy, a w ust.2 określił, kto wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Jeśli chodzi o czynności związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), to wykonuje je przewodniczący rady gminy. Natomiast pozostałe czynności wykonuje wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy. Jeśli chodzi o ustalenie wynagrodzenia wójta, to czyni to wyłącznie rada gminy w drodze uchwały. To, że ustalanie wynagradzania wójta należy do wyłącznej właściwości rady gminy zostało już wcześniej zapisane w art.18 ust.2 pkt. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. ⁶⁷ Nie może więc w żadnym przypadku rada gminy przekazać kompetencji ustalania wynagrodzenia wójta ani przewodniczącemu rady gminy, ani żadnej innej osobie zastępującej. Tomasz Szewc podkreśla, że przy radzie pozostać muszą te czynności, które rzeczywiście są „ustaleniem

⁶⁶ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁶⁷ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity z późn. zm.).

wynagrodzenia”, to jest konstytutywnym rozstrzygnięciem czy lub w jakiej wysokości dane świadczenie przyznać.⁶⁸ W art. 19 ust.2 u.s.g.⁶⁹ ustawodawca ograniczył kompetencje przewodniczącego gminy zapisując, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Wydaje się, że ustawodawca zapomniał dokonać odpowiedniej zmiany wyżej przywołanego artykułu, kiedy to upoważnił (w Ustawie o pracownikach samorządowych z 2008r.) przewodniczącego rady do dokonywania czynności związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wobec wójta.

W praktyce do obowiązków przewodniczącego rady pośrednio związanych z nawiązaniem stosunku pracy z wójtem należy, zgodnie z art.29a ust.2 u.s.g.⁷⁰, zwołanie sesji rady na dzień przypadający w ciągu siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów wójta, by ten złożył wymagane ustawą ślubowanie. Z chwilą złożenia ślubowania wobec rady gminy wójt obejmuje obowiązki, jakie nakładają na niego przepisy prawa.

Do czynności związanych z występowaniem przez przewodniczącego rady w imieniu pracodawcy zaliczyć jeszcze należy skierowanie wójta na wstępne badania lekarskie, gdyż zgodnie art.229§1 Kodeksu pracy, takim badaniom podlegają osoby przyjmowane do pracy. W §4 art.229 ustawodawca stwierdza jednoznacznie, iż pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku⁷¹.

Również zgromadzenie niezbędnych danych, które potrzebne są, zgodnie z art.22¹ Kodeksu pracy do nawiązania stosunku pracy, w tym przypadku z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), należy do

⁶⁸ Szewc T. : Status prawny wójta i zastępcy wójta w świetle samorządowego prawa Pracy, w: Szewc A., Szewc T.: Wójt , burmistrz, prezydent miasta. Warszawa 2006, s. 141.

⁶⁹ Dz. U. 2001. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity z późn. zm.).

⁷⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity z późn. zm.).

⁷¹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.935.

obowiązków przewodniczącego rady. Na nim również spoczywają obowiązki dokonywania czynności z zakresu prawa pracy związanych z rozwiązaniem stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta).

Pozostałe czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy samorządowego wykonuje wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy (art.8 ust.2 Ustawy o pracownikach samorządowych)⁷². Ustawa pozostawia wójtowi wyznaczenie ewentualnej osoby zastępującej go w wykonywaniu czynności z zakresu prawa pracy. Wójt może upoważnić (w formie zarządzenia lub pełnomocnictwa) do tych czynności dowolną osobę. Nie musi nią być jego zastępca lub sekretarz. Jeśli zaś nie wyznaczy takiej osoby, to pozostałe czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta wykonuje sekretarz. On wtedy reprezentuje wobec wójta pracodawcę samorządowego (urząd gminy). Tak więc sekretarz będzie wykonywał wszelkie czynności pracodawcy samorządowego, do jakich jest on zobowiązany w czasie trwania stosunku pracy (nie dotyczy to ustalania wynagrodzenia).

Analogicznie przedstawia się problematyka wykonywania czynności z zakresu prawa pracy za pracodawcę samorządowego na szczeblu powiatu i województwa. Pracodawcą starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu jest starostwo powiatowe, a czynności z zakresu prawa pracy – w myśl art. 9 ustawy o pracownikach samorządowych z 2008r. – związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady powiatu, a pozostałe czynności wyznaczona przez starostę osoba zastępująca lub sekretarz powiatu, z tym że wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu w drodze uchwały.⁷³

⁷² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁷³ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz.1458.

Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998r.⁷⁴ stanowi, że organem wykonawczym powiatu jest zarząd, w skład którego wchodzi starosta jako przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie (art.26). Zarząd wybierany jest przez radę powiatu w liczbie 3 – 5 osób, w tym starosta i wicestarosta. Wicestarosta i pozostali członkowie zarządu (dokładną ich liczbę określa statut) wybierani są na wniosek starosty (art.27).

W związku z tym, że w powiatach funkcję organu wykonawczego pełni organ kolegialny, czyli zarząd powiatu, ustawodawca w art.9 pkt.3 u.p.s⁷⁵ dookreślił, iż czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu powiatu wykonuje starosta powiatu.

Na szczeblu województwa pracodawcą samorządowym dla marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa jest urząd marszałkowski. Czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka województwa związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący sejmiku województwa, a pozostałe czynności wyznaczona przez marszałka osoba zastępująca lub sekretarz województwa⁷⁶. Nie dotyczy to ustalania wynagrodzenia marszałka, gdyż ta czynność jest w wyłącznej kompetencji sejmiku województwa, który w drodze uchwały ustala wysokość wynagrodzenia marszałka. Wobec pozostałych członków zarządu województwa czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wykonuje marszałek województwa.

Pozostali pracodawcy samorządowi to:

- biura (ich odpowiedniki) związków jednostek samorządu terytorialnego,
- zakłady budżetowe utworzone przez związki jednostek samorządu terytorialnego,

⁷⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 tekst jednolity.

⁷⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁷⁶ Art.10 ust.2 Ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008r. Nr 223, poz.1458).

- biura (ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za wymienionych wyżej pracodawców samorządowych wykonuje – zgodnie z art.7 Ustawy o pracownikach samorządowych z 2008r.⁷⁷ - kierownik jednostki organizacyjnej.

Wobec przewodniczącego zarządu związku jednostki samorządu terytorialnego, którego pracodawcą jest biuro związku jednostki samorządu terytorialnego, czynności w sprawach zakresu prawa pracy wykonuje organ stanowiący związku oraz przewodniczący organu stanowiącego związku (z wyjątkiem nawiązania i ustania stosunku pracy).

Wobec członków zarządu i pracowników biura związku jednostki samorządu terytorialnego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wykonuje przewodniczący zarządu związku jednostki samorządu terytorialnego.

Wobec kierowników gminnych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, posiadających status pracodawcy samorządowego, podmiotem dokonującym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy jest przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, z tym że zatrudnianie i zwalnianie zastrzeżone jest dla zarządów tych jednostek. Jeśli chodzi o pracowników jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, to czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wykonują wobec nich kierownicy tych jednostek i zakładów budżetowych.

Dla kierowników i pracowników biur jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego pracodawcą są biura tych jednostek. Wobec kierownika biura jednostki administracyjnej jednostki samorządu terytorialnego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy

⁷⁷ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

dokonyuje przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Wobec pracowników biura jednostki administracyjnej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wykonuje kierownik tegoż biura.

„Krajobraz” pracodawców samorządowych uległ pewnym zmianom pod wpływem Przepisów uchylających, przejściowych, dostosowujących i końcowych⁷⁸ (przepisów wprowadzających nową ustawę o finansach publicznych).

Zgodnie z art. 87⁷⁹ z dnia 31 grudnia 2010r. zakończona została między innymi likwidacja gminnych, powiatowych i wojewódzkich zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych.

W art.9 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009r.⁸⁰ ustawodawca wymienił podmioty tworzące sektor finansów publicznych. Między innymi znalazły się w nim jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz samorządowe zakłady budżetowe. Ustawodawca zachował jedynie – w myśl art.14⁸¹ - te samorządowe zakłady budżetowe, które będą wykonywać zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w ściśle określonym zakresie:

- gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- targowisk i hal targowych,

⁷⁸ Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1241.

⁷⁹ Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1241.

⁸⁰ Dz. U. 2009r, Nr 157, poz. 1240.

⁸¹ Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1240.

- zieleni gminnej i zadrzewień,
- kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- cmentarzy.

Pracodawcą osób zatrudnionych w samorządowych zakładach budżetowych (wykonujących zadania w zakresie ustanowionym mocą art.14 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych) jest dany samorządowy zakład budżetowy, a czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wykonuje jego kierownik, co wynika z art.7 pkt.4 Ustawy o pracownikach samorządowych.⁸²

⁸² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Pracownik samorządowy

Status prawny pracowników określają akty normatywne wymienione jako źródła prawa pracy w art. 9 Kodeksu pracy ⁸³. Należą do nich przepisy:

- Kodeks pracy,
- przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców,
- postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych,
- regulaminy i statuty określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

Tak więc, biorąc pod uwagę przepisy art.9 Kodeksu pracy jako podstawowe źródła prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych można wymienić:

- Kodeks pracy,
- Ustawę z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych i wydane na jej podstawie rozporządzenia,
- ustawy ustrojowe (o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim)⁸⁴,
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy⁸⁵,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁸⁶,

⁸³ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.26.

⁸⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591; Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592; Dz.U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

⁸⁵ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

⁸⁶ Dz. U. 2009r. Nr 50, poz. 398.

- układy zbiorowe (umożliwiają między innymi dostosowanie warunków pracy i wynagrodzenia do potrzeb danego pracodawcy, a zastosowanie mają tylko do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę – art. 239§3² pkt.3 Kodeksu pracy),⁸⁷

- statuty i regulaminy (regulaminy organizacyjne dotyczą najczęściej kadry kierowniczej, a regulaminy pozostałych pracowników urzędu) wydane na podstawie ustawy muszą określać prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

Przedstawiony wyżej katalog źródeł prawa pracy określających status prawny pracowników samorządowych dowodzi, iż jest on strukturą niejednorodną, regulowaną przede wszystkim przez u.p.s, prawo samorządowe (ustawy ustrojowe) i przepisy Kodeksu pracy.

Ustawa o pracownikach samorządowych jest silnie powiązana z przepisami Kodeksu pracy. W niektórych przypadkach odsyła do konkretnych przepisów Kodeksu pracy np. art. 31 ust.4 : w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej na pracownika samorządowego, o którym mowa w ust.1, jest nakładana kara upomnienia albo nagany. Przepisy art. 109§2 i art. 110 – 113 Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.⁸⁸

Ponadto art. 43 ust.1 u.p.s. odsyła w sposób generalny do bliżej nieokreślonych przepisów Kodeksu pracy stanowiąc, że : W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy⁸⁹. Mamy tu także nawiązanie do art. 5 Kodeksu pracy: Jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nie uregulowanym tymi przepisami⁹⁰.

⁸⁷ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.993.

⁸⁸ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁸⁹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁹⁰ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.20.

Poprzez odesłanie do Kodeksu pracy u.p.s. posiada również powiązania normatywne z prawem cywilnym. Powiązania te polegają na tym, że u.p.s. odsyła w sprawach nieuregulowanych do Kodeksu pracy, a ten z kolei w art. 300 zaleca odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego: W sprawach nieunormowanych przepisami prawa pracy do stosunku pracy stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli nie są sprzeczne z zasadami prawa pracy⁹¹. Tak więc przez ustawodawcę została wprowadzona zasada, że w przypadkach nieuregulowanych w prawie pracy znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego pod warunkiem, że nie będą sprzeczne z zasadami prawa pracy (przede wszystkim z zapisami zawartymi w rozdziale II działu I Kodeksu pracy). W przypadku, gdyby przepis Kodeksu cywilnego, który chcemy zastosować był sprzeczny z zasadami prawa pracy, wtedy na podstawie tych zasad sprawę rozstrzygnie sąd.

Specyficznym źródłem prawa pracy wpływającym na kształt statusu prawnego pracowników samorządowych są układy zbiorowe pracy uregulowane w Dziale XI Kodeksu pracy. Przez układ zbiorowy pracy – pisze J. Stelina – rozumieć należy porozumienie normatywne zawierane przez pracodawców lub ich reprezentantów i związki zawodowe⁹². Moc prawną układowi zbiorowemu pracy poprzez uznanie go za źródło prawa pracy nadaje w art. 9§ 1 – 3 Kodeks pracy.

Zgodnie z art. 240 §1 Kodeksu pracy układ określa⁹³:

- warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy (z zastrzeżeniem, że układ nie może naruszać praw osób trzecich),
- wzajemne zobowiązania stron układu, w tym dotyczące stosowania układu i przestrzegania jego postanowień,

⁹¹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.1226.

⁹² Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 78.

⁹³ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.997.

- układ może określać inne sprawy poza wymienionymi w §1, nieuregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący.

Konstrukcja prawna art. 240 Kodeksu pracy składa się więc:

- a) z części normatywnej – określającej warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy,
- b) części obligacyjnej dotyczącej wzajemnych zobowiązań stron układu,
- c) części trzeciej mogącej zawierać innego rodzaju postanowienia z szeroko rozumianego zakresu prawa pracy (ich treść nie może jednak dotyczyć stosunku pracy oraz spraw, które w przepisach prawa pracy zostały unormowane w sposób bezwzględnie obowiązujący – art. 240§2 Kodeksu pracy).

Tak więc układ zbiorowy pracy w jednostkach samorządu terytorialnego jest nie tylko źródłem prawa, ale również źródłem kształtowania treści stosunku pracy pracowników samorządowych. Na treść postanowień normatywnych układów będą składać się szeroko rozumiane warunki pracy i płacy, które kształtują status prawny pracownika samorządowego. Układ zbiorowy pracy może wprowadzić postanowienia korzystniejsze dla pracownika, poszerzające jego uprawnienia ustawowe. Może też normować te kwestie, które nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego. Powinny to być jednak rozwiązania dotyczące uprawnień pracowniczych np. postanowienia dotyczące świadczeń socjalnych pracowników samorządowych.

Mającą zastosowanie do układów zasada korzyści pracownika funkcjonuje w znaczeniu negatywnym i pozytywnym. W sensie negatywnym reguła ta oznacza zakaz zamieszczenia w układzie postanowień mniej korzystnych dla pracowników niż przepisy prawa pracy. Natomiast w znaczeniu pozytywnym zasada ta dopuszcza w

układach korzystniejsze postanowienia dla pracowników niż normy ustawodawstwa pracy⁹⁴.

Ustawodawca zastrzegł też w art. 9 §2 – 3 Kodeksu pracy⁹⁵, że postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych, a postanowienia regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych.

Układ zbiorowy pracy w jednostkach samorządu terytorialnego może obejmować tylko pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zgodnie z art. 239 §3² pkt.3 Kodeksu pracy układu nie zawiera się dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania (mianowanie jako podstawa zatrudnienia zostało zlikwidowane) i powołania w:

- a) urzędach marszałkowskich,
- b) starostwach powiatowych,
- c) urzędach gminy,
- d) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego,
- e) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.⁹⁶

Kodeks pracy nie tylko wskazał źródła prawa pracy, ale również zdefiniował w art.2 pojęcie pracownika: Pracownikiem jest osoba

⁹⁴ Zakres podmiotowy i przedmiotowy układu zbiorowego pracy, w: Układy zbiorowe i regulaminy stosowane w zakładach pracy, Dodatek nr 14 do Ubezpieczeń i Prawa Pracy 2012r. nr 14, s.3.

⁹⁵ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.26.

⁹⁶ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.993.

zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.⁹⁷

Czyli ustawodawca ustalił jako podstawę nawiązania stosunku pracy:

- umowę o pracę jako najczęstszą podstawę nawiązania stosunku pracy,
- powołanie,
- wybór,
- mianowanie,
- spółdzielczą umowę o pracę.

Trzy pierwsze z tych podstaw nawiązania stosunku pracy (umowa o pracę, powołanie i wybór) wprowadził ustawodawca do Ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008r.⁹⁸

Definicji pojęcia „pracownik samorządowy” ustawodawca nie sformułował wprost w jednym konkretnym artykule u.p.s, ale można ją wywieść z treści:

- art. 2 u.p.s
- art. 4 u.p.s,
- wykazu stanowisk, w tym stanowisk kierowniczych urzędniczych, urzędniczych, pomocniczych i obsługi oraz doradców i asystentów zamieszczonego w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁹⁹.

Ustawodawca podkreślił wolę wyodrębnienia grupy pracowników samorządowych spośród innych grup pracowniczych. Uczynił to w art.1 u.p.s. , w którym stwierdza, iż: w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez

⁹⁷ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.12.

⁹⁸ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁹⁹ Dz. U. 2009r. Nr 50, poz. 398 (z późn. zm.).

samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych.¹⁰⁰

Ta swoista preambuła wyznacza podstawowe cele ustawy i może być wykorzystywana jako dyrektywa kierunkowa przy wykładni wielu jej przepisów.

Sedno tej preambuły określa, w jaki sposób powinny być wykonywane zadania publiczne przez pracowników samorządowych (samorząd terytorialny). Właśnie przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych zawarte w ustawie mają zapewnić wykonywanie zadań publicznych w sposób zawodowy, rzetelny i bezstronny.

Przy pomocy tych trzech pojęć (**zawodowy, rzetelny, bezstronny**) określających, jak powinni pracownicy samorządowi wykonywać zadania publiczne stojące przed samorządem, ustawodawca nakreślił wzór pracownika samorządowego jako urzędnika kompetentnego, rzetelnego i bezstronnego.

W art.6 ust.1 pkt.3 u.p.s ustawodawca , konkretyzując wymóg zawodowego i rzetelnego wykonywania zadań publicznych z art.1 , wprowadza wymóg, że pracownik samorządowy musi posiadać kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku. W następnych ustępach art.6 (3 i 4) konkretyzuje, jakie wykształcenie i staż pracy muszą posiadać pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych stanowiskach urzędniczych.

W czasie ślubowania pracownik samorządowy przyrzeka m. innymi wykonywać **sumiennie** powierzone zadania (art. 18). Zaś zgodnie z art.20 pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i **sumiennie** wykonuje swoje obowiązki może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny).

¹⁰⁰ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Przepisy zawarte w art. 1 zostały rozwinięte przez ustawodawcę w art. 20, 24 i 25.

Zakaz tworzenia partii politycznych i przynależności do nich odnoszący się do sekretarza (art.5 ust.5), to nic innego jak uszczegółowienie ogólnego obowiązku zachowania **bezstronności** (sformułowanego w art.1) i nadania mu charakteru zachowania obowiązku neutralności politycznej.

W ust.1 art. 24 ustawodawca wymienia podstawowe obowiązki pracownika samorządowego: dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli.

W ust.2 art.24 ustawodawca wskazuje, że do obowiązków pracownika samorządowego należy między innymi:

- przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
- zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami ;
- zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
- stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Pracownik samorządowy ma też obowiązek sumiennie i starannie wykonywać polecenia przełożonego (art. 25 ust.1).

Naruszenie norm zawartych w art.1 i rozwiniętych w art. 24 ust.2 u.p.s np. bezstronności wykonywania zadań publicznych, może wzbudzić podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Zgodnie z art.30 ust.1 przywołanej ustawy pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku

urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Naruszenie tego zakazu ustanowione zostało przez ustawodawcę jako bezwzględna przesłanka rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust.1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy, lub odwołuje się go ze stanowiska (art. 30 ust.2) ¹⁰¹ .

Tym co decyduje o tym, czy dany pracownik należy do grupy pracowników samorządowych jest przede wszystkim miejsce świadczenia pracy w którejkolwiek jednostce wymienionej w art.2 u.p.s:¹⁰²

- w urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- w starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- w urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych;
- w biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładach budżetowych utworzonych przez te związki;
- w biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰¹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁰² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458

Również rodzaj wykonywanej pracy decyduje o tym, czy dany pracownik będzie posiadał status pracownika samorządowego. Zasada w prawie pracy jest to, że strony stosunku pracy swobodnie określają rodzaj wykonywanej pracy. Podkreślić należy, że aby skutecznie została zawarta umowa o pracę musi zostać określony w niej rodzaj wykonywanej pracy. Zasada ta jednak nie ma zastosowania w samorządowych stosunkach pracy, gdyż strony nie mogą w sposób swobodny określić rodzaju wykonywanej pracy. Wynika to stąd, że rodzaj wykonywanej pracy pracowników samorządowych został już określony przez ustawodawcę w ustawach ustrojowych (np. wójta w u.s.g. w art.30, 31, 31a,31b, ¹⁰³ starosty art. 35 u.s.p. ,¹⁰⁴ członków zarządu województwa w u.s.w. art.41, czy marszałka województwa art. 43 u.s.w. ¹⁰⁵).

Ale nie tylko miejsce świadczenia pracy czy jej rodzaj decydują o tym, czy dana osoba jest pracownikiem samorządowym. Zgodnie z art.4 ust.1 u.p.s z osobą tą musi zostać nawiązany stosunek pracy na jednej z trzech podstaw: wyboru, powołania lub umowy o pracę. Ponadto osoby te muszą zostać zatrudnione na jednym z trzech stanowisk: urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, doradców i asystentów, pomocniczych i obsługi.

Dużą grupę pracowników samorządowych stanowią pracownicy zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych samorządów terytorialnych.

Podstawy prawne tworzenia tych jednostek zawarte są w przepisach ustaw ustrojowych, które wywierają niemały wpływ na status prawny pracowników samorządowych . Tam też są nakreślone zadania publiczne województw, powiatów i gmin. W celu ich realizacji jednostki samorządu terytorialnego tworzą jednostki organizacyjne.

¹⁰³ Dz. U. 2001r. Nr 142 poz. 1591.

¹⁰⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142 poz. 1592.

¹⁰⁵ Dz. U. 2001r. Nr 142 poz. 1590.

Tworzenie, przekształcanie, likwidowanie oraz wyposażanie w majątek jednostek organizacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego należy do wyłącznej właściwości organów stanowiących:

- w województwach do sejmików wojewódzkich (art.18 u.s.w.¹⁰⁶),
- w powiatach do rad powiatu (art.18 pkt.8i u.s.p. ¹⁰⁷),
- w gminach do rad gmin (art. 18 ust.2 pkt.9h u.s.g.¹⁰⁸).

W szczególności jednostkami organizacyjnymi mogą być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego:

- w województwie: wszelkie dopuszczalne przez prawo struktury organizacyjne, jak różnego rodzaju spółki, fundacje, jednostki i zakłady budżetowe (z wyłączeniem przedsiębiorstw),
- w powiecie: spółki prawa handlowego , fundacje, zakłady budżetowe i jednostki budżetowe.

Niektóre jednostki organizacyjne powiatu działają na podstawie odrębnych przepisów. Należą do nich:

- powiatowy urząd pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰⁹),
- powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej (Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej ¹¹⁰),
- zakłady opieki zdrowotnej (Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej¹¹¹),

¹⁰⁶ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz.1590 (tekst jedn.).

¹⁰⁷ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

¹⁰⁸ Dz. U. 2001r. Nr 142. poz. 1591.

¹⁰⁹ Dz. U. 2004r. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

¹¹⁰ Dz. U. 2004r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.

¹¹¹ Dz. U. 2007r. Nr 14, poz. 89 teks jedn.

- szkoły ponadpodstawowe i placówki oświatowe (Ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty ¹¹²) ,
- instytucje kultury (Ustawa z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ¹¹³),
- powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (Ustawa z dnia 17 maja 1989r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne ¹¹⁴),
- powiatowy zarząd dróg (Ustawa z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych ¹¹⁵).

Zatrudnieni pracownicy w wyżej wymienionych jednostkach organizacyjnych nie posiadają statusu pracowników samorządowych, gdyż ich status prawny określają odrębne przepisy (art. 3 u.p.s ¹¹⁶).

Zgodnie z art. 36 ust.1 u.s.p. organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu , chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Do powiatowych jednostek organizacyjnych zalicza się również działające w formie jednostki budżetowej starostwo powiatowe. Zgodnie z art. 35 ust.1 u.s.p. organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu ¹¹⁷.

Ustawa dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych ¹¹⁸ stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku rada powiatu) tworząc jednostkę budżetową nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej (art.12 ust.2).

¹¹² Dz. U. 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

¹¹³ Dz. U. 2001r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.

¹¹⁴ Dz. U. 2005r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.

¹¹⁵ Dz. U. 2007r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.

¹¹⁶ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹¹⁷ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 teks jedn.

¹¹⁸ Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1240.

Gminy, podobnie jak powiaty i województwa, w celu realizacji zadań publicznych (art.6 ust.1 u.s.g.) i zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty (art.7 u.s.g.) mogą tworzyć jednostki organizacyjne oraz powierzać realizację zadań gminy innym podmiotom w ramach umów (art.9 u.s.g.¹¹⁹). Tworzenie, likwidacja gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek należy do wyłącznej właściwości rady gminy. (art. 18 ust.2 pkt.9h).

Jeżeli jednostki organizacyjne utworzone np. przez gminę w ramach zadań statutowych mają nakreślone zadania pokrywające się z zadaniami ustrojowymi gminy wynikającymi z art. 6 ust.1 i 7 u.s.g. ¹²⁰ , to pracownicy zatrudnieni w tych jednostkach mają status pracowników samorządowych. W przypadku gdy gmina powoła jednostkę organizacyjną np. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, która nastawiona jest na zysk i nie wykonuje zadań publicznych wpływających z art. 6 i 7 u.s.g, to pracownicy zatrudnieni w takiej jednostce organizacyjnej nie będą mieli statusu pracowników samorządowych.

Ustawy ustrojowe nakładają na organy stanowiące jednostek samorządów terytorialnych (sejmiki województw, rady powiatu i gmin) obowiązek uchwalenia statutów. Statuty województw , powiatów i gmin doprecyzowują normy ustawowe pakietu ustaw ustrojowych przede wszystkim w zakresie ustroju, organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów jednostek samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że nie mogą regulować innych kwestii. W praktyce statuty w niewielkim zakresie regulują również niektóre kwestie z zakresu prawa pracy .

Ustawa o pracownikach samorządowych przekazuje do regulacji statutom jednostek samorządu terytorialnego kwestie związane z podstawą zatrudnienia pracowników z wyboru w urzędach marszałkowskich (art. 4 ust.1a u.p.s), w starostwach powiatowych

¹¹⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

¹²⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

(art.4 ust.1b u.p.s), oraz w związkach jednostek samorządu terytorialnego (art.4 ust.1 lit.d u.p.s) .

Statuty dookreślają też kwestie związane z czynnościami z zakresu prawa pracy dokonywane wobec wójta (art.8 ust.2 u.p.s), starosty (art.9 ust.2 u.p.s) i marszałka województwa (art.10 ust.2 u.p.s.).

Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 8 – 10 precyzuje, kto wykonuje czynności z zakresu prawa pracy związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy z wójtem (przewodniczący rady gminy), starostą (przewodniczący rady powiatu) i marszałkiem województwa (przewodniczący sejmiku województwa), natomiast kto wykonywać będzie pozostałe czynności pozostawia do regulacji statutom. W nich znajdzie się regulacja, czy te (pozostałe czynności) będzie wykonywać wyznaczona przez wójta, starostę, marszałka osoba zastępująca czy też sekretarz (gminy, powiatu, województwa).

Statuty mogą też doprecyzowywać kryteria i tryb dokonywania okresowych ocen pracowników samorządowych (art. 27 u.p.s.) , decydować o wyborze form podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art.29 u.p.s.) , czy też określać liczebność zarządów gmin (u.s.g.) i powiatów (u.s.p).

Obok statutów elementem normatywnej struktury statusu prawnego pracowników samorządowych mogą też być regulaminy organizacyjne urzędów wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Wywierają one mniejszy wpływ na kształtowanie stosunków pracy pracowników samorządowych niż statuty, gdyż określają przede wszystkim zasady funkcjonowania i organizacji urzędów wojewódzkich , powiatowych i gminnych. Jednak z reguły określają też zakres kompetencji marszałka, starosty , wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz innych osób na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, w tym też obowiązków wynikających ze stosunku pracy.

Tak więc akty niższego rzędu takie, jak statuty i regulaminy organizacyjne, mogą decydować o tym, czy dany pracownik w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego będzie pracownikiem samorządowym w rozumieniu przepisów u.p.s. Zarówno statuty jak i regulaminy organizacyjne mogą więc być źródłem prawa pracy pod warunkiem, że będą oparte na ustawie i będą określać - zgodnie z art. 9 Kodeksu pracy ¹²¹ prawa i obowiązki stron stosunku pracy, które nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych, a w szczególności Ustawy o pracownikach samorządowych.

Status prawny pracowników samorządowych kształtują też w pewnym stopniu ustawy ustrojowe składające się na tzw. pakiet ustrojowy ustaw samorządowych ¹²². Mają one przede wszystkim charakter ustrojowy, gdyż określają zasady funkcjonowania, zakres działania a także organy gmin, powiatów i województw. Jednakże w pakiecie ustaw ustrojowych znajdują się też regulacje z zakresu prawa pracy. Na funkcjonalne powiązania między niektórymi przepisami ustaw ustrojowych a ustawą o pracownikach samorządowych wskazała K. Czyżycka stwierdzając iż: pewne obowiązki pracownicze są tak mocno związane z wykonywaniem niektórych funkcji w jednostkach samorządu terytorialnego, że czasami trudno rozgraniczyć, czy jest to obowiązek pracowniczy, czy płynący z ustaw ustrojowych¹²³.

Daje się zauważyć, że im wyższe jest stanowisko pracownika samorządowego (dot. to przede wszystkim pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru: marszałka województwa, starosty, wójta) tym więcej kompetencji wypływa z ustaw ustrojowych. Natomiast im niższe stanowisko, tym więcej obowiązków wynika z przepisów prawa pracy.

¹²¹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.26.

¹²² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (u.s.g.), Dz. U 2001r. Nr 142, poz. 1592 (u.s.p.), Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (u.s.w.).

¹²³ Czyżycka K.: Nawiazanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym na podstawie powołania, w: Z PPPiPS . T. 16. Katowice 2005, s.42.

W art.43 ust.1 – 3 u.s.w.¹²⁴ określone są kompetencje marszałka województwa oraz zadania, jakie ma do wykonania:

- marszałek organizuje pracę samorządu województwa i urzędu marszałkowskiego,
- kieruje bieżącymi sprawami województwa,
- reprezentuje województwo na zewnątrz,
- podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa (w przypadku bezpośredniego zagrożenia interesu publicznego, zdrowia i życia mieszkańców),
- marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu marszałkowskiego i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (ust.3).

W tych kompetencjach marszałka województwa (szczególnie zawartych w ust.3) są też obowiązki ze stosunku pracy wynikające z faktu, że marszałek jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu marszałkowskiego i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

W u.s.p.¹²⁵ określone są kompetencje starosty, a wśród nich obowiązki wynikające ze stosunku pracy. Starosta nie tylko organizuje prace zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust.1 u.s.p.), ale również zgodnie z art. 35 u.s.p. :

- jest kierownikiem starostwa powiatowego,

¹²⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

¹²⁵ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

- jest zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.

Sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży starostwa powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 35 ust.3 pkt.1 u.s.p.). Starosta wnioskuję do rady powiatu o powołanie i odwołanie skarbnika (art.37 ust.1 u.s.p.).

Wśród wymienionych wyżej kompetencji starosty odnajdujemy wiele obowiązków z zakresu prawa pracy wynikających z przepisów zawartych w art.35 ust.2 i 3 pkt.1 oraz w art.37 ust.1 u.s.p.

Zgodnie z u.s.g. ¹²⁶ wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy (art.33 ust.3), wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, jak również do niego należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art.30 ust.2 pkt.5).

Ustawodawca przyznał wójtowi (burmistrzowi , prezydentowi miasta) szerokie kompetencje do działania w sprawach z zakresu prawa pracy. Wynika z nich, że wójt może wykonywać wszelkie czynności wobec pracowników samorządowych, jak np. nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, (w przypadku skarbnika należy to do wyłącznej kompetencji rady gminy, a wójt tylko wnioskuję o powołanie skarbnika), zmiana treści stosunku pracy, przyznawanie nagród i wyróżnień itp.

Tak więc pakiet ustaw ustrojowych swoimi regulacjami wkracza w zakres prawa pracy, dookreśla status pracowników samorządowych, szczególnie tych z wysokiego szczebla, zatrudnionych na podstawie wyboru: marszałka , starosty i wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

¹²⁶ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹²⁷ jest aktem prawnym obok Ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych, który pozwala ustalić, czy dana osoba może być zaliczona do grona pracowników samorządowych.

Przywołane rozporządzenie określa wykaz stanowisk z podziałem na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi oraz doradców i asystentów (§1 ust.1). Rozporządzenie uwzględnia stanowiska w urzędach i jednostkach organizacyjnych, o których jest mowa w art.2 u.p.s ¹²⁸ Załącznik nr 3 do Rozporządzenia Rady Ministrów¹²⁹ zawiera:

- wykaz urzędniczych stanowisk, w tym stanowisk kierowniczych urzędniczych,
- wykaz stanowisk pomocniczych i obsługi,
- wykaz stanowisk doradców i asystentów,
- minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach,
- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę.

Tak więc, badając czy dana osoba posiada status pracownika samorządowego, należy wziąć pod uwagę :

- miejsce świadczenia pracy (art. 2 Ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych),
- podstawę nawiązania stosunku pracy (wybór, powołanie, umowa o pracę),

¹²⁷ Dz. U. 2009r. Nr 50, poz. 398.

¹²⁸ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹²⁹ Dz. U. 2009r. Nr 50, poz. 398.

- regulację w statucie („jeżeli statut tak stanowi”),
- czy dany pracownik wykonuje określone przez ustawy ustrojowe zadania o charakterze publicznym w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (u.s.g. art. 6-7 ¹³⁰; u.s.p. art.4 ¹³¹; u.s.w. art. 1-14¹³²).

Z dniem 31 grudnia 2010r. krąg pracowników samorządowych uległ ograniczeniu zgodnie z art.87 ust.1 Przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych¹³³, który stanowi o zakończeniu likwidacji między innymi:

- gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w art.14 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009r,¹³⁴
- gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych.

Zgodnie z art. 3 u.p.s. nie będą pracownikami samorządowymi osoby zatrudnione w jednostkach wymienionych w art.2, jeśli ich status prawny określają odrębne przepisy. Dotyczy to np. nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez samorząd terytorialny, których status prawny określa Karta Nauczyciela. To samo odnosi się do wychowawców i innych pracowników pedagogicznych publicznych placówek opiekuńczo – wychowawczych oraz ośrodków adopcyjno – opiekuńczych zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela. Status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego posiadają tylko pracownicy niebędący nauczycielami. Wynika to wprost z dodanego art.5d do Ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty, który

¹³⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

¹³¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

¹³² Dz. U. 2001r. Nr 141, poz. 1590.

¹³³ Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1241.

¹³⁴ Dz. U. 2009r. Nr 150, poz. 1240.

stanowi że: Status prawny pracowników niebędących nauczycielami zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego określają przepisy o pracownikach samorządowych ¹³⁵ .

Pracownicy niepedagogiczni szkół prowadzonych przez jednostki samorządów terytorialnych są w zasadzie wyłącznie pracownikami zatrudnionymi na podstawie umów o pracę, głównie na stanowiskach pomocniczych i obsługi niewymagających wysokich kwalifikacji (pracownicy gospodarczy, woźni). W szkołach mogą też być zatrudnieni pracownicy samorządowi na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych:

- dyrektor szkoły nie będący nauczycielem,
- zastępca dyrektora szkoły nie będący nauczycielem,
- kierownik ekonomiczno – administracyjny,
- główny księgowy szkoły.

Obsadzenie tych stanowisk może nastąpić w drodze konkursu (art. 11 ust.1 u.p.s).

Renata Mroczkowska¹³⁶ stwierdziła, że pracownikiem samorządowym jest każda osoba zatrudniona w jednostce samorządowej, z wyjątkiem tej, której status prawny określają odrębne przepisy. Wynika to wprost z art. 2 i 3 u.p.s.

Tę ustawową regulację, nie bez racji, poddał krytyce Zbigniew Góral. Jego zdaniem sam fakt zatrudnienia w jednostce organizacyjnej samorządu terytorialnego nie stanowi wystarczającego powodu do stosowania odmiennej regulacji wobec wszystkich zatrudnionych tam

¹³⁵ Dz. U. 2004r. Nr 256, poz. 2572 (tekst jednolity).

¹³⁶ Mroczkowska R. : Nowa ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz – od zatrudnienia do zwolnienia. Wzory. Zarządzenie w sprawie służby przygotowawczej z dokumentacją. Tekst ustawy. Gdańsk 2009, s.7.

pracowników. Odrębna regulacja powinna dotyczyć tylko stanowisk urzędniczych w samorządzie terytorialnym. Zbigniew Górął stwierdza, że nie ma żadnych istotnych powodów, aby wyróżniać – przynajmniej na poziomie regulacji ustawowej – sytuację prawną osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego na stanowiskach nieurzędniczych.

Powinni oni podlegać w pełni i bezpośrednio normom powszechnego prawa pracy.¹³⁷

Odrębny status prawny powinny mieć – zdaniem Zbigniew Górala – wyłącznie osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w urzędzie gminy, starostwie, urzędzie marszałkowskim oraz w innych jednostkach administracyjnych.¹³⁸

Gdyby w przyszłości ustawodawca uwzględnił postulaty Zbigniewa Górala, to z pewnością przyczyniłoby się to do uniknięcia wielu wątpliwości przy ustalaniu statusu prawnego pracowników zatrudnionych w różnych jednostkach organizacyjnych powołanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa.

Pracownicy samorządowi jako strona samorządowego stosunku pracy, zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego stanowią grupę niejednorodną, zróżnicowaną pod wieloma względami. To zróżnicowanie wynika nie tylko z różnych podstaw zatrudniania, różnorodności stanowisk obsadzanych przez pracowników samorządowych, ale i celów, jakie pracownicy ci mają realizować.

¹³⁷ Górął Z.: Zakres i cel odmiennej regulacji samorządowych stosunków pracy w relacji do kodeksu pracy, w: Stosunki pracy pracowników samorządowych pod redakcją Mirosława Steca. Warszawa 2008, s.69.

¹³⁸ Zob. Górął Z. : Zakres i cel odmiennej regulacji samorządowych stosunków pracy w relacji do kodeksu pracy, w: Stosunki pracy pracowników samorządowych pod redakcją Mirosława Steca. Warszawa 2008, s.70.

Najwyżej stojący w hierarchii pracowników samorządowych są pracownicy zatrudniani na podstawie wyboru.

Zgodnie z art.4 ust.1 pkt.1 Ustawy o pracownikach samorządowych¹³⁹ na podstawie wyboru zatrudniani są:

- w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli status województwa tak stanowi,
- w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi,
- w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli status związku tak stanowi.

Tak więc ustawa wprowadziła wybór jako jedną z podstaw zatrudnienia we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Cechą charakterystyczną stosunku pracy nawiązanego z pracownikiem samorządowym na podstawie wyboru jest jego uproszczona procedura. Jeśli wybór wiąże się z wykonywaniem pracy w charakterze pracownika, to podstawą nawiązania stosunku pracy jest akt wyboru. Czas trwania takiego stosunku pracy przewidziany jest na okres kadencji, czyli w praktyce na cztery lata.

Jeśli chodzi o członków zarządów w powiatach i województwach, to w zależności od tego jak stanowi statut, mogą oni pełnić swe funkcje etatowo lub honorowo (pozaetatowo). Jeśli statut nie reguluje tego problemu, to oznacza to, że funkcja członka zarządu pełniona jest honorowo i wtedy nie jest on pracownikiem samorządowym.

¹³⁹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Zgodnie z art. 42 Ustawy z 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa ¹⁴⁰ zarząd województwa działa do dnia wyboru nowego zarządu województwa. Podobnie zarząd powiatu działa również do dnia wyboru nowego zarządu. (art.28 z zastrzeżeniem art.29 ust.5 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym¹⁴¹).

Kolejną grupę pracowników samorządowych stanowią pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania. Jest to nieliczna grupa, w skład której wchodzi, zgodnie z art.4 ust.1 pkt.2 Ustawy o pracownikach samorządowych, ¹⁴² zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa.

Dotychczasowe stosunki pracy osób zatrudnionych na podstawie powołania, oprócz wyżej wymienionych, przekształcają się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, chyba że odrębne przepisy przewidują nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania (art. 53 ust.1 u.p.s ¹⁴³).

Tak więc grupa pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania stanowi krąg zamknięty (art. 4 ust.2 u.p.s).

Akt powołania zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wydaje odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta. Tylko od niego zależy, kto będzie jego zastępcą. Ilość zastępców ogranicza ustawa. Zgodnie z art. 26a ust.2 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990r. ¹⁴⁴ liczba zastępców wójta nie może być większa niż:

- jeden w gminach do 20 tysięcy mieszkańców,
- dwóch w gminach do 100 tysięcy mieszkańców,
- trzech w gminach do 200 tysięcy mieszkańców,

¹⁴⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

¹⁴¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 (tekst jednolity).

¹⁴² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁴³ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁴⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity).

- czterech w gminach powyżej 200 tysięcy mieszkańców.

Natomiast skarbnika powołuje organ stanowiący gminy, powiatu, województwa na wniosek wójta, starosty lub marszałka ¹⁴⁵.

Nawiązanie stosunku pracy ze skarbnikiem następuje więc w drodze uchwały rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Jej wykonanie powierzone zostaje wójtowi (staroście, marszałkowi), który określa wynagrodzenie powołanego skarbnika. Stanowisko skarbnika nie ma charakteru kadencyjnego. Oznacza to, że po upływie kadencji nowy wójt może pracować z „starym” skarbnikiem. Oczywiście, jeśli zechce, może wnioskować do rady (sejmiku) o odwołanie dotychczasowego skarbnika i powołanie nowego, którego sam wskaże. Ten brak kadencyjności w przypadku skarbnika jest zjawiskiem pozytywnym, ponieważ finanse gminy, powiatu, województwa, wymagają ciągłości (np. wieloletnie inwestycje) którą może zapewnić sprawny skarbnik pełniący rolę „głównego księgowego”.

Zgodnie z art. 4 ust.1 pkt.3 Ustawy o pracownikach samorządowych ¹⁴⁶ wszyscy pozostali pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę. W ust.2 przywołanego przepisu wymienia się trzy rodzaje stanowisk, na których mogą być zatrudniani pracownicy samorządowi:

- stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze,
- stanowiska doradców i asystentów,
- stanowiska pomocnicze i obsługi.

W tym zamkniętym katalogu ustawodawca pominął grupę stanowisk pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru oraz

¹⁴⁵ Ustawa o samorządzie gminnym art.18 ust.2 pkt.3 (Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 tekst jednolity) Ustawa o samorządzie powiatowym art.12 ust.1 pkt. 3 (Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 tekst jednolity) Ustawa o samorządzie województwa art.44 ust.1 (Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 tekst jednolity).

¹⁴⁶ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

stanowisko skarbnika i zastępcy wójta. Katalog tych stanowisk znajduje się w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w Załączniku nr 3 w tabelach 1 -3.¹⁴⁷

Do grupy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę wprowadził ustawodawca sekretarzy, dla których obligatoryjnie tworzy się stanowiska pracy w urzędach gminnych, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich. Sekretarz gminy, powiatu i województwa podlega – zgodnie z art.5 ust.3 u.p.s.¹⁴⁸ - bezpośrednio kierownikowi urzędu, czyli odpowiednio wójtowi, staroście oraz marszałkowi województwa. Tym samym zmniejszył się krąg pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie powołania, a sekretarze uzyskali poczucie większej stabilności zatrudnienia.

Ustawodawca zwiększył grono pracowników samorządowych mocą art.17 u.p.s.¹⁴⁹ wprowadzając możliwość zatrudnienia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa osób na stanowiskach doradców i asystentów w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim. Ograniczył zarazem (w art. 17 ust.4 przywołanej ustawy) liczbę zatrudnionych doradców i asystentów, która nie może przekroczyć:

- w gminach do 20 tysięcy mieszkańców – trzech osób,
- w gminach do 100 tysięcy oraz powiatach – pięć osób,
- w pozostałych gminach oraz województwach – siedem osób.

Podkreślić należy, że doradców i asystentów zatrudniać można tylko w urzędach wymienionych w art.17 ust.1, co wyklucza ich zatrudnianie np. w jednostkach organizacyjnych.

¹⁴⁷ Dz. U. 2009r. Nr 50, poz. 398.

¹⁴⁸ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁴⁹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę – zgodnie z art.16 Ustawy o pracownikach samorządowych ¹⁵⁰ - nawiązuje się : na czas nieokreślony, na czas określony lub na zastępstwo (pracodawca może zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony obejmujący czas usprawiedliwionej nieobecności pracownika).

Pewną odmiennością cechuje się nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy z doradcami i asystentami oraz osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowiskach urzędniczych (w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych) w jednostkach samorządowych.

Jeśli chodzi o doradców i asystentów, to zatrudniani są oni na podstawie umowy o pracę zawartej na czas pełnienia funkcji przez kierownika danej jednostki. Dlatego stosunek pracy doradców i asystentów cechuje się małą stabilnością i ścisłym powiązaniem z okresem pełnienia funkcji przez kierownika urzędu. Zdecydowała o tym treść art.17 ust.2 u.p.s ¹⁵¹.

Na słabą stabilność zatrudnienia wpływa fakt, że umowa z doradcą lub asystentem może być rozwiązana w każdym czasie za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Tak więc wybór rodzaju umowy o pracę nie zależy w tym przypadku od woli stron zawierających umowę, gdyż zdecydował o tym sam ustawodawca (art. 17 ust.2 u.p.s.). Jest to więc przepis szczególny w stosunku do art.11 Kodeksu pracy ¹⁵², który ustanowił zasadę swobody nawiązania stosunku pracy.

Szczególnym przypadkiem jest też zatrudnienie na podstawie umowy o pracę osoby podejmującej po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządowych. Zgodnie z art.16 ust.33 Ustawy

¹⁵⁰ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁵¹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁵² Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007,, s. 36.

o pracownikach samorządowych ¹⁵³ przez osobę, która podejmuje pracę w jednostkach samorządowych po raz pierwszy rozumie się osobę, która spełnia łącznie dwie przesłanki:

- nie była wcześniej zatrudniona w jednostkach samorządowych na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż sześć miesięcy,
- nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym.

Z taką osobą zawiera się umowę na czas określony, nie dłuższy niż sześć miesięcy z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. ¹⁵⁴

Zastanawiające jest to, że ustawodawca przy określeniu pojęcia osoby podejmującej pracę po raz pierwszy w art.16 ust.3 u.p.s. nie uczynił żadnego wyłączenia. Stosując wykładnię językową można by sądzić, że osoba zatrudniona u pracodawcy samorządowego na stanowisku pomocniczym i obsługi (np. portier) powyżej sześciu miesięcy, nie jest traktowana w myśl przywołanego art.16 ust.3 u.p.s. jako osoba podejmująca pracę po raz pierwszy. Jednak stosując wykładnię funkcjonalną należy stwierdzić, iż zapis art. 16 określający pojęcie osoby podejmującej pracę po raz pierwszy należy ograniczyć do stanowisk urzędniczych.

Zgodnie z art. 54 ust.1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych stosunek pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania (...) przekształca się z dniem 1 stycznia 2012r. w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.¹⁵⁵

¹⁵³ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁵⁴ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁵⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Nie jest to dobre rozwiązanie i budzi ono wiele zastrzeżeń. Stosunek pracy na podstawie mianowania posiadał swoje zalety. Zdaniem J. Łętowskiego ¹⁵⁶ cechowały go:

- wzmożona dyspozycyjność,
- zwiększony stopień podporządkowania,
- większa trwałość,
- zaostrzona odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna.

Ponadto mianowanie dawało pracownikowi poczucie stabilizacji i mocno wiązało go z miejscem pracy. Bardzo ważnym też jest to, że pracownicy mianowani stanowili wśród pracowników samorządowych grupę o wysokich kwalifikacjach, która była swoistym gwarantem zachowania ciągłości w wykonywaniu zadań publicznych. Pracownicy mianowani byli mniej podatni na naciski polityczne ze względu na większą trwałość stosunku pracy nawiązanego na podstawie mianowania.

Kandydatów na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast czy marszałków województw wysuwają najczęściej partie polityczne. Tacy upolitycznieni kierownicy jednostek samorządowych często próbowali po objęciu swoich funkcji dobierać sobie swoich ludzi nie tylko na zastępców (co jest zrozumiałe) , ale i kierowników wydziałów, zastępców kierowników wydziałów, czy kierowników referatu a nawet szeregowych pracowników. Taki dobór pracowników według kryteriów politycznych (partyjnych) przynosi niepowetowane szkody, gdyż na miejsce kompetentnych, doświadczonych pracowników samorządowych przychodzą ludzie przypadkowi, często nieprzygotowani do pracy w służbie publicznej. Odbija się to rzecz jasna na jakości pracy jednostek samorządowych. Likwidacja mianowania ułatwi wymianę kadr nowym ekipom kierowniczym, które jeśli zechcą kierować się kryteriami

¹⁵⁶ Łętowski J. : Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego . PiP 1983 , nr 8, s.21.

politycznymi (partyjnymi), to uczynią to z łatwością z wielką szkodą dla dobra publicznego.

Reasumując należy stwierdzić, że pracownicy samorządowi jako strona samorządowego stosunku pracy stanowią niejednorodną grupę pracowniczą, w skład której wchodzi osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, doradców, asystentów, sekretarzy, skarbników, jak i pracowników pomocniczych oraz obsługi.

Podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych też są różnorodne. Mamy tu do czynienia z takimi podstawami zatrudnienia jak wybór, powołanie i umowę o pracę. Wyeliminowane zostało przez ustawodawcę mianowanie jako jedna z podstaw zatrudnienia, a pracownicy mianowani stali się z mocy prawa pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę.

II Ustanie stosunku pracy

2.1 Rozwiązanie stosunku pracy z wyboru

Pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru stanowią liczebnie niewielką grupę. Natomiast zadania, jakie wykonują i szerokie kompetencje, jakie posiadają, świadczą o ich sile oddziaływania na struktury samorządowe i wykonywane przez nie zadania publiczne. Dlatego nie tylko zatrudnianie ale i ustanie stosunku pracy pracowników samorządowych zawsze budziło żywe zainteresowanie teoretyków i praktyków prawa. Tym bardziej, że w związku z nowymi zadaniami nakładanymi na samorządy terytorialne pojawiała się nie tylko konieczność doskonalenia zawodowego ale i wymiany kadr samorządowych tak, by te mogły sprostać nowym wyzwaniom.

Art. 4 .1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008r o pracownikach samorządowych¹⁵⁷ stanowi, że pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru:

- w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,
- w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi,
- w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi.

Właśnie fakt nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru wyróżnia z grupy pracowników samorządowych tzw. pracowników

¹⁵⁷ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

samorządowych z wyboru. Cechą szczególną – zdaniem A. Giedrewicz – Niewińskiej – jest władczy charakter stanowisk z wyboru.¹⁵⁸

Stosunek pracy z wyboru nie jest stosunkiem samodzielnym. Wynika to z art. 73 §1 Kodeksu pracy, który stanowi że: nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru, jeżeli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika.¹⁵⁹

Tak więc do nawiązania stosunku pracy z wyboru nie wystarczy sam fakt wyboru, ale jeszcze musi z niego wynikać obowiązek wykonywania pracy. Zaś zgodnie z art. 11 k.p. powinna zostać uzyskana zgoda wybieranego na pełnienie funkcji z wyboru i wykonywania obowiązków z nich wynikających. Jeżeli wybierany nie złożył wcześniej takiej zgody (na piśmie lub ustnie), to wyrażenie zgody następuje przez przyjęcie wyboru.

Jeśli odniesiemy to do pracowników samorządowych z wyboru (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty, wicestarosty, marszałka województwa, wicemarszałka województwa oraz członków zarządu powiatu, województwa – jeżeli statuty tych jednostek tak stanowią oraz w związkach jednostek samorządu terytorialnego do przewodniczącego zarządu związku i pozostałych członków zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi), to akt wyboru powierza osobie wybranej **funkcję organu** lub **członka organu** jednostki samorządu terytorialnego wykonywaną w ramach stosunku pracy.

Mamy tutaj do czynienia z przypadkiem, gdy pracownik samorządowy z wyboru występuje w podwójnej roli:

- 1) organu samorządowego,

¹⁵⁸ Giedrewicz – Niewińska A. : Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi . Warszawa 2008, s. 182.

¹⁵⁹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski. Warszawa 2007. s 252.

- 2) pracownika samorządowego – kierownika (urzędu), który kieruje daną jednostką organizacyjną (administruje i zarządza jej sprawami).

Zdaniem T.Liszcza **akt wyboru** wywołuje (podobnie jak powołanie) dwojakie skutki – powierza osobie wybranej **określoną funkcję**, a równocześnie w powiązaniu ze zgodą osoby wybranej **rodzi stosunek pracy** (bez dodatkowego zawierania umowy o pracę). **Stosunek pracy z wyboru** jest więc **stosunkiem „niesamodzielnym”**, uzależnionym od mandatu¹⁶⁰.

Analiza przepisów u.p.s. i ustaw ustrojowych pozwala wysnuć wnioski, że momentem nawiązania stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) jest dzień złożenia przez niego ślubowania: Objęcie obowiązków przez wójta następuje z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania (art. 29a u.s.g.)¹⁶¹. W pozostałych przypadkach przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, ani przepisy ustaw ustrojowych nie zawierają w tej mierze regulacji szczególnych a zatem należy przyjąć, że dniem nawiązania stosunku pracy jest tu dzień, w którym dana osoba została wybrana na określone stanowisko kierownicze¹⁶².

Obowiązki i zadania pracowników samorządowych z wyboru określa ustawa u.p.s (rozdział trzeci) oraz ustawy ustrojowe :

- Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym¹⁶³ w art.30,31,31a,31b,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym¹⁶⁴ w art. 32,34,35,

¹⁶⁰ Liszcz T. : Prawo pracy, Warszawa 2011, s. 230.

¹⁶¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

¹⁶² Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s.103.

¹⁶³ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity).

¹⁶⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 (tekst jednolity).

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa¹⁶⁵ w art. 41,43.

Przywołane wyżej artykuły określają zadania i obowiązki pracowników samorządowych z wyboru i potwierdzają, że z wyborem został nawiązany stosunek pracy, gdyż z faktu wyboru wynika obowiązek pracy w charakterze pracownika mający na celu wykonywanie obowiązków i zadań określonych w ustawach ustrojowych.

Jeśli chodzi o rozwiązanie stosunku pracy z wyboru, to ustawodawca w art. 73§2 k.p. lakonicznie stwierdza: Stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu ¹⁶⁶.

Oznacza to, że stosunek pracy z wyboru ustaje (w zakresie pojęcia „ustanie stosunku pracy” mieści się jego rozwiązanie oraz wygaśnięcie) tylko z mocy prawa wraz z wygaśnięciem mandatu. Nie może więc stosunek pracy z wyboru być rozwiązany ani za porozumieniem stron, ani za wypowiedzeniem którejkolwiek ze stron, czy też rozwiązany bez zachowania okresu wypowiedzenia. Podkreśla to Z. Sypniewski stwierdzając, że stosunek pracy z wyboru ustaje nie poprzez rozwiązanie lecz w wyniku ziszczenia się faktu prawnego niebędącego czynnością prawną, czyli przez wygaśnięcie.¹⁶⁷

Także w uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy podkreślił, że: przepis art. 73§2 k.p. reguluje kwestię rozwiązania stosunku pracy samodzielnie i wyczerpująco w odrębnym oddziale dotyczącym stosunku z wyboru. Oddział ten zamieszczony jest w odrębnym (III) rozdziale działu drugiego kodeksu pracy. Brak odesłania do posiłkowego stosowania przepisów o rozwiązaniu umów o pracę zamieszczonych w rozdziale II tego działu nie pozwala na ich stosowanie przy rozwiązywaniu stosunku pracy z

¹⁶⁵ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

¹⁶⁶ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s. 252.

¹⁶⁷ Sypniewski Z. : Fakty prawne powodujące ustanie stosunku pracy – Charakterystyka ogólna, w: Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej tom 6 Katowice 1983, str.123.

wyboru. Celowość takiego unormowania podyktowana jest ścisłym związkiem stosunku pracy z wyborem z wybieralną funkcją. Pozbawienie tej funkcji następuje w innym trybie i na innych zasadach niż rozwiązanie umowy o pracę. Chodziło więc o to, aby wraz z wygaśnięciem mandatu ulegał rozwiązaniu stosunek pracy.¹⁶⁸

Istnieje wiele przyczyn wygaśnięcia mandatu pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru skutkujących rozwiązaniem umowy o pracę.

Mandat pracowników samorządowych zatrudnionych – zgodnie z art.4.1 pkt.1 u.p.s. – na podstawie wyboru może wygasnąć na skutek upływu kadencji lub przed jej zakończeniem. Najbardziej naturalną przyczyną wygaśnięcia mandatu pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru jest upływ kadencji.

Problem wygaśnięcia mandatu pracowników samorządowych z wyboru **na skutek upływu kadencji** regulują:

1. w przypadku wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu (związku komunalnego) :
 - ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy¹⁶⁹ ,
 - ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym¹⁷⁰,
2. w przypadku starosty , wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi:
 - ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym¹⁷¹,
3. w przypadku marszałka województwa, wicemarszałka oraz pozostałych członków zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi:

¹⁶⁸ Wyrok z dnia 4 grudnia 1979r. Sąd Najwyższy. I PR 93/79.

¹⁶⁹ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

¹⁷⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity).

¹⁷¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 (tekst jednolity).

- ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa¹⁷².

Ad. 1 Wygaśnięcie mandatu wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu związku komunalnego na skutek upływu kadencji

W przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – zgodnie z art. 26 ust.2 u.s.g. – kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy¹⁷³.

Wynika z tego, że stosunek pracy z wyboru jest stosunkiem terminowym. Zawarty jest na okres kadencji. Gdy kończy się kadencja wybranej osoby, wygasa jej mandat, co powoduje z kolei ustanie stosunku pracy (jego wygaśnięcie).

Aby nie była naruszona ciągłość pracy gminy ustawodawca w art. 29 u.s.g. postanowił, że po upływie kadencji wójta pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta¹⁷⁴, a więc do złożenia przez niego ślubowania.

Tak więc stosunek pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustaje z mocy prawa w momencie złożenia ślubowania przez nowo wybranego wójta bez dokonywania jakichkolwiek dodatkowych czynności.

Jako datę ustania stosunku pracy wpisuje się ustępującemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w świadectwie pracy dzień złożenia ślubowania przez nowego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jako podstawę rozwiązania stosunku pracy wskazuje się wygaśnięcie stosunku pracy z upływem kadencji.

¹⁷² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

¹⁷³ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity).

¹⁷⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity).

Jeśli chodzi o pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru w związkach jednostek samorządu terytorialnego, to – zgodnie z art. 4 ust.1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych¹⁷⁵ - należą do nich :

- przewodniczący zarządu związku,
- pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi.

Do przewodniczącego zarządu (związku komunalnego) stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza.¹⁷⁶

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne (art. 64 ust.1 u.s.g.¹⁷⁷). Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie . Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dot. rady gminy (art. 69 ust.3 u.s.g.). Organem wykonawczym związku jest zarząd powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej jednej trzeciej składu zarządu związku (art. 73 ust.1 – 3 u.s.g.).

Kompetencje zarządu związku nie zostały uregulowane w ustawie. Regulacje te powinny znaleźć się w statucie związku, jednak nie powinny one naruszać ogólnych uregulowań zawartych w przepisie art. 30 u.s.g. Pomimo braku w aktualnym stanie prawnym takiego odesłania należy do zarządu związku międzygminnego stosować odpowiednio przepisy o organie wykonawczym gminy (..)¹⁷⁸.

Zgodnie z art. 30 ust.2 i art. 33 ust.5 u.s.g.¹⁷⁹ do zadań wójta należy w szczególności między innymi zatrudnianie i zwalnianie

¹⁷⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁷⁶ Agopszowicz A., Wagner P. : Mienie związków i porozumień komunalnych, ST 1995, nr 6, s. 42.

¹⁷⁷ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

¹⁷⁸ Szewc A., Jyż G., Pławecki Z. : Samorząd gminny. Komentarz. ABC. 2010, s.511.

¹⁷⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust.2) oraz wykonywanie uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust.5 u.s.g.).

Tak więc przewodniczący zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego w przypadku wygaśnięcia mandatu członka zarządu związku w świadectwie pracy wpisze mu wygaśnięcie mandatu jako przyczynę ustania stosunku pracy.

Ad.2 Wygaśnięcie mandatu starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu na skutek upływu kadencji

Na szczeblu gminy (i miastach na prawach powiatu) monokratycznym organem wykonawczym jest wójt, burmistrz , prezydent miasta, natomiast na szczeblu powiatu i województwa mamy do czynienia z organem kolegialnym wyłonionym przez radę powiatu (zarządem powiatu) lub przez sejmik województwa (zarządem województwa).

Na podstawie wyboru w starostwie powiatowym – zgodnie z art. 4 ust.1 pkt.1)b Ustawy z dnia 21 listopada 2008r o pracownikach samorządowych ¹⁸⁰ - zatrudniani są: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi.

Art. 27 u.s.p. ¹⁸¹ stanowi, że rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od 3 – 5 osób, w tym starostę i wicestarostę (liczbę członków zarządu określa w statucie rada powiatu). Starostę wybiera rada powiatu w tajnym głosowaniu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Na wniosek starosty rada powiatu w tajnym głosowaniu, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy

¹⁸⁰ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

¹⁸¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

ustawowego składu rady, wybiera wicestarostę i pozostałych członków zarządu.

Tak wybrany zarząd powiatu działa do dnia wyboru nowego zarządu, który jest wybierany przez nową radę powiatu (art. 28 u.s.p). Z datą wejścia w życie uchwały o wyborze nowego zarządu wygasają stosunki pracy dotychczasowych członków zarządu. Gdyby któryś z członków starego zarządu został wybrany do nowego zarządu, to jego stosunek pracy z mocy prawa nawiązuje się na nowo. Tak więc stosunek pracy członków dotychczasowego zarządu ustaje w dniu wejścia w życie uchwały o wyborze nowego zarządu i ta data zostanie wpisana do świadectwa pracy ustępujących członków zarządu.

Wygaśnięcie mandatów członków zarządu powiatu i zarządu województwa przed upływem kadencji regulują przepisy:

- ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym ¹⁸² ,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa¹⁸³,
- ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (art. 390§1 pkt.3 oraz §5)¹⁸⁴.

Zgodnie z przepisami wyżej wymienionych ustaw rada powiatu lub sejmik województwa mogą większością 3/5 głosów odwołać zarząd powiatu lub województwa większością 3/5 głosów wskutek nieudzielenia absolutorium lub z innych ważnych przyczyn (art. 30 – 31 u.s.p. oraz art. 34 i 37 u.s.w.).

¹⁸² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 (tekst jednolity).

¹⁸³ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

¹⁸⁴ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

Ad.3 Wygaśnięcie mandatu marszałka województwa, wicemarszałka i pozostałych członków zarządu województwa na skutek upływu kadencji

Na szczeblu wojewódzkim pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie wyboru są: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi (art. 4.1. u.p.s.).

Wyboru zarządu województwa liczącego pięć osób, w tym marszałka województwa i nie więcej niż dwóch wicemarszałków i pozostałych członków zarządu dokonuje sejmik województwa (art. 31 i 32 u.s.w.¹⁸⁵). Marszałek, wicemarszałkowie i pozostali członkowie województwa mogą być wybrani – zgodnie z art. 32 ust.4 u.s.w.¹⁸⁶ – spoza składu sejmiku województwa.

Ustanie stosunku pracy pracowników z wyboru w urzędzie marszałkowskim przedstawia się analogicznie jak w przypadku pracowników samorządowych z wyboru w powiecie.

Zgodnie z art. 42 u.s.w. po upływie kadencji sejmiku województwa zarząd województwa działa do dnia wyboru nowego zarządu województwa.¹⁸⁷

Czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka województwa związane z rozwiązaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący sejmiku województwa, a wobec pozostałych członków zarządu województwa marszałek województwa (art. 10 ust.2 – 3 u.p.s.).¹⁸⁸

Mandat pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru może wygasnąć **przed upływem kadencji** wskutek przyczyn wskazanych w:

¹⁸⁵ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

¹⁸⁶ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

¹⁸⁷ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

¹⁸⁸ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

- ustawie z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy¹⁸⁹,
- ustawach ustrojowych : u.s.w, u.s.p, u.s.g.¹⁹⁰,
- ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,¹⁹¹
- ustawie z dnia 27 sierpnia 2004r o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,¹⁹²
- ustawie z dnia 27 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.¹⁹³

Problem wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) **przed upływem kadencji** reguluje art. 492 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy, w myśl którego mandat wójta wygasa wskutek: ¹⁹⁴

- 1) odmowy złożenia ślubowania;
- 2) niezłożenia w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym;
- 3) pisemnego zrzeczenia się mandatu;
- 4) utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów;
- 5) naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach;

¹⁸⁹ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

¹⁹⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 – 1592 (teksty jednolite).

¹⁹¹ Dz. U. 2006r. Nr 216, poz. 1584 (tekst jednolity).

¹⁹² Dz. U. 2008r. Nr 164, poz. 1027 (tekst jednolity).

¹⁹³ Dz. U. 1998r. Nr 162, poz. 1118.

¹⁹⁴ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

- 6) orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
- 7) śmierci;
- 8) odwołania w drodze referendum;
- 9) odwołania wójta w trybie art.96 ust.2 u.s.g.;
- 10) zmian w podziale terytorialnym, o których mowa w art. 390 §1 pkt.3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy.

Tak więc ustawodawca wskazał dziesięć przyczyn wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem kadencji.

Jako pierwszą z przyczyn ustawodawca wymienił odmowę ślubowania.

Bez złożenia ślubowania wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może podjąć swoich obowiązków. Ich objęcie następuje dopiero z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania. Odmowa złożenia ślubowania powinna być jednoznaczna i złożona w postaci oświadczenia. Podkreśla to A. Szewc stwierdzając że: dopóki nowo wybrany wójt niełoży wyraźnego oświadczenia o odmowie złożenia ślubowania, nie można podjąć uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu z powodu odmowy złożenia ślubowania.¹⁹⁵

Wygaśnięcie mandatu wskutek odmowy złożenia ślubowania zgodnie z art. 492 §2 Kodeksu wyborczego ¹⁹⁶ stwierdza rada gminy w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia odmowy złożenia ślubowania. Przed podjęciem uchwały rada gminy powinna umożliwić

¹⁹⁵ Szewc A., Szewc T. : Wójt, burmistrz , prezydent miasta. Wolters Kluwer Polska. Warszawa 2006, s.37.

¹⁹⁶ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

wójtowi złożenie wyjaśnień. Następnie przewodniczący rady gminy podjętą uchwałę niezwłocznie przesyła wojewodzie i komisarzowi wyborczemu.

Uchwała rady gminy stwierdzająca wygaśnięcie mandatu wójta wskutek odmowy złożenia przez niego ślubowania ma charakter deklaratoryjny – potwierdza jedynie zaistniały stan rzeczy. Należy więc zgodzić się z M. Gurdek, że: Utrata mandatu wskutek odmowy złożenia ślubowania następowała w dniu złożenia oświadczenia w tym przedmiocie.¹⁹⁷

Jeśli chodzi o starostę i członków zarządu powiatu oraz marszałka i członków zarządu województwa, to odmowa złożenia przez nich ślubowania również skutkuje wygaśnięciem mandatu (art. 383 §1 pkt.3 Kodeksu wyborczego¹⁹⁸). Przed stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu rada (sejmik) powinna umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień. Uchwałę rady o wygaśnięciu mandatu radnego doręcza się niezwłocznie zainteresowanemu i przesyła wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu (art. 383 §4 Kodeksu wyborczego). Od uchwały rady (sejmiku) o wygaśnięciu mandatu radnego z powodu odmowy złożenia ślubowania zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia uchwały. Sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie czternastu dni. Zgodnie z art. 384 §3 Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu radnego (w tym mandatu wybranego na starostę, członka zarządu powiatu, marszałka województwa, czy członka zarządu województwa) następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę. Dopiero wtedy, z datą oddalenia skargi przez sąd administracyjny, zostaje też rozwiązany stosunek pracy z powodu odmowy złożenia ślubowania.

¹⁹⁷ Gurdek M. : Wygaśnięcie mandatu wójta. Głos w dyskusji. Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 11, s.62.

¹⁹⁸ Dz. 2011r. Nr 21, poz. 112.

Mandat wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może również wygasnąć wskutek **niezłożenia w terminach, określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym**. Reguluje to ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.¹⁹⁹ W art. 24h ustawodawca zobowiązał m. in. wójta do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie majątkowe w określonym terminie wójt zobowiązany jest przekazać wojewodzie. Jeśli ustawowy termin złożenia oświadczenia majątkowego nie został dotrzymany wojewoda wzywa wójta do niezwłocznego złożenia oświadczenia wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin, który liczony jest od dnia skutecznego dostarczenia wezwania. Zgodnie z art.24k u.s.g. niezłożenie oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu powoduje wygaśnięcie mandatu wójta. Stwierdza to – zgodnie z art. 492§2 Kodeksu wyborczego²⁰⁰ rada gminy w drodze uchwały, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu (przed podjęciem uchwały należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień). Uchwałę o wygaśnięciu mandatu wójta przewodniczący rady gminy przesyła niezwłocznie wojewodzie. Od uchwały rady gminy o wygaśnięciu mandatu wójta zainteresowany (wójt) może złożyć skargę do sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia uchwały. Sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni. Jeżeli sąd administracyjny oddali skargę, to wygaśnięcie mandatu wójta następuje z dniem uprawomocnienia wyroku sądu (art. 493§3 Kodeks wyborczy²⁰¹).

Również mandat starosty, członków zarządu powiatu, marszałka, członków zarządu województwa może wygasnąć wskutek niezłożenia przez nich w określonych terminach oświadczenia o stanie majątkowym. Regulują ten problem ustawy ustrojowe. W przypadku pracowników

¹⁹⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

²⁰⁰ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²⁰¹ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru w zarządzie powiatu art.25f u.s.p.²⁰² a w zarządzie województwa art.27f u.s.w.²⁰³

Jeżeli członek zarządu powiatu nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego rada powiatu odwołuje go w drodze uchwały, najpóźniej po upływie trzydziestu dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia (art. 25f ust.2 u.s.p.).

Analogicznie jest w przypadku, gdy członek zarządu województwa nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego. W takim przypadku sejmik województwa odwołuje go w drodze uchwały najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia (art.27f ust.2 u.s.w.). Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w omawianym trybie z członkami zarządu powiatu i województwa jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia na podstawie art. 52§1 Kodeksu pracy (art.25f ust.4 u.s.p. i art. 27f ust.4 u.s.w.).

Przyczyną wygaśnięcia mandatu wójta może być też **pisemne zrzeczenie się mandatu** będące formą dobrowolnej rezygnacji z funkcji wójta. Zrzeczenie to, zgodnie z art. 492§1 pkt.3 Kodeksu wyborczego²⁰⁴ powinno być złożone na piśmie. Domniemywać należy, że zrzeczenie się mandatu powinno mieć formę oświadczenia, z którego jasno będzie wynikać, że wolą wójta jest zrzeczenie się mandatu, czyli rezygnacja z funkcji wójta. Ustawa nic nie mówi ani o formie oświadczenia, ani o konieczności uzasadnienia rezygnacji z funkcji wójta ani też o adresacie, do którego powinna być skierowana. A. Piskorz – Ryń sugeruje, że rezygnacja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest to oświadczenie woli nieskierowane do określonego adresata, w związku z czym wywołuje skutki prawne od momentu jego złożenia.²⁰⁵

²⁰² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 (tekst jednolity).

²⁰³ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

²⁰⁴ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²⁰⁵ Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I. : Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s.27.

Sąd Najwyższy w Uchwale z dnia 4 lutego 1993r. wypowiadając się na temat wygaśnięcia mandatu radnego wskutek zrzeczenia się mandatu stwierdził, że wyraz woli rezygnacji z mandatu radnego powinien być jednoznaczny i bezwarunkowy.²⁰⁶

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 maja 1992r. podkreślił, że akt zrzeczenia się mandatu ma charakter jednostronnego oświadczenia woli i nie można w żaden sposób ograniczać go co do formy²⁰⁷. Można odnieść to przez analogię do pisemnego zrzeczenia się mandatu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zgodnie z art. 492 §2 Kodeksu wyborczego²⁰⁸ wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stwierdza rada gminy. Jednak przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu powinna umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień. Uchwała zostanie podjęta bez względu na to, czy wójt zechce składać przed radą gminy wyjaśnienia, czy też zrezygnuje z tej możliwości. Powszechnie uważa się, że ta uchwała ma charakter deklaratoryjny. Natomiast A. Szewc podkreśla, że: charakter uchwały w tej sprawie nie jest bezsporny. Podnosi się bowiem, że uchwała, przed pojęciem której należy ustalić stan faktyczny i przesądzić o jego prawnych konsekwencjach (w tym przypadku – czy wójt zrzekł się mandatu), ma charakter konstytutywny. Dodatkowe wątpliwości w tej materii budzi niejasność co do tego, czy rezygnacja z funkcji w samorządzie terytorialnym rodzi skutki sama przez się, czy też wymaga przyjęcia przez organ, do którego oświadczenie o zrzeczeniu się funkcji zostało skierowane.²⁰⁹ Można przychylić się raczej do stanowiska, jakie w tej sprawie zajął W. Masewicz w swej glosie do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 1991r.,²¹⁰ że mandat wygasa automatycznie z chwilą zrzeczenia się pełnienia funkcji publicznej, a

²⁰⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 1993r. Sąd Najwyższy III AZP 40/92.

²⁰⁷ Wyrok NSA z dnia 5 maja 1992r., SA/Lu 391/92, ONSA 1994, nr 1.

²⁰⁸ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²⁰⁹ Szewc A. : Mandat wójta, w : A. Szewc, T. Szewc: Wójt, burmistrz, prezydent miasta. Warszawa 2006, s.39.

²¹⁰ Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 1991r., SA/Wr 342/91 opublikowana w : Samorząd Terytorialny 1991/9/50.

stosunek pracy burmistrza jako pracownika z wyboru rozwiązuje się z chwilą wygaśnięcia mandatu.

W przypadku rezygnacji marszałka czy starosty ich oświadczenie o zrzeczeniu się funkcji może być złożone na piśmie lub ogłoszone ustnie. Podkreśla to Czesław Martysz w komentarzu do art. 31a u.s.p. : oświadczenie woli starosty musi być w tej sprawie wyraźne, niepozostawiające żadnych wątpliwości i może być złożone na piśmie, jak i ogłoszone ustnie, np. podczas sesji rady powiatu²¹¹.

Zgodnie z art. 31a u.s.p. i art.38 u.s.w. rezygnacja starosty czy marszałka województwa zostaje przyjęta zwykłą większością głosów przez radę powiatu lub odpowiednio przez sejmik województwa. W konsekwencji rezygnacji starosty (marszałka) na najbliższej sesji rada powiatu (art. 31a ust.2 u.s.p.) i sejmik województwa (art. 38 ust.2 u.s.w.) podejmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji całego zarządu. Tak więc rezygnacja ze stanowiska marszałka czy starosty powoduje z mocy prawa przyjęcie rezygnacji zarządów (odpowiednio) województwa i powiatu. Tak starosta (art.31a ust.3 u.s.p.) jak i marszałek województwa (art. 38 ust.3 u.s.w.) będą pełnić swoje funkcje do ostatniego dnia miesiąca, w którym winna się odbyć sesja rady (sejmiku) poświęcona przyjęciu rezygnacji.

W związku z koniecznością zachowania ciągłości funkcjonowania organów powiatu (art. 31b ust.3 i 4 u.s.p.) i województwa (art. 39 ust.3 i 4 u.s.w.) odwołane zarządy lub jego poszczególni członkowie pełnią dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu.

Utrata prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów powoduje, że mandat wójta (burmistrza , prezydenta miasta) wygasa.

²¹¹ Martysz Cz. : Władze powiatu, w: Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz pod redakcją Bogdana Dolnickiego. ABC. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o Warszawa 2007, s. 271.

Zgodnie z art. 11 §1 pkt.6 Kodeksu wyborczego ²¹² prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma osoba, która spełnia następujące wymogi:

- posiada obywatelstwo polskie,
- najpóźniej w dniu głosowania kończy 25lat.

W myśl art. 6 u.p.s ²¹³ pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru (lub powołania) może być osoba, która między innymi:

- posiada obywatelstwo polskie,
- posiada pełną zdolność do czynności prawnych,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Wygaśnięcie mandatu pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru może również nastąpić przed upływem kadencji, gdy ten zrzeknie się obywatelstwa polskiego w trybie przewidzianym w art. 13.1 Ustawy z dnia 15 lutego 1962r. o obywatelstwie polskim²¹⁴. Art.6 ust.2 u.p.s. ²¹⁵ zawiera zapis, iż pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru może być osoba, która jest obywatelem polskim. Również w ustawach ustrojowych znalazł się zapis, że członkiem zarządu powiatu (art.26 ust.2a u.s.p. ²¹⁶),

²¹² Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²¹³ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

²¹⁴ Dz. U. 2000r. Nr 28, poz. 353: Obywatel polski traci obywatelstwo polskie na swój wniosek po uzyskaniu zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

²¹⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

²¹⁶ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

województwa (art. 31 ust.2a u.s.w.²¹⁷) nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim.

Niespełnienie któregokolwiek z wymienionych wymogów skutkuje wygaśnięciem mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co stwierdza rada gminy w drodze uchwały najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu (przed podjęciem uchwały rada powinna umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień). Od uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójtowi (burmistrzowi , prezydentowi miasta) przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od dnia jej doręczenia. Wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – zgodnie z art. 493 §3 Kodeksu wyborczego następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę.²¹⁸

Członkowie zarządu powiatu i województwa również muszą spełniać wszystkie warunki wymagane przez art.6 u.p.s.

Mandat wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wygasa również w przypadku **naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej**, określonych w odrębnych przepisach.

Zgodnie z art.27 u.s.g.²¹⁹ funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z :

- 1) funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie,
- 2) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta,
- 3) zatrudnieniem w administracji rządowej,
- 4) mandatem posła lub senatora.

²¹⁷ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

²¹⁸ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²¹⁹ Dz. U 2001r. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity).

W myśl Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych ²²⁰ funkcji wójta nie można też łączyć z :

- stanowiskiem pracownika narodowego funduszu zdrowia (pracownicy Funduszu nie mogą być jednocześnie członkami organu lub pracownikami jednostek samorządu terytorialnego – art.112 ust.1 pkt.4),
- funkcją Prezesa Funduszu, zastępcy Prezesa Funduszu (art. 103 ust.6),
- ze stanowiskiem głównego księgowego (art. 103 ust.6a).

Wójt, burmistrz, prezydent miasta w okresie pełnienia swych funkcji – w myśl art. 4 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²²¹ nie mogą:

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego ;
- być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność;
- być członkami zarządów rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;

²²⁰ Dz. U. 2008r. Nr 164, poz. 1027.

²²¹ Dz. U. 2006r. Nr 216, poz. 1584 (tekst jednolity).

- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Naruszenie tych zakazów przez osoby pełniące funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – zgodnie z art.5 ust.1 pkt.3 u.o.p.d.g. – powoduje wygaśnięcie ich mandatu.

Orzeczenie niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub śmierć wójta (burmistrza , prezydenta miasta) skutkuje wygaśnięciem mandatu.

Jeśli chodzi o orzeczenie niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, to problem ten uregulowany jest w rozdziale trzecim Ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zatytułowanym „Niezdolność do pracy”.²²²

Z art.12 ust.2 przywołanej ustawy wynika, że całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy. Zaś trwałą niezdolność do pracy orzeka się, jeżeli według wiedzy medycznej nie ma rokowań odzyskania zdolności do pracy (art.13 ust.2).

²²² Dz. U. 1998r. Nr 162, poz. 1118.

Oceny niezdolności do pracy, jej stopnia oraz ustalenia trwałości lub przewidywanego okresu niezdolności do pracy dokonuje w formie orzeczenia lekarz orzecznik ZUS (art.14).

W przypadku orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta, członka zarządu powiatu, członka zarządu województwa) jego mandat wygasa po uprawomocnieniu się orzeczenia lekarza orzecznika i wydaniu orzeczenia przez komisję lekarską. Uchwałą stwierdzającą wygaśnięcie mandatu wójta, zgodnie z art. 492 §2 Kodeksu wyborczego²²³ podejmuje rada gminy najpóźniej po upływie miesiąca od wydania orzeczenia przez komisję lekarską.

W przypadku śmierci wójta również rada gminy podejmuje uchwałę o wygaśnięciu jego mandatu.

Brak jest uregulowania kwestii zaginięcia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zwrócił na to uwagę A. Szewc, który zasugerował, aby: nieobecność wójta potraktować jako przedłużający się i nierokujący nadziei na szybką poprawę brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez gminę, o której mówi art.97 u.sam.gmin. (...). Zawieszenie organu gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego powinno dotyczyć tylko urzędu wójta (nie rady gminy). ²²⁴

Wygasa również mandat wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przypadku odwołania go w drodze referendum (art. 492§1 pkt.8 Kodeksu wyborczego oraz art. 28a u.s.g.).

Odwołanie wójta (burmistrz, prezydenta miasta) w drodze referendum może mieć miejsce w kilku przypadkach.

1. Nieudzielenia mu absolutorium (negatywna ocena wykonania budżetu gminy za ubiegły rok), które daje radzie gminy możliwość

²²³ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²²⁴ Szewc A. , Szewc T. : Wójt, burmistrz, prezydent miasta. Warszawa 2006, s.47.

wystąpienia z wnioskiem o podjęcie inicjatywy przeprowadzenia referendum.

Reguluje to art. 28a u.s.g.²²⁵ Przed podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta (art.28a ust.4 u.s.g.). Uchwałę o referendum rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym (art. 28a ust.5 u.s.g.).

2. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium jedynie na wniosek co najmniej jednej czwartej ustawowego składu rady. Takie odwołanie może nastąpić po upływie dziewięciu miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji (art.28b ust.1 u.s.g.). Wniosek rady gminy wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania. Podlega on zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną (art. 28b ust.2 u.s.g.). Rada gminy podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie czternastu dni od dnia złożenia wniosku większością co najmniej trzech piątych głosów ustawowego składu rady w imiennym głosowaniu (art. 28b ust.3 i 4 u.s.g.). Uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum (w trybie art. 28a lub 28b u.s.g.) przewodniczący rady gminy przekazuje wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu. Jeśli organ nadzorczy (wojewoda) nie unieważni uchwały, to komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum.

3. Referendum w sprawie odwołania wójta może też być przeprowadzone na wniosek

²²⁵ Dz. U 2001r. Nr 142, poz. 1591.

mieszkańców gminy. Z wnioskiem o przeprowadzenie referendum – zgodnie z art.4 pkt.1 u.ref.lok.²²⁶ - może wystąpić:

- grupa co najmniej 5 obywateli uprawnionych do wybierania rady gminy,
- statutowa struktura partii politycznej działającej w danej gminie,
- organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną obejmującą swoją statutową działalnością co najmniej obszar danej gminy (art.11 ust.1 u.ref.lok.)

O zamiarze przeprowadzenia referendum jego inicjator ma obowiązek powiadomić wójta i komisarza wyborczego (art.12 ust.1 i 6 u.ref.lok.), a mieszkańców powiadomić o przedmiocie zamierzonego referendum, podać do ich wiadomości pytania referendum oraz uzasadnienie odwołania wójta (art.15 u.ref.lok.). Referendum – zgodnie z art. 55 u.ref.lok.- jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej trzydzieści procent uprawnionych do głosowania. Jeśli za odwołaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w referendum opowiedziało się więcej niż pięćdziesiąt procent mieszkańców (oddano więcej niż połowę ważnych głosów na takie rozstrzygnięcie), to wojewoda ogłasza niezwłocznie w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokół wyniku referendum otrzymany od terytorialnej komisji (art. 62 ust.3 u.ref.lok.). Zgodnie z art. 67 ust.2 u.ref.lok. po ogłoszeniu wyników referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców w sprawie odwołania wójta przed upływem kadencji jego mandat wygasa.

Wojewoda w trybie działań nadzorczych (art.492§1pkt.9 Kodeksu wyborczego²²⁷) **może doprowadzić do wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta).** Reguluje tę kwestię art. 96 ust.2 u.s.g.²²⁸

²²⁶ Dz. U. 2000r. Nr 88, poz. 985.

²²⁷ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²²⁸ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

W myśl przywołanego artykułu w przypadku powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez wójta wojewoda podejmuje stosowne działania:

- wzywa wójta do zaprzestania naruszeń prawa (nie muszą to być naruszenia związane tylko z tworzeniem prawa ale także jego łamaniem w praktyce albo też niepodejmowaniem wymaganych przez prawo działań),
- jeśli to wezwanie jest bezskuteczne występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta.

Jeżeli Prezes Rady Ministrów uwzględni wniosek wojewody, to wtedy (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej) wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję. Wtedy mandat wójta wygasa.

Analogicznie problem ten regulują u.s.p. i u.s.w. Zgodnie z art. 83 ust.2 u.s.p.²²⁹ jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu, wojewoda wzywa radę powiatu do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu. W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

W przypadku, gdy powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd województwa to zgodnie z art. 84 ust.2 u.s.w.²³⁰, wojewoda wzywa sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie

²²⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

²³⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

zarządu województwa. W razie rozwiązania zarządu do czasu wyboru nowego zarządu, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 97 ust.1 u.s.g. w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyborów rady oraz wójta na kolejną kadencję.

Powołanie komisarza rządowego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy (art. 97 ust.2 u.s.g.). Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania (art.97 ust.4 u.s.g.).

Zgodnie z Wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2000r. (I PKN 455/00) zawieszony wójt (burmistrz, prezydent miasta) otrzyma wynagrodzenie gwarancyjne: Pracownikowi samorządowemu, który został odsunięty od wykonywania obowiązków w następstwie zawieszenia organów gminy na podstawie art.97 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (...) przysługuje wynagrodzenie gwarancyjne przewidziane w art. 81 §1 k.p.²³¹

Mandat wójta (burmistrza, prezydenta miasta) **może również wygasnąć na skutek przeprowadzonych zmian w podziale terytorialnym kraju.**

Skutki zmian w podziale terytorialnym państwa zachodzące w toku kadencji rad określa art. 390 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. –

²³¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2000r. I PKN 455/00, w: PiZS 2001, nr 8, s.38.

Kodeks wyborczy²³². W §3 pkt.1 przywołanego artykułu ustawodawca stwierdza, że: jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączą się w nową jednostkę, rady tych jednostek zostają z mocy prawa rozwiązane ²³³. Mamy więc tutaj do czynienia ze zniesieniem gminy, w której wójt piastował swój urząd, co skutkuje wygaśnięciem mandatu wójta z mocy prawa.

Inaczej będzie w przypadku zmiany w podziale terytorialnym państwa skutkującej wygaśnięciem praw powiatu posiadanych przez miasto. Zgodnie z art. 390 §2 Kodeksu wyborczego zmiany te nie spowodują rozwiązania rady tego miasta, a więc prezydent miasta zachowa swój urząd, gdyż jego mandat nie wygaśnie.

W myśl art. 390 §6 Kodeksu wyborczego komisarz wyborczy podaje do publicznej wiadomości oraz ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w formie obwieszczenia informację o rozwiązaniu z mocy prawa rady jednostki (powoduje to wygaśnięcie mandatu wójta). W takim przypadku stwierdzenie o wygaśnięciu mandatu wójta nie wymaga uchwały rady gminy.

W czasie analizy przyczyn skutkujących wygaśnięciem mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nasuwa się pytanie, z jaką chwilą wygasa mandat wójta :

- czy z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały stwierdzającej jego wygaśnięcie,
- czy z chwilą wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego,
- czy z chwilą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd okręgowy lub administracyjny ?

Magdalena Gurdek słusznie zauważyła, że ustalenie momentu , w którym wójt traci umocowanie do działania jako organ wykonawczy

²³² Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²³³ Dz. U. 2003r. Nr 159, poz. 1547 (tekst jednolity).

gminy jest niezwykle ważne, gdyż od ustalenia tego uzależniona jest ważność wydawanych przez niego decyzji oraz zawieranych – w imieniu gminy – umów, a także wiążące się z tym obowiązki odszkodowawcze, które niejednokrotnie mogą opiewać na znaczne kwoty²³⁴.

Wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza , prezydenta miasta) wskutek:

- odmowy złożenia ślubowania,
- niezłożenia oświadczenia (w określonych przepisami terminach) majątkowego,
- pisemnego zrzeczenia się mandatu,
- utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów,
- naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem innych funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej,
- orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji,
- śmierci,

stwierdza rada gminy w drodze uchwały najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu, a w przypadku pięciu pierwszych rada powinna wójtowi umożliwić złożenie wyjaśnień (art. 492§2 Kodeksu wyborczego ²³⁵). Uchwała w powyższych przypadkach ma charakter deklaratoryjny, ale w przypadku :

- utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów,

²³⁴ Gurdek M. : Wygaśnięcie mandatu wójta. Głos w dyskusji. Przegląd Prawa Publicznego 2000, nr 11, s. 76.

²³⁵ Dz. U. 2011r. Nr 12, poz. 112.

- naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej określonych w odrębnych przepisach,
- odmowy złożenia przez niego ślubowania,
- niezłożenia w terminach, określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym wójtowi przysługuje prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały. Do czasu rozstrzygnięcia sprawy wójt nadal wykonuje swoje obowiązki. Sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni. Wygaśnięcie mandatu wójta następuje z dniem uprawomocnienia wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę (art. 493§1 – 3 Kodeksu wyborczego²³⁶). Tak więc i w tych przypadkach wygaśnięcie mandatu wójta następuje nie w dniu stwierdzenia wygaśnięcia mandatu przez radę gminy, ale dopiero po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego. Ta data zostanie wpisana do świadectwa pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako dzień ustania stosunku pracy.

Utrata mandatu wójta z powodu orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji następuje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia lekarza orzecznika (pod warunkiem, że nie wniesiono sprzeciwu lub nie zgłoszono zarzutu wadliwości) albo wydania orzeczenia przez komisję lekarską.

Wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powyższej przyczyny stwierdza w drodze uchwały rada gminy najpóźniej po upływie miesiąca od wydania orzeczenia przez komisję lekarską.

Jednak ustanie stosunku pracy następuje z dniem wydania orzeczenia przez komisję lekarską i ta data zostanie wpisana do świadectwa pracy jako dzień ustania stosunku pracy z wójtem (

²³⁶ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

burmistrzem , prezydentem miasta), gdyż pracownik uznany za trwale niezdolnego do pracy nie może pełnić swoich pracowniczych obowiązków.

Wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wskutek jego śmierci również wymaga uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta najpóźniej po upływie miesiąca od daty śmierci (ustalonej w akcie zgonu). W tym przypadku data ustania stosunku pracy jest prosta, gdyż artykuł 63¹ §1 Kodeksu pracy stanowi, iż : z dniem śmierci pracownika stosunek pracy wygasa

²³⁷ .

Odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze referendum nie wymaga uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta.

Mandat wójta wygasa – zgodnie z art. 67 ust.2 – 3 Ustawy z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym ²³⁸ - po ogłoszeniu wyników referendum przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z tą chwilą mandat wójta wygasa, a wraz z nim ustaje stosunek pracy.

Wojewoda może w trybie działań nadzorczych doprowadzić do wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Terminem ustania stosunku pracy odwołanego wójta (burmistrza , prezydenta miasta) będzie dzień wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która do czasu wyboru nowego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie pełnić jego funkcję (art. 96 ust.2 u.s.g.) ²³⁹ .

W przypadku zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego do sądu administracyjnego (art. 98 ust.1 u.s.g.) rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd (art. 98 ust.5 u.s.g.). Z tym też dniem zaskarżone zarządzenie zastępcze staje się wykonalne

²³⁷ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007 , s. 222.

²³⁸ Dz. U. 2000r. Nr 88, poz. 985.

²³⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

(mandat wójta wygasa) i stosunek pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustaje.

Stosunek pracy z członkami zarządu powiatu (zarządu województwa) może też być rozwiązany przed upływem kadencji na skutek odwołania. Odwołanie powoduje – jak orzekł w wyroku z dnia 14 czerwca 1995r. Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) w Warszawie – w świetle art.73§2 Kodeksu pracy rozwiązanie z nimi stosunku pracy z wyboru wskutek wygaśnięcia mandatu, bez potrzeby podejmowania dodatkowej czynności w przedmiocie rozwiązania tego stosunku²⁴⁰.

Jeżeli członek zarządu powiatu lub zarządu województwa nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego rada powiatu lub sejmik województwa odwołuje go najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę – zgodnie z art. 25”f” ust.4 u.s.p. ²⁴¹ i art. 27”f” ust.3 i 4 u.s.w.²⁴² jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 §1 Kodeksu pracy.

Organy powiatu i województwa ulegają też rozwiązaniu z mocy prawa na skutek zmian w podziale terytorialnym kraju zgodnie z przepisami art. 390 §1 pkt.3 oraz §5 Kodeksu wyborczego²⁴³.

Ustanie stosunku pracy członka zarządu powiatu i województwa (niebędącego jego przewodniczącym) może nastąpić również w przypadku złożenia przez niego rezygnacji z członkostwa w zarządzie. Rada powiatu (sejmiku województwa) podejmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji i zwolnienia z pełnienia obowiązków członka zarządu zwykłą większością głosów nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Niepodjęcie przez radę powiatu (sejmiku

²⁴⁰ Wyrok z dnia 14 czerwca 1995r. NSA w Warszawie II SA 1171/95 ONSA 1996/2/93.

²⁴¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 (tekst jednolity).

²⁴² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

²⁴³ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

województwa) uchwały w tym terminie jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała (art. 31²⁴⁴ c” u.s.p.²⁴⁴ i art. 40 u.s.w.²⁴⁵).

Stosunek pracy rezygnującego z członkostwa w zarządzie powiatu lub województwa ustaje w dniu złożenia rezygnacji.²⁴⁶

W związku z tym, że czynności z zakresu prawa pracy wobec członków zarządu powiatu wykonuje starosta powiatu (art. 9 ust.3 u.p.s.) a wobec członków zarządu województwa marszałek województwa (art. 10 ust.3 u.p.s.) wpisuje on do świadectwa pracy rezygnującego członka zarządu z członkostwa w zarządzie powiatu (zarządzie województwa) datę złożenia rezygnacji jako termin ustania stosunku pracy.

Natomiast odwołanie starosty lub marszałka województwa albo złożenie przez nich rezygnacji ze stanowiska niesie skutki dla całego zarządu. Zgodnie z art. 31 ust.4 u.s.p. i art. 37 ust.4 u.s.w. odwołanie starosty (marszałka województwa) albo złożenie przez nich rezygnacji jest, odpowiednio, równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu (zarządu województwa) albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu. (zarząd województwa)²⁴⁷

W takim przypadku rada powiatu (sejmik województwa) dokonuje wyboru nowego zarządu w ciągu trzech miesięcy od dnia odwołania albo od dnia przyjęcia rezygnacji. Odwołany zarząd powiatu (zarząd województwa) pełni dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu (art. 31²⁴⁸ b” u.s.p. i art. 39 ust.1 i 3 u.s.w.).

Stosunek pracy członków dotychczasowego zarządu ustaje w dniu wybrania nowego zarządu.

²⁴⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

²⁴⁵ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

²⁴⁶ Zob. Głosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 1991r. , SA / Wr 342/91 opublikowana w: Samorząd Terytorialny 1991/9/50.

²⁴⁷ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 oraz Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

Obowiązki związane z rozwiązaniem umowy o pracę z członkami ustępującego zarządu wykona nowo wybrany starosta (marszałek województwa). Natomiast czynności z zakresu prawa pracy (art. 10 ust.2 – 3 u.p.s.²⁴⁸) związane z ustaniem stosunku pracy ustępującego starosty (marszałka) wykona przewodniczący rady powiatu (sejmiku województwa).

Najbardziej typową i najczęstszą przyczyną ustania stosunku pracy z wyboru jest upływ kadencji, na jaki została powierzona funkcja. Zgodnie z art. 40 u.p.s. wójtom (burmistrzom, prezydentom miasta), starości, wicestarości, członkom zarządu powiatu oraz marszałkom, wicemarszałkom i członkom zarządu województwa, których stosunek pracy został rozwiązany z upływem kadencji przysługuje odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy ustaleniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy (art.40 ust.1 u.p.s.). W przypadku gdy osoba, o której mowa w ust.1 zostanie ponownie zatrudniona w najbliższej kadencji na podstawie stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie odprawa nie przysługuje (art.40, ust.2 u.p.s.). Do pracownika, o którym mowa w ust.1, nie stosuje się przepisu art. 75 Kodeksu pracy (art.40 ust.3 u.p.s.).²⁴⁹

Jak wynika z powyższego przepisu dla nabycia odprawy muszą być spełnione łącznie dwa warunki:

- rozwiązanie stosunku pracy z upływem kadencji
- nienawiązanie stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie w najbliższej kadencji.

W przypadku spełnienia tych dwóch warunków uprawniona osoba otrzyma odprawę niezależnie od wszelkich innych okoliczności. Nie wpłyną na wypłatę odprawy między innymi nawet takie okoliczności jak:

²⁴⁸ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

²⁴⁹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz.1458.

- przebywanie na urlopie bezpłatnym u poprzedniego pracodawcy,
- przebywanie na urlopie bezpłatnym u poprzedniego pracodawcy, gdy jest nią ta sama jednostka samorządu terytorialnego, w której pracownik był zatrudniony na podstawie wyboru,
- zbieg odprawy z jednoczesną wypłatą odprawy emerytalnej lub rentowej (zob. Wyrok Sądu Najwyższego z 30 maja 2001r. sygn. akt. I PKN 416/2000²⁵⁰).

W przypadku, gdy stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru ulega rozwiązaniu w trakcie trwania kadencji ma zastosowanie art. 75 Kodeksu pracy. Wynika to z art. 43 ust.1 u.p.s, który stanowi że: W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy²⁵¹.

Zgodnie z art. 75 Kodeksu pracy pracownikowi, który nie pozostawał w związku z wyborem na urlopie bezpłatnym, przysługuje odprawa w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia.²⁵²

Udzielenie pracownikowi samorządowemu z wyboru urlopu bezpłatnego na czas trwania kadencji powoduje w przypadku jej skrócenia, że pracownikowi przysługuje roszczenie o dopuszczenie do pracy, a w razie odmowy zatrudnienia, roszczenie o wynagrodzenie za cały czas niewykonywania pracy (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 1999r. III APa 27/99, OSA 2000, nr 5, poz. 19)²⁵³.

Tak więc wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, członkowie zarządu powiatu i województwa odwołani w trakcie trwania kadencji mają prawo do odprawy zgodnie z art. 75 Kodeksu pracy pod warunkiem, że nie przebywają na urlopie bezpłatnym u swojego

²⁵⁰ OSNP 2003, nr 7, poz. 169.

²⁵¹ Dz. U. 2008r. Nr 223, po. 1458.

²⁵² Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s. 257.

²⁵³ Perdeus W. : Stosunki pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, w: Liszcz T. (red.), Borek – Buchajczuk R., Perdeus W. : Prawo Urzędnicze. Lublin 2010, s.192.

pracodawcy. Nie nabywa prawa do odprawy z art. 75 Kodeksu pracy pracownik samorządowy w sytuacji rozwiązania stosunku pracy z upływem kadencji, gdy zostanie ponownie zatrudniony na podstawie stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie, gdyż art. 40 ust.2 u.p.s stanowi , że takiej osobie odprawa nie przysługuje²⁵⁴ .

Taki pracownik nie ma więc prawa do żadnej z odpraw.

²⁵⁴ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

2.2 Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie powołania.

Wprowadzenie do prawa pracy stosunku pracy opartego na powołaniu nastąpiło w 1950r. poprzez wydanie Dekretu z dnia 26 października 1950r. o przedsiębiorstwach państwowych.²⁵⁵ Art.14 ust.2 – 3 stanowił, że dyrektora przedsiębiorstwa kluczowego powołuje i odwołuje minister po zasięgnięciu opinii lub na wniosek jednostki nadrzędnej, zaś zastępców dyrektora i głównego księgowego przedsiębiorstwa kluczowego powołuje i odwołuje minister na wniosek dyrektora, po zasięgnięciu opinii jednostki nadrzędnej.²⁵⁶

Osiemnaście lat później mocą Ustawy z dnia 15 lipca 1968r. o pracownikach rad narodowych²⁵⁷ ustawodawca postanowił, że zawiązanie stosunku pracy z pracownikiem, który ma być zatrudniony na stanowisku kierowniczym, następuje w drodze powołania za jego zgodą, zaś powołanie na stanowisko kierownicze jest równoznaczne z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony (art.13 ust.2 i 4). Powołania (art.15) i odwołania (art.27 ust.1) dokonuje w drodze uchwały prezydium rady narodowej. Odwołanie pracownika ze stanowiska kierowniczego, równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy za trzymiesięcznym wypowiedzeniem, mogło nastąpić tylko z przyczyn określonych w art.24 ust.1 niezależnie od okresu jego zatrudnienia w radach narodowych, z tym że przyczyna odwołania powinna być wskazana w uchwale (art.27 ust. 2). W myśl art. 27 ust.3 odwołanie było równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia, gdy zachodziły okoliczności przewidziane w przepisach określających rozwiązywanie umów o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia.

²⁵⁵ Dz. U. 1960r. Nr 18, poz. 111 (tekst jednolity).

²⁵⁶ Dz. U. 1960r. Nr 18, poz. 111 (tekst jednolity).

²⁵⁷ Dz. U. 1968r. Nr 25, poz. 164.

W obydwu przywołanych ustawach²⁵⁸ powołanie było podstawą zatrudnienia właściwą dla stanowisk kierowniczych, gdyż zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 68 §1 kodeksu pracy na podstawie powołania zatrudniało się kierowników zakładu pracy i ich zastępców.

Powołanie obok wyboru, mianowania i umowy o pracę z pracownikami samorządowymi jako podstawa nawiązania stosunku pracy zostało wprowadzone w art.2 Ustawy z dnia 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych.²⁵⁹ W ust.3 drugiego art. ustawodawca stwierdził, że na podstawie powołania zatrudnieni są następujący pracownicy samorządowi:

- zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- sekretarz gminy i powiatu,
- skarbnik gminy (główny księgowy budżetu),
- skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu),
- skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa).

Ten krąg pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania został zmniejszony w uchwalonej osiemnaście lat później Ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych.²⁶⁰

Zgodnie z art. 4 u.p.s. pracownicy samorządowi mogą być zatrudnieni tylko na podstawie: wyboru, powołania i umowy o pracę. Ustawodawca wyeliminował mianowanie jako podstawę nawiązania stosunku pracy. Został też zmniejszony krąg pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania (sekretarze nie są już zatrudniani na podstawie powołania lecz umowy o pracę).

²⁵⁸ Dz. U. 1960r. Nr 18, poz. 111 oraz Dz. U. 1968r. Nr 25, poz. 164.

²⁵⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1593.

²⁶⁰ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Zgodnie z art.4 ust.1 pkt.2 u.p.s. na podstawie powołania mogą być zatrudnieni wyłącznie:

- zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- skarbnik gminy,
- skarbnik powiatu,
- skarbnik województwa.

Ustawodawca w Ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych²⁶¹ ściśle ustalił zakres podmiotowy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania, natomiast nie wprowadził żadnych regulacji odnoszących się bezpośrednio do stosunków pracy z powołania.

Już A. Nowak analizując pod rządami Ustawy z dnia 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych²⁶² normatywną strukturę pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie powołania stwierdził, że: struktura normatywna określająca status pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie powołania jest złożona z norm prawnych zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych oraz norm kodeksu pracy i norm statutowych określonej jednostki samorządu terytorialnego funkcjonalnie ze sobą powiązanych. Dominują w tej strukturze normy kodeksu pracy a normy ustawy o pracownikach samorządowych oraz normy statutowe dopełniają tylko w niewielkim zakresie analizowaną konstrukcję.²⁶³

W obecnym stanie prawnym status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania dopełniają

²⁶¹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

²⁶² Dz. U. 1990r. Nr 21, poz. 124.

²⁶³ Nowak A. : Odwołanie ze stanowisk w jednostkach samorządu terytorialnego obsadzanych na podstawie aktu powołania, w: Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej tom 9 pod redakcją Arkadiusza Nowaka. Uniwersytet Śląski Katowice 1992, s.51.

jeszcze normy Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym,²⁶⁴ Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym²⁶⁵, Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa²⁶⁶, normy Ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy ²⁶⁷ oraz przepisy Rozporządzenia RM z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²⁶⁸.

Natomiast stanowione przez organy samorządowe akty takie jak statuty, regulaminy organizacyjne czy regulaminy pracy wpływają w niewielki sposób na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania. Regulacje zawarte w wyżej wymienionych aktach nie mogą być sprzeczne z ustawami a szczególnie z Kodeksem pracy.

Zgodnie z art.43 ust.1 u.p.s. w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy²⁶⁹. To one będą miały pierwszeństwo w stosowaniu do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania.

Akt powołania jednocześnie powoduje:

- nawiązanie stosunku pracy,
- powierzenie określonego stanowiska.

Powierzenie stanowiska to przyznanie pracownikowi kompetencji, które mogą polegać na:

- a) ustanowieniu pracownika organem osoby prawnej,
- b) na umocowaniu go do działania w cudzym imieniu w charakterze pełnomocnika,

²⁶⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

²⁶⁵ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 (tekst jednolity).

²⁶⁶ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (tekst jednolity).

²⁶⁷ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²⁶⁸ Dz. U. 2009r. Nr 50, poz. 398.

²⁶⁹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

- c) na udzieleniu mu innych kompetencji, które związane z określonym stanowiskiem ustawodawca uznał, że należy powierzać w drodze aktu powołania²⁷⁰.

Obecnie **powołanie** jest traktowane jako jednostronny akt umocowujący daną osobę za jej zgodą (art.1 KP) w charakterze określonego organu (stanowiska) i jednocześnie nawiązującego stosunek pracy podlegający ogólnym przepisom prawa pracy, z wyjątkami przewidzianymi w uregulowaniach szczególnych zawartych w KP lub przepisach odrębnych²⁷¹.

Jako czynność prawna o charakterze jednostronnym powołanie – jak pisze J. Stelina²⁷² - wywołuje dwojakiego rodzaju skutki prawne:

- **organizacyjno – prawne** - polegają one na powierzeniu przez uprawniony organ (np. wójta) określonego stanowiska, najczęściej kierowniczego (np. zastępcy wójta) i co za tym idzie udzieleniu powołanej osobie niezbędnych pełnomocnictw;

- **obligacyjne** - w tej sferze akt powołania stanowi oświadczenie woli powołującego podmiotu o nawiązaniu stosunku pracy.

Skutek w postaci nawiązania stosunku pracy nastąpi dopiero po spełnieniu warunku określonego w art. 11 Kodeksu pracy. Zgodnie z tym artykułem nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika²⁷³.

W akcie powołania powinny znaleźć się takie same elementy, jakich wymaga w umowie o pracę przepis art. 29 §1 Kodeksu pracy: określenie

²⁷⁰ Brol J. : Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z 22.12.1976r. I PRN 121/76, NP. 1978, nr 1.

²⁷¹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.242.

²⁷² Zob. Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 310.

²⁷³ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.36.

stron umowy, rodzaj umowy, data jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności:

- rodzaj pracy,
- miejsce wykonywania pracy,
- wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia,
- wymiar czasu pracy,
- termin rozpoczęcia pracy²⁷⁴.

Zatrudnienie pracowników samorządowych na podstawie powołania może być poprzedzone konkursem (na podstawie ogólnych regulacji Kodeksu pracy). Podjęcie decyzji – pisze J. Stelina w sprawie konkursowej obsady stanowisk zastępcy wójta (burmistrza , prezydenta miasta) oraz skarbnika gminy, powiatu lub województwa należy do kompetencji podmiotu uprawnionego do powołania danej osoby na to stanowisko. Podmiot ten określa zasady konkursu, a w szczególności kryteria , jakim będzie się kierował dokonując wyboru spośród zgłoszonych kandydatur²⁷⁵.

Zgodnie z art. 68² KP stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się w terminie określonym w powołaniu, a jeżeli termin ten nie został określony – w dniu doręczenia powołania, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Powołanie powinno być dokonane na piśmie²⁷⁶ .

²⁷⁴ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.36.

²⁷⁵ Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 104.

²⁷⁶ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.243.

Stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem (art.68 Kp §1¹).

Niski poziom trwałości stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania jest jego najistotniejszą cechą. Podkreślali to liczni teoretycy i praktycy prawa pracy jak np. Kazimierz Jaśkowski²⁷⁷, Walerian Sanetra²⁷⁸, Andrzej Kisielewicz²⁷⁹, Arkadiusz Nowak²⁸⁰, Ewa Ura²⁸¹ i wielu innych. Ten brak stabilności stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania wynika wprost z art.70 Kodeksu pracy²⁸², w myśl którego pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Dotyczy to również pracownika, który na podstawie przepisów szczególnych został powołany na stanowisko na czas określony. Odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę lub rozwiązaniem umowy bez wypowiedzenia (art.70 §2 i 3 kp).

Do istoty statusu prawnego pracowników z powołania należy – zdaniem M. Rafacz – Krzyżanowskiej z jednej strony akt powołania a z drugiej akt odwołania. Kodeks pracy normujący sytuację prawną pracowników z powołania – oprócz tych dwóch aktów – nie przewiduje innej możliwości zmiany zatrudnienia pracownika z powołania. O zmianie rodzaju pracy pracownika z powołania przesądza więc jego

²⁷⁷ Zob. Jaśkowski K. : Rozwiązanie stosunku pracy pracownika zatrudnionego na podstawie powołania, PiZS 1976, z.1, s.2.

²⁷⁸ Sanetra W. : Prawo Pracy. Zarys wykładu. Białystok 1994. Tom 1 , s.4.

²⁷⁹ Kisielewicz A. : Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych, Prawo Pracy 1999, nr 5, s.10-11.

²⁸⁰ Nowak A. : PPPiPS tom. 9 pod red. Arkadiusza Nowaka. Uniwersytet Śląski. Katowice 1992, s.58-59.

²⁸¹ Ura E. : Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Wyd. UMCS . Lublin 1995, s.141.

²⁸² Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.245-246.

odwołanie z zajmowanego dotychczas stanowiska i ewentualne powołanie go drugim aktem na inne stanowisko.²⁸³

Regulacje Kodeksu pracy dotyczące aktów powołania i odwołania dotyczą również pracowników samorządowych. Zgodnie z u.p.s.²⁸⁴ na podstawie powołania zatrudniani są: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu i skarbnik województwa (art.4).

Kodeks pracy stanowi, że stosunek pracy na podstawie powołania (art. 68 §1) nawiązuje się w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Właśnie na mocy takich odrębnych przepisów powoływany i odwoływany jest zastępca wójta i skarbnicy gminy, powiatu i województwa.

Zgodnie z art. 26a Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym²⁸⁵ wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę.

Ustawodawca określił liczbę zastępców wójta, która nie może być większa niż (art.26a ust.2) :

- jeden w gminach do 20 tysięcy mieszkańców,
- dwóch w gminach do 100 tysięcy mieszkańców,
- trzech w gminach do 200 tysięcy mieszkańców,
- czterech w gminach powyżej 200 tysięcy mieszkańców.

²⁸³ Rafacz – Krzyżanowska M. : Jeszcze w sprawie wypowiedzenia warunków pracy i płacy wobec pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, PiZS 1981r. Nr 3, s. 27 – 28.

²⁸⁴ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

²⁸⁵ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

W przypadku gdy określona przez wójta liczba jego zastępców jest większa niż jeden, w swym zarządzeniu wójt wskazuje imiennie pierwszego i kolejnych zastępców. Obsadzenie stanowiska zastępcy wójta w liczbie określonej w wyżej przywołanej ustawie (art. 26a ust.2) jest obligatoryjne i musi być przewidziane w statucie gminy, co podkreślał B. Dolnicki stwierdzając, że : stanowisko zastępcy wójta (burmistrza , prezydenta miasta) jest obligatoryjne i rada gminy nie może zrezygnować z niego w statucie gminy²⁸⁶.

Natomiast liczba zastępców nie może przekroczyć limitu maksymalnego określonego w art. 26 ust.2 u.s.g. Statut gminy lub regulamin organizacyjny gminy może przewidzieć mniejszą ilość zastępców wójta niż maksymalna. Taką możliwość dopuszcza Andrzej Szewc, który interpretując art. 26 ust.2 u.s.g. stwierdził, że: Nie będzie bowiem sprzeczna z tym przepisem sytuacja, gdy w gminie liczącej ponad 200 tys. mieszkańców obsadzone będą mniej niż cztery stanowiska zastępców wójta gminy²⁸⁷.

Zgodnie z art.70 Kodeksu pracy pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Dotyczy to również pracownika, który na podstawie przepisów szczególnych został powołany na stanowisko na czas określony²⁸⁸.

Takimi przepisami szczególnymi są w przypadku rozwiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi w drodze odwołania następujące ustawy:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ²⁸⁹,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym²⁹⁰,

²⁸⁶ Dolnicki B. : Monokratyczne organy samorządu terytorialnego , w: Samorząd Terytorialny 2003, nr 1.

²⁸⁷ Szewc A., w : Szewc A., Jyż G., Pławewski Z. : Samorząd gminny. Komentarz . Dom Wydawniczy ABC. Warszawa 2005, s.297.

²⁸⁸ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszański, Warszawa 2007, s.245-246.

²⁸⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa²⁹¹,
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy²⁹²,
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych²⁹³.

Przywołany art. 70 Kodeksu pracy ma zapewnić uprawnionym organom swobodę w odwołaniu pracowników ze stanowisk szczególnie ważnych dla funkcjonowania jednostek organizacyjnych. Dotyczy to również odwołania ze stanowisk zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czy skarbników gminy, powiatu i województwa.

Odwołanie zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ze stanowiska jest czynnością odwrotną do powołania. Dokonuje go ten sam organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta), który zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powołał. Odwołania zastępcy wójta, podobnie jak jego powołania dokonuje wójt w drodze zarządzenia, a więc na piśmie.

Odwołanie stanowi akt wywołujący podwójny skutek prawny:

- pozbawia daną osobę (w tym przypadku zastępcę wójta) stanowiska,
- rozwiązuje między stronami stosunek pracy (tutaj urzędem gminy reprezentowanym przez wójta) oraz zastępcą wójta.

Te dwa skutki prawne wynikające z odwołania – podkreśla Walerian Sanetra – z reguły nie następują jednocześnie (chyba, że odwołanie jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia)²⁹⁴.

W sferze stosunku pracy odwołanie zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o

²⁹⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

²⁹¹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

²⁹² Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²⁹³ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

²⁹⁴ Sanetra W. : Prawo Pracy. Zarys Wykładu Białystok 1994. T. 1, s. 45.

pracę lub rozwiązaniem umowy bez wypowiedzenia. Natomiast w sferze wykonywania uprawnień wynikających z zajmowanego stanowiska (pełnionej funkcji) odwołanie wywiera skutek natychmiastowy z chwilą doręczenia aktu odwołania lub w terminie w nim wskazanym.

Zgodnie z art. 26a u.s.g.²⁹⁵ wójt samodzielnie może odwołać swojego zastępcę w każdym czasie. Widać tu wyraźnie brak szczególnej ochrony stosunku pracy nawiązanego z powołanym zastępcą wójta. To ograniczenie ochrony stosunku pracy nawiązanego z pracownikami samorządowymi na podstawie powołania podkreślał A.Nowak:

- odwołanie z zajmowanego stanowiska dotyczy zarówno pracowników samorządowych powołanych na czas nieokreślony, a także tych , którym stanowisko to zostało powierzzone na czas określony,

- oznaczenie czasu zatrudnienia pracownika samorządowego w akcie powołania na stanowisko nie powoduje jakichkolwiek ograniczeń w zakresie możliwości wcześniejszego od uprzednio oznaczonego terminu odwołania. Dalej – konkluduje A. Nowak – oznaczenie czasu zatrudnienia pracownika samorządowego w akcie powołania go na określone stanowisko w jednostce samorządu terytorialnego nie gwarantuje mu trwałości zatrudnienia takiej, jaka powstaje np. z chwilą zawarcia umowy o pracę na czas oznaczony²⁹⁶.

Dotyczy to zarówno stron stosunku pracy z powołania skarbnika gminy, powiatu i województwa jak i zastępcy wójta, (burmistrza , prezydenta miasta).

Jeśli chodzi o stanowisko zastępcy wójta to jest ono kadencyjne. W przypadku upływu kadencji wójta, zastępca wójta – zgodnie z art. 29 ust.2 u.s.g. pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta.

²⁹⁵ Dz. U 2001r. Nr 142, poz. 1591.

²⁹⁶ Nowak A. : Odwołanie ze stanowisk w jednostkach samorządu terytorialnego obsadzanych na podstawie aktu powołania, w: PPiPS. Tom 9 pod redakcją Arkadiusza Nowaka. Uniwersytet Śląski . Katowice 1992, s.58.

Wynika z tego, że po upływie kadencji wójta stosunek pracy zastępcy wójta trwa nadal nawet po wyborze nowego wójta. Dopiero gdy nowy wójt go odwoła lub powoła nowego zastępcę na jego miejsce, to dotychczasowy (stary) zastępca wójta zaprzestaje wykonywania swoich obowiązków i jego stosunek pracy zostaje rozwiązany przez odwołanie lub też na skutek upływu czasu, na który został zawarty.

Odwołanie zastępcy wójta może też nastąpić z mocy samego prawa, jeśli mandat wójta wygaśnie przed upływem kadencji z przyczyn wskazanych w art. 383 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy²⁹⁷.

Zgodnie z art.28e u.s.g. ²⁹⁸ wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców. Bieg terminu odwołania zastępcy (zastępców) wójta – jak podkreśla Andrzej Szewc – rozpoczyna się (a nie ustaje) z dniem wygaśnięcia mandatu wójta. Okoliczność ta – pisze dalej A. Szewc – ma znaczenie zwłaszcza w tych przypadkach, w których wójtowi przysługuje odwołanie od uchwały rady gminy stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. W tego rodzaju przypadkach bieg terminu odwołania zastępcy (zastępców) wójta rozpoczyna się dopiero z dniem wydania przez Sąd Okręgowy orzeczenia oddalającego odwołanie wójta od uchwały rady gminy (art. 27 ust.2 u.bezp.wyb.wójta). ²⁹⁹

W zasadzie wójt samodzielnie decyduje o powołaniu jak i odwołaniu swojego zastępcy. On sam decyduje o tym, czy i kiedy odwołać swojego zastępcę. Istnieją jednak sytuacje przewidziane w przepisach samorządu gminnego, które „wymuszają” na wójcie odwołanie zastępcy. Z treści art. 24„h” ust.5 u.s.g. wynika, że zastępca wójta do pierwszego oświadczenia majątkowego jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia

²⁹⁷ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

²⁹⁸ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

²⁹⁹ Szewc A. w: Szewca A. , Jyż G., Bławecki Z. Samorząd gminny Komentarz. Dom Wydawniczy ABC. Warszawa 2005, s.315 – 316.

działalności gospodarczej, jeżeli prowadził ją przed dniem powołania. Natomiast art. 24^k ust.3 u.s.g. stanowi, że: Jeżeli sekretarz gminy, zastępca wójta, kierownik jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta nie złożą w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia³⁰⁰. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym w art.24k ust.2 i 3 u.s.g. jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 §1 pkt.1 Kodeksu pracy (ust.4 przywołanego art. u.s.g.).

Tak więc w przypadku niezłożenia w wyznaczonym terminie przez zastępcę wójta oświadczenia majątkowego wójt, chcąc nie chcąc, ma obowiązek prawny zgodnie z treścią art.24 k ust.3 i 4 u.s.g. odwołać swego zastępcę i rozwiązać z nim umowę o pracę w trybie art. 52§1pkt.1 Kodeksu pracy. Użyty przez ustawodawcę zwrot „właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia” jest sformułowaniem niezbyt szczęśliwym , gdyż ustawodawcy – co słusznie zauważył Andrzej Szewc – chodziło o to, by odwołanie (ze skutkiem natychmiastowym) nastąpiło najpóźniej z upływem 30 dnia od uchybionego terminu³⁰¹. Takie też stanowisko zajął w tej sprawie Sąd Najwyższy w swojej Uchwale z dnia 5 kwietnia 2007r. : Racjonalna wykładnia sformułowania użytego w art. 25k ust.3 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do wniosku, że nastąpiło w nim określenie terminu końcowego, do upływu którego pracodawca może rozwiązać umowę o pracę, a różnica w tej regulacji w stosunku do art.52 §2 k.p. polega na tym, że jest to termin 30 dni (a nie miesiąca)

³⁰⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, po. 1591.

³⁰¹ Szewc A. w: Szewc A., Szewc T. : Wójt , burmistrz, prezydent miasta. Dom Wydawniczy ABC. Warszawa 2006, s.160.

oraz że liczy się go od dnia, w którym należało złożyć oświadczenie majątkowe (a nie od dowiedzenia się o tym przez pracodawcę)³⁰².

Należałoby jeszcze zwrócić uwagę na to, że w przypadku np. odwołania zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na skutek naruszenia przez niego przepisów art. 4 pkt.6 ustawy antykorupcyjnej³⁰³ możliwe jest prawie natychmiastowe ponowne powołanie go na to samo stanowisko. Przypadek taki miał miejsce w 2011r. w Zabrzu, gdzie Prezydent Miasta realizując wniosek Centralnego Biura Antykorupcyjnego o odwołanie wiceprezydenta miasta za złamanie ustawy antykorupcyjnej odwołał go 30 czerwca 2011r, a już 7 lipca tegoż samego roku powołał go ponownie na swego zastępcę (wiceprezydenta)³⁰⁴. W ten sposób Prezydent Miasta z łatwością uniknął w praktyce zastosowania sankcji wobec własnego zastępcy wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy antykorupcyjnej oraz artykułów 24”h” ust.5 i art. 24”k” ust.4 u.s.g.

Aby nie dopuścić do takiego „omijania” prawa w praktyce ustawodawca powinien w przyszłości oprócz odwołania zastosować jeszcze zakaz pełnienia funkcji w służbie publicznej przez kilka lat.

W innych przypadkach niż omówione wyżej odwołanie zastępcy wójta następuje na ogólnych zasadach określonych w kodeksie pracy.

Drugą grupę pracowników samorządowych, obok zastępców wójta, zatrudnionych na podstawie powołania, stanowią skarbnicy gmin, powiatów i województw (art. 4 ust.1 pkt.2 u.p.s.³⁰⁵).

Status prawny skarbników, pełniących obowiązki głównych księgowych gmin, powiatów i województw, określają:

³⁰² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007r. I PZP 4/07 OSNP 2007/23-24/340, Biuletyn SN 2007, nr 4, poz. 27.

³⁰³ Dz. U. 2006r. Nr 216, poz. 1584 (tekst jednolity).

³⁰⁴ Zob. „Zwolniony na chwilę”. Głos Zabrze i Rudy Śląskiej z dnia 7 lipca 2011r. nr 27, s.2.

³⁰⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych³⁰⁶,
- Kodeks pracy (na podstawie art.43 ust.1 wyżej wymienionej ustawy: W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy),
- pakiet ustaw ustrojowych³⁰⁷ oraz statuty i regulaminy gmin, powiatów i województw,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁰⁸,
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (art.54)³⁰⁹.

Zgodnie z art.4 ust.1 pkt.2 u.p.s. ³¹⁰ stanowisko skarbnika może być obsadzane wyłącznie na podstawie powołania. Rozwiązanie stosunku pracy ze skarbnikiem może nastąpić tylko na podstawie aktu odwołania.

Ani statuty, a tym bardziej regulaminy organizacyjne gmin, powiatów, województw nie mogą rozszerzyć katalogu osób zatrudnionych na podstawie powołania jak również zmienić podstawy rozwiązania stosunku pracy ze skarbnikami czy zastępcami wójta. Należy podkreślić, że swoboda statutowych regulacji w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania została praktycznie wyłączona³¹¹. Pogląd taki wcześniej zaprezentował Sąd Najwyższy w Wyroku z dnia 9 kwietnia 1997r. stwierdzając w sentencji że: Statut gminy nie może rozszerzać katalogu osób zatrudnionych na podstawie powołania. Zaś w uzasadnieniu prawnym

³⁰⁶ Dz. U. 2008r.Nr 223, poz. 1458.

³⁰⁷ Dz. U. 2001r.Nr 142, poz. 1591; Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592; Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

³⁰⁸ Dz. U. 2009r. Nr 50, poz. 398.

³⁰⁹ Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1240.

³¹⁰ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³¹¹ Zob. Czyżycka K.: Nawiazanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym na podstawie powołania, Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej 2005r. Nr 16 s. 43-47.

SN podkreśla, że: Postanowienie statutu Gminy, w którym określono, że na podstawie powołania zatrudnione są również inne osoby, są nieważne w myśl treści art. 18 §2 K.P.³¹².

W odróżnieniu od stanowiska zastępcy wójta stanowisko skarbnika (gminy, powiatu, województwa) nie ma charakteru kadencyjnego. Powołanie skarbnika następuje na czas nieokreślony. Tak powołanie jak i odwołanie skarbnika gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa). Wynika to z treści art. 18 ust.2 pkt.3 u.s.g. : powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek wójta³¹³.

Tak więc wójt nie może zarządzeniem samodzielnie odwołać skarbnika (a mógł tak uczynić w przypadku odwołania zastępcy wójta). Musi złożyć wniosek do rady gminy o odwołanie skarbnika, która go następnie w drodze uchwały odwołuje. Odwołanie skarbnika należy więc do wyłącznej kompetencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (gmin , powiatów, województw)³¹⁴.

Na szczeblu gminy i powiatu odwołanie skarbnika następuje w drodze uchwały rady gminy (powiatu) podejmowanej zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w jawnym głosowaniu.

Jeśli chodzi o skarbnika województwa, to jego odwołania dokonuje sejmik województwa w tajnym głosowaniu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku.

Aby organ stanowiący gminy, powiatu czy województwa mógł skutecznie odwołać skarbnika musi otrzymać uprzednio wniosek o odwołanie skarbnika od wójta (starosty powiatu, marszałka

³¹² Wyrok SN z dnia 9 kwietnia 1997r. I PKN 68/97, OSNP 1998, nr 3, poz. 77.

³¹³ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

³¹⁴ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (art.18ust.2 pkt.3); Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 (art. 12 pkt.3); Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (art. 18 pkt.17).

województwa). Brak wniosku – podkreśla Anna Wierzbicka – oznacza niemożność skutecznego odwołania skarbnika³¹⁵.

Odwołanemu na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty powiatu, czy marszałka województwa skarbnikowi przysługuje w okresie wypowiedzenia prawo do niewykonywania pracy z zachowaniem wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem (art. 71 k.p w zw. z art. 70§2 k.p a także art. 80 k.p zdanie drugie : za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią³¹⁶). Urząd jako pracodawca skarbnika ma obowiązek wypłaty kwoty stanowiącej równowartość kwoty brutto wszystkich okresowo wypłacanych stałych miesięcznych składników wynagrodzenia skarbnika, pobieranych przez niego przed odwołaniem. Ewentualne wykonywanie w okresie wypowiedzenia pracy na rzecz osoby trzeciej przez pracownika odwołanego ze stanowiska nie ma wpływu na jego prawo do wynagrodzenia przysługującego od pracodawcy za ten okres.³¹⁷

W okresie wypowiedzenia skarbnikowi przysługuje prawo do podjęcia innej pracy odpowiedniej do jego kwalifikacji w urzędzie. Do zatrudnienia w okresie wypowiedzenia może dojść na wniosek lub za zgodą skarbnika (art. 71 k.p.).

Świadectwo pracy, po zakończeniu biegu wypowiedzenia, zgodnie z art. 97§1 k.p. , wydaje się skarbnikowi z wpisem, że stosunek pracy ustał w wyniku odwołania równoznacznego z wypowiedzeniem stosunku pracy zgodnie z art. 70 §1 i 2 k.p.

Jeżeli skarbnik – pisze P. Wojnicz – w czasie, kiedy dowiedział się o jego odwołaniu, korzystał z usprawiedliwionej nieobecności w pracy,

³¹⁵ Wierzbicka A. : Pozycja prawna skarbnika jednostki samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne. Miesięcznik Regionalnych Izb Obrachunkowych*. 2008r. Nr 4, s.12.

³¹⁶ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.278.

³¹⁷ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.248.

okres wypowiedzenia rozpoczyna bieg dopiero po zakończeniu okresu usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy, co skutkuje tym, że:

- na świadectwie pracy należy umieścić późniejszą datę,
- zostanie ograniczone lub niemożliwe do zastosowania prawo pracodawcy do udzielenia skarbnikowi urlopu wypoczynkowego,
- w dniu ustania stosunku pracy powstanie obowiązek wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.³¹⁸

Pracodawca więc może odwołać skarbnika w okresie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, gdyż na odwołanie w czasie ochrony zezwala art. 72 §1 K.p. : Jeżeli odwołanie nastąpiło w okresie usprawiedliwionej nieobecności w pracy, bieg wypowiedzenia rozpoczyna się po upływie tego okresu. Jeżeli jednak usprawiedliwiona nieobecność trwa dłużej niż okres przewidziany w art. 53§1 i 2 organ który pracownika powołał, może rozwiązać stosunek pracy bez wypowiedzenia³¹⁹.

Jednak w kilku przypadkach organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają ustawowy obowiązek odwołania (nawet bez wniosku wójta, starosty, marszałka) skarbników, gdy naruszają oni określone przepisy. Jeżeli skarbnik gminy nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego (pomimo wezwania do jego niezwłocznego złożenia i upływu dodatkowego czternastodniowego terminu – art.24h ust.5a u.s.g.) rada gminy odwołuje go w drodze uchwały, najpóźniej po upływie trzydziestu dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia (art.24k ust.2 u.s.g.)³²⁰.

Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę ze skarbnikiem w trybie określonym w przywołanym artykule (24k ust.4 u.s.g.) jest

³¹⁸ Wojnicz P. Skarbnik gminy, Kadry i Płace w Administracji 2010r. nr 9 s.16.

³¹⁹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.251.

³²⁰ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591.

równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia na podstawie art.52 §1 Kodeksu pracy³²¹.

Taki sam tryb przewidziany jest w przypadku, gdy skarbnik nie złoży oświadczeń wymaganych w art.24”j” ust.1 i 2 u.s.g. Zgodnie z tymi przepisami między innymi skarbnik i zastępca wójta są obowiązani:

- do złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez ich małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo, jeżeli działalność ta wykonywana jest na terenie gminy, w której osoba obowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona;
- do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez ich małżonków, wstępnych, zstępnych i rodzeństwo, jeżeli umowy te zostały zawarte z organami gminy, jednostkami organizacyjnymi gminy lub gminnymi osobami prawnymi;
- do złożenia oświadczenia, jeżeli ich małżonek, wstępny, zstępny lub rodzeństwo zostali zatrudnieni na terenie danej gminy w jednostce organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego albo rozpoczęli świadczyć pracę lub wykonywać czynności zarobkowe na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej pięćdziesiąt procent udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego (obowiązek złożenia informacji dotyczy również przypadku zmiany stanowiska przez małżonka, wstępnego, zstępnego lub rodzeństwa zatrudnionych w wyżej wymienionych podmiotach).

Analogicznie sprawa przedstawia się w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego skarbnika powiatu (art.25”f” ust.2 i 4 u.s.p.)³²² i skarbnika województwa (art.27”f” ust.2 i 4 u.s.w.)³²³. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę ze skarbnikiem powiatu i województwa w trybie przewidzianym w przywołanych artykułach u.s.p.

³²¹ Dz. U.2001r. Nr 142, poz. 1591.

³²² Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592.

³²³ Dz. U. 2001r.Nr 142, poz. 1590.

i u.s.w. jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia na podstawie art.52 §1 Kodeksu pracy.

Może też dojść do odwołania skarbników w gminach, powiatach i województwach dokonanego nie przez organ, który ich powołał (rady gminy, rady powiatów, sejmiki województw), ale przez wydanie zarządzenia zastępczego o odwołaniu skarbników przez wojewodę po wcześniejszym powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Z takim odwołaniem mamy do czynienia, gdy organy stanowiące nie wykonały obowiązku odwołania skarbników, którzy naruszyli zakazy określone w art.4 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³²⁴. Skarbnicy oraz inne osoby wymienione w art. 1 i 2 przywołanej ustawy nie mogą: ³²⁵

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego;
- być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność;
- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż dziesięć procent akcji lub udziały przestawiające więcej niż dziesięć procent kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;

³²⁴ Dz. U. 2006r. Nr 216, poz. 1584 (Tekst jednolity).

³²⁵ Dz. U. 2006r. Nr 216, poz. 1584 (Tekst jednolity).

- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Zgodnie z art.5 ust.3 u.o.p.d.g., jeżeli powyższe zakazy naruszy skarbnik województwa, powiatu lub gminy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje tę osobę z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania³²⁶.

Jeżeli organ stanowiący gminy wbrew obowiązкови wynikającemu z przepisów (art.98a u.s.g.) nie odwoła w wymaganym terminie skarbnika z pełnionej funkcji wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie trzydziestu dni. W razie bezskutecznego upływu tego terminu, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze ³²⁷. Przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego na warunkach określonych w art. 98 oraz 98a u.s.g. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd (art. 98 ust.5 u.s.g.).

Tak więc zarządzenie zastępcze wydane przez wojewodę powoduje odwołanie skarbnika wywołujące podwójny skutek. Po pierwsze – pozbawia skarbnika stanowiska, a po drugie – rozwiązuje umowę o pracę skarbnika z pracodawcą samorządowym w trybie określonym w art. 52§1 Kodeksu pracy.

Analogicznie przedstawia się sprawa w przypadku skarbników powiatu (art. 85a ust.2 u.s.p.³²⁸) i województw (art.86a ust.2 u.s.w.³²⁹).

³²⁶ Dz. U. 2006r. Nr 216, poz. 1584 (Tekst jednolity).

³²⁷ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 (Tekst jednolity).

³²⁸ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592 (Tekst jednolity).

Skarbnik może też zostać pozbawiony stanowiska w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Ustawa z dnia 18 października 2006r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów³³⁰ mocą art.4 pkt.32 zaliczyła skarbnika województwa, powiatu i gminy do osób pełniących funkcje publiczne. W art.7 ustawodawca określił, że osoby pełniące funkcje publiczne (w tym skarbnik gminy, powiatu i województwa) urodzone przed dniem 1 sierpnia 1972r. mają obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego w chwili wyrażenia zgody na kandydowanie lub zgody na objęcie lub wykonywanie funkcji. Oświadczenie lustracyjne skarbnicy składają organowi, który powołuje ich na stanowisko (radzie gminy, radzie powiatu, sejmikowi województwa). Organ powołujący skarbnika niezwłocznie przekazuje oświadczenie lustracyjne skarbnika do Biura Lustracyjnego IPN w celu rozpoznania (art.7 ust.5).

Zgodnie z art.17 w sprawach zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych orzeka, w składzie trzech sędziów, sąd okręgowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie lustracyjne.

Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego – zgodnie z art. 21”e” ust.1 przywołanej ustawy – traktuje się jako obligatoryjną przesłankę pozbawienia tej osoby pełnionej przez nią funkcji publicznej. Orzeczenie to prezes sądu przesyła podmiotowi właściwemu w sprawie pozbawienia osoby lustrowanej pełnienia funkcji publicznej (art.21 „e” ust.2). W przypadku lustrowanego skarbnika podmiotem tym jest rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.

Pozbawienie osoby lustrowanej pełnionej przez nią funkcji publicznej następuje z mocy prawa z dniem doręczenia podmiotowi (w

³²⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590 (Tekst jednolity).

³³⁰ Dz. U. 2007r. Nr 63, poz. 425 (Tekst jednolity).

tym przypadku radzie gminy, radzie powiatu lub sejmikowi województwa) prawomocnego orzeczenia sądu (zob. art.21^e ust.3) stwierdzającego fakt złożenia przez osobę lustrowaną (tu skarbnika) niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Skarbnik traci swoje stanowisko i rozwiązany z nim zostaje w trybie art.52§1 pkt.2 Kodeksu pracy stosunek pracy wskutek złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Poza szczególnymi przypadkami odwołanie skarbnika wywołuje taki skutek jak rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem. Odwołanie skarbnika odbywa się w dwóch etapach:

- postawienie wniosku o odwołanie skarbnika przez wójta, starostę, marszałka,
- podjęcie uchwały przez organ stanowiący gminy, powiatu, województwa o odwołaniu skarbnika.

Skarbnik może być odwołany w każdym czasie, ale zgodnie z art. 70 §2 i 3 k.p z zachowaniem lub bez zachowania okresu wypowiedzenia przed rozwiązaniem stosunku pracy, ale z uwzględnieniem pewnych rozwiązań ochronnych w odniesieniu do kobiet w okresie ciąży i pracowników w wieku przedemerytalnym (art.72 k.p.).

Ustanie stosunku pracy zastępcy wójta (burmistrza , prezydenta miasta) i skarbnika (gminy, powiatu, województwa) może nastąpić nie tylko przez odwołanie ale i przez porozumienie stron (porozumienie rozwiązujące). W tym przypadku strony korzystają z zasady swobody umów i mogą dowolnie ustalić datę i warunki ustania stosunku pracy.

Zarówno zastępca wójta jak i skarbnik mogą wypowiedzieć stosunek pracy na zasadach ustalonych dla rozwiązania umowy o pracę na czas nieokreślony. Rozwiązanie tego stosunku pracy nastąpi z upływem okresu wypowiedzenia.

Zgodnie z k.p (art.63) stosunek pracy zastępcy wójta i skarbnika wygasa na skutek ich śmierci (art.63 §1) jak i na skutek likwidacji pracodawcy (odpowiednik śmierci pracodawcy - art.63²§1).

Wygaśnięcie stosunku pracy zastępcy wójta i skarbnika nastąpi też po upływie trzech miesięcy ich nieobecności w pracy z powodu tymczasowego aresztowania, chyba że pracodawca rozwiązał z nimi wcześniej bez wypowiedzenia umowę o pracę z winy pracownika (art. 66 §1 k.p.).

Oczywiście odwołanie ze stanowiska zastępcy wójta czy skarbnika może nastąpić również na ich wniosek. Mogą oni rozwiązać stosunek pracy oparty na powołaniu:

- według zasad dotyczących wypowiedzania umów o pracę na czas nieokreślony,
- rozwiązać go bez wypowiedzenia w razie ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków przez pracodawcę oraz gdy praca wywiera szkodliwy wpływ na ich zdrowie a pracodawca nie uwzględnił niezwłocznie wniosku o odwołanie,
- przez porozumienie stron, które powoduje ustanie tego stosunku z dniem określonym w porozumieniu.

Czynności z zakresu prawa pracy związane z rozwiązaniem stosunku pracy z zastępcą wójta, burmistrza, prezydenta miasta i skarbnikiem gminy wykonuje wójt, burmistrz , prezydent miasta (art. 7 u.p.s.). Natomiast wobec skarbnika powiatu i województwa czynności te wykonuje odpowiednio starosta powiatu i marszałek województwa (art. 10 ust.3 u.p.s.).

2.3 Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę

Centralne miejsce w statusie prawnym stron stosunku pracy zajmuje bez wątpienia problematyka ustania zatrudnienia. Regulacja prawna odnosząca się do ustania zatrudnienia – jak podkreśla Z. Góról – przesądza bowiem z jednej strony o zakresie swobody wprowadzeniu polityki kadrowej, a z drugiej strony wyznacza granice pracowniczego prawa do pracy³³¹. Dotyczy to również ustania stosunku pracy pracowników samorządowych. Występują tu zagadnienia niczym nie odbiegające od tych, jakie znane są w powszechnym prawie pracy, ale również wiele jest odrębności, które – zdaniem Z. Góróla – mają swoje źródło zwłaszcza w szczególnym charakterze zadań pełnionych przez pracowników zatrudnionych w różnych jednostkach samorządowych³³².

Ustanie stosunku pracy pracowników samorządowych może nastąpić wskutek wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku pracy. Wygaśnięcie stosunku pracy jest niezależne od woli stron i dokonuje się z mocy prawa w ściśle określonych okolicznościach przez Kodeks pracy i Ustawę o pracownikach samorządowych.

Rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić przez czynność dwustronną, jaką jest porozumienie stron lub przez czynność jednostronną – oświadczenie woli.

Poprzez porozumienie stron można rozwiązać umowę o pracę w każdym uzgodnionym terminie, bowiem istota rozwiązania umowy o pracę na podstawie wzajemnego porozumienia stron sprowadza się do tego, że nie tylko sposób rozwiązania umowy objęty jest zgodną wolą stron, lecz także strony uzgadniają inne okoliczności wiążące się z ustaniem stosunku pracy, przede wszystkim termin jego ustania, i to w sposób odmienny od unormowanego w KP³³³.

³³¹ Góról Z. : Prawo pracy w samorządzie terytorialnym. Warszawa 1999, s.109.

³³² Góról Z. : Prawo pracy w samorządzie terytorialnym. Warszawa 1999, s.109.

³³³ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.107.

Przez czynność jednostronną (oświadczenie woli) można rozwiązać stosunek pracy:

- a) w drodze wypowiedzenia,
- b) rozwiązania za siedmiodniowym uprzedzeniem (art. 23¹§4 k.p.),
- c) w trybie natychmiastowym.

Rozwiązanie stosunku pracy w drodze wypowiedzenia może być dokonane przez pracodawcę lub pracownika. Rozwiązanie umowy o pracę za siedmiodniowym uprzedzeniem powoduje dla pracownika skutki, jakie przepisy prawa pracy wiążą z rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę za wypowiedzeniem (art. 23¹§4 k.p.).

Rozwiązanie stosunku pracy w trybie natychmiastowym może być dokonane przez pracownika lub przez pracodawcę. Pracownik może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z dwóch przyczyn:

- a) jeżeli zostanie wydane orzeczenie lekarskie stwierdzające szkodliwy wpływ wykonywanej pracy na zdrowie pracownika, a pracodawca nie przeniesie go w terminie wskazanym w orzeczeniu lekarskim do innej pracy, odpowiedniej ze względu na stan jego zdrowia i kwalifikacje zawodowe (art. 55§1¹ k.p.),
- b) w przypadku, gdy pracodawca dopuścił się ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika (art. 55§1¹ k.p.).

Również pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika lub bez jego winy.

Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika może nastąpić w razie:

- 1) ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych,

- 2) popełnienia przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem,
- 3) zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku art. 52§1 k.p.³³⁴.

Zgodnie z art. 53 k.p pracodawca może też rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z powodu przedłużającej się usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy, jeżeli niezdolność pracownika do pracy wskutek choroby trwa:

- a) dłużej niż 3 miesiące – gdy pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy krócej niż 6 miesięcy,
- b) dłużej niż łączny okres pobierania z tego tytułu wynagrodzenia i zasiłku oraz pobierania świadczenia rehabilitacyjnego przez pierwsze trzy miesiące – gdy pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy lub jeżeli niezdolność do pracy została spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową ³³⁵

Pracodawca może również rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia w razie usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy z innych przyczyn niż wymienione wyżej, trwającej dłużej niż 1 miesiąc (art. 53§1 pkt.2 k.p)³³⁶.

W przypadku umowy zawartej z pracownikiem samorządowym na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy z możliwością wcześniejszego rozwiązania okres wypowiedzenia wynosi dwa tygodnie.

³³⁴ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.186.

³³⁵ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.202.

³³⁶ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.202.

Długość okresu wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieokreślony zależy od długości okresu zatrudnienia u danego pracodawcy. Gdy zatrudnienie pracownika samorządowego trwa krócej niż 6 miesięcy – okres wypowiedzenia wynosi dwa tygodnie, przy zatrudnieniu powyżej 6 miesięcy okres wypowiedzenia wynosi jeden miesiąc, a przy zatrudnieniu co najmniej przez trzy lata okres wypowiedzenia wynosi 3 miesiące. Wskazać należy, iż okres zatrudnienia u danego pracodawcy dotyczy wszystkich okresów zatrudnienia bez względu na przerwy w zatrudnieniu.

Zgodnie z art.4 ust.1 pkt.3 u.p.s.³³⁷ pracownicy samorządowi (z wyjątkiem pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania) zatrudniani są na podstawie umowy o pracę. Stanowią oni najliczniejszą grupę wśród pracowników samorządowych.

Podstawa nawiązania stosunku pracy decyduje nie tylko o swobodzie zajmowania określonych stanowisk i usuwania z zajmowanego stanowiska, ale też o tym, jak daleko Kodeks pracy wkracza w sferę zatrudnienia pracowników samorządowych z wyboru, powołania czy też zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Nie ulega wątpliwości, że gdy podstawą zatrudnienia pracowników samorządowych jest umowa o pracę to Kodeks pracy ma największe zastosowanie i wywiera przemożny wpływ na ich stosunki pracownicze, gdyż ustawodawca nie dookreślił w art. 4 ust.3 u.p.s. przedmiotowej umowy o pracę a w art. 43 ust.1 u.p.s. zdecydował, iż w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy³³⁸.

Pracownicy samorządowi - zgodnie z art. 4 ust.2 u.p.s. – są zatrudniani na stanowiskach:

- 1) urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych;

³³⁷ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³³⁸ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

2) doradców i asystentów;

3) pomocniczych i obsługi.

Jeśli chodzi o doradców i asystentów to – zgodnie z art. 17 ust.1 u.p.s. – wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i marszałek województwa mogą zatrudniać osoby na stanowiskach doradców i asystentów odpowiednio w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim. Wynika z tego, że nie ma obowiązku utworzenia stanowisk doradców i asystentów, decyzja o ich zatrudnieniu zależy od woli organu wykonawczego odpowiedniego urzędu. Ustawodawca ustalił – w art. 17 ust.4 u.p.s. – że liczba zatrudnionych doradców i asystentów nie może przekroczyć:

1) w gminach do 20 tysięcy mieszkańców – 3 osób;

2) w gminach do 100 tysięcy mieszkańców oraz powiatach – 5 osób;

3) w pozostałych gminach oraz województwach – 7 osób

Zatrudnienie doradców i asystentów następuje na czas pełnienia funkcji przez odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka (art. 17 ust.2 u.p.s.), a więc na czas określony. Wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę może być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem (art. 17 ust.3 u.p.s.).

Do grupy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę należą też sekretarze, dla których – zgodnie z art. 5 ust.1 u.p.s. ³³⁹ - tworzy się odpowiednio stanowisko sekretarza gminy, powiatu i województwa oraz pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

K.W. Baran podkreśla, że umowa o pracę stanowi powszechną, najszerzej stosowaną w praktyce podstawę nawiązania stosunku pracy, jest dwustronną czynnością prawną (zgodnym oświadczeniem woli),

³³⁹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

kreującą i kształtującą stosunek pracy a do jej zawarcia dochodzi na piśmie w drodze rokowań lub przez przyjęcie oferty jednej ze stron³⁴⁰.

Kodeks pracy – art. 25 §1 – stanowi, że : umowę o pracę zawiera się na czas nieokreślony, na czas określony lub na czas wykonywania określonej pracy. Jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony , obejmujący czas tej nieobecności. Każda z tych umów może być poprzedzona umową o pracę na okres próbny, nie przekraczający trzech miesięcy (art. 25§2 k.p)³⁴¹. Te kodeksowe rodzaje umów zostały wprowadzone (za wyjątkiem umowy o pracę na okres próbny) do ustawy o pracownikach samorządowych.

Zgodnie z art. 16 ust.1 i 2 u.p.s. ³⁴² stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się:

- na czas nieokreślony,
- na czas określony,
- na czas określony obejmujący czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy pracownika (jeśli zachodzi konieczność jego zastępstwa, czyli umowa na czas zastępstwa).

Na **czas określony**, zgodnie z u.p.s., obligatoryjnie zatrudnia się pracowników samorządowych na podstawie umowy o pracę w trzech przypadkach:

- na czas pełnienia funkcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty powiatu, marszałka województwa: doradców lub asystentów (art. 17 ust.2 u.p.s.) ;

³⁴⁰ Zob. Baran K.W. , w: Kodeks pracy. Komentarz, Redaktor. B. Wagner. Gdańsk 2004, s.133.

³⁴¹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.87.

³⁴² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

- na zastępstwo, czyli na czas nieobecności zastępowanego (art.16 ust.1u.p.s.);

- na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym (art. 16 ust.2 u.p.s.).

Natomiast , w przeciwieństwie do Kodeksu pracy, Ustawa o pracownikach samorządowych nie przewiduje możliwości poprzedzenia wyżej wymienionych rodzajów umów umową o pracę na okres próbny. „Odpowiednikiem” zatrudnienia na okres próbny pracownika samorządowego jest zatrudnienie na czas określony z równoległym odbywaniem służby przygotowawczej (art. 16 ust.2 i 3 oraz art. 19 ust.6 u.p.s.).

Umowa na czas nieokreślony powszechnie uważana za najkorzystniejszą dla pracownika podstawę zatrudnienia, realizuje najpełniej ochronę pracownika przed rozwiązaniem stosunku pracy oraz zapewnia stabilność zatrudnienia dla pracodawcy. Przy tej podstawie zatrudnienia najbardziej widoczna jest też funkcja ochronna prawa pracy. Umowa na czas nieokreślony nie określa granic czasowych jej trwania.

Każdą umowę o pracę i w każdym czasie można rozwiązać za porozumieniem stron, tj. za pomocą czynności dwustronnej oraz pod określonymi warunkami bez wypowiedzenia jako czynności jednostronnej.³⁴³

Umowny stosunek pracy może również wygasnąć, tj. ustać z mocy prawa. Zgodnie z art. 63 kp umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w kodeksie oraz w przepisach szczególnych.³⁴⁴ W szczególności umowny stosunek pracy może wygasnąć na skutek zdarzeń niebędących czynnościami prawnymi jak np. śmierć

³⁴³ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.107.

³⁴⁴ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.221.

pracownika czy nieobecność pracownika w pracy przekraczająca okres 3 miesięcy spowodowana jego tymczasowym aresztowaniem.

Odrębną grupę pracowników samorządowych stanowią doradcy i asystenci, którzy mogą być zatrudniani wyłącznie w urzędach gmin, starostwach powiatowych i w urzędach marszałkowskich (art. 17 ust.1 u.p.s.). Zatrudniani są oni na podstawie umowy o pracę na czas pełnienia funkcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub marszałka. Termin końcowy trwania umowy został więc oznaczony przez ustawodawcę w sposób pośredni. Wygaśnięcie mandatu wójta, starosty, marszałka powoduje z mocy prawa wygaśnięcie stosunku pracy zatrudnionych przez nich doradców i asystentów.

Wybór rodzaju umowy o pracę nie zależy w tym przypadku od woli stron zawierających tę umowę, gdyż o terminowym charakterze zawieranych umów z doradcami i asystentami zdecydował w art. 17 u.p.s. sam ustawodawca. Przepis art. 17 – słusznie zauważa A. Piskorz – Ryń – ogranicza więc autonomię woli stron i należy go traktować jako *lex specialis* do art. 11 kp.³⁴⁵

Zgodnie z literaturą stosunek pracy doradców i asystentów – jak piszą m.in. W. Drobny³⁴⁶ czy A. Piskorz - Ryń³⁴⁷ - cechuje się przede wszystkim:

- terminowością,
- brakiem stabilności,
- powiązaniem z pełnieniem funkcji przez kierownika urzędu.

³⁴⁵ Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I. : Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s.101.

³⁴⁶ Zob. Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz, w: Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Oficyna. 2010.

³⁴⁷ Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I. : Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s.101.

Terminowość oznacza tutaj, iż umowa z asystentami i doradcami zawierana jest na okres kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty czy marszałka województwa.

Brak stabilności wynika z tego, iż zgodnie z art.17 ust.3 u.p.s. wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę z doradcą czy asystentem może być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem, a pracodawca nie ma obowiązku podawania w wypowiedzeniu przyczyny wypowiedzenia. Takie wypowiedzenie może być dokonane w każdym czasie w okresie kadencji wójta (burmistrz, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa. Może się to zdarzyć w pierwszych sześciu miesiącach trwania umowy lub w okresie późniejszym.

Zdaniem A. Piskorz – Ryń przepis art. 17 ust.3 u.p.s. stanowi lex specialis wobec art. 33 kp, zgodnie z którym przy zawieraniu umowy o pracę na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy strony mogą przewidzieć dopuszczalność wcześniejszego rozwiązania tej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem.³⁴⁸

Mała stabilność stosunku pracy doradców i asystentów odróżnia go od stosunku pracy zawartego na podstawie innych typowych umów na czas określony. Umowa o pracę doradcy i asystenta może:

- 1) wygasnąć z mocy prawa związku z wygaśnięciem mandatu odpowiednio wójta, starosty lub marszałka województwa,
- 2) wygasnąć z innych przyczyn na zasadach wskazanych w kodeksie pracy lub przepisach szczególnych,
- 3) zostać rozwiązana za porozumieniem stron,
- 4) zostać wypowiedziana przez każdą ze stron,

³⁴⁸ Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I. : Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s.104.

- 5) zostać rozwiązana bez wypowiedzenia z winy lub bez winy pracownika.³⁴⁹

Powiązanie czasu trwania stosunku pracy doradców i asystentów z pełnieniem funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty czy marszałka województwa przejawia się w tym, że wygaśnięcie mandatu kierownika urzędu powoduje z mocy prawa wygaśnięcie stosunku pracy z doradcami i asystentami bez konieczności dokonywania dodatkowych czynności. W takim przypadku data wygaśnięcia stosunku pracy wójta, starosty lub marszałka województwa zostanie wpisana do świadectwa pracy asystenta lub doradcy jako dzień rozwiązania umowy o pracę (wygaśnięcia stosunku pracy).

Może się jednak zdarzyć, że doradca (kobieta) lub asystentka może być nadal zatrudniona po wygaśnięciu mandatu wójta, starosty lub marszałka województwa, jeśli jest w ciąży powyżej 3 miesięcy. Ma tutaj zastosowanie przepis art. 177 §3 Kodeksu pracy, który stanowi że : umowa o pracę zawarta na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy albo na okres próbny przekraczającej jeden miesiąc, która uległaby rozwiązaniu po upływie trzeciego miesiąca ciąży, ulega przedłużeniu do dnia porodu.³⁵⁰

Zatrudnienie wyłącznie na czas określony, ustawodawca dopuścił nie tylko przy nawiązaniu stosunku pracy z doradcami i asystentami. Zgodnie z art. 16 ust.2 u.p.s. w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy. Ustawodawca wskazał wprost, że okres zatrudnienia osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może być dłuższy niż 6 miesięcy. Pracodawca nie ma tutaj możliwości

³⁴⁹ Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I. : Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s.103.

³⁵⁰ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.812.

regulowania okresu, na jaki umowa o pracę z osobami podejmującymi pracę po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym może zostać zawarta. Jednak to ograniczenie czasowe, podobnie jak w przypadku kobiet zatrudnionych na stanowiskach doradców i asystentów, nie będzie miało charakteru bezwzględnego ze względu na regulację zawartą w art. 177 §3 Kodeksu pracy. Tutaj też będziemy mieli do czynienia z nadzwyczajnym przedłużeniem umowy, jeśli osoba zatrudniona będzie w ciąży powyżej 3 miesięcy. Wtedy ta terminowa umowa ulega przedłużeniu do dnia porodu.

Umowa na czas określony nie dłuższy niż 6 miesięcy zawarta z osobą podejmującą na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym pracę po raz pierwszy może być rozwiązana za dwutygodniowym wypowiedzeniem (art. 16 ust.2 u.p.s.).

Specyficzną grupę wśród pracowników samorządowych stanowią sekretarze. Pod rządami starej ustawy o pracownikach samorządowych z 1990r. stosunek pracy z sekretarzami nawiązywany był na podstawie powołania. Sekretarza można było odwołać w każdym czasie bez podania przyczyny odwołania. Od wejścia w życie nowej Ustawy o pracownikach samorządowych ³⁵¹, tj. od 1 stycznia 2009r., stabilność stanowiska sekretarza znacznie się poprawiła. W przypadku sekretarzy zatrudnionych przed wejściem w życie nowej ustawy o pracownikach samorządowych (tj. przed 1 stycznia 2009r.) na podstawie powołania ich podstawa nawiązania stosunku pracy uległa przekształceniu z mocy prawa na czas nieokreślony. Stanowi o tym przepis art. 53 ust.1 u.p.s. : Z dniem wejścia w życie ustawy dotychczasowe stosunki pracy osób zatrudnionych na podstawie powołania innych niż osoby wymienione w art. 4 ust.1 pkt.2 przekształcają się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, chyba że odrębne przepisy przewidują nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania³⁵².

³⁵¹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³⁵² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Zgodnie z art.5 u.p.s. w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim tworzy się odpowiednio stanowisko sekretarza gminy, powiatu i województwa, zwanego dalej „sekretarzem”³⁵³. Nie ma więc tutaj dowolności jak pod rządami ustawy o pracownikach samorządowych z 1990r., że gminy starostwa mogły ale nie musiały utworzyć stanowisko sekretarza. Gminy, starostwa i urzędy marszałkowskie zostały wprost zobowiązane do utworzenia stanowisk sekretarzy. Zgodnie z art. 4 ust.3 u.p.s. sekretarze zatrudniani są na podstawie umowy o pracę.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art.16 ust.1 u.p.s.³⁵⁴, sekretarzy można zatrudnić:

- na czas nieokreślony,

- na czas określony,

- na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy z przewidzianym przez strony stosunku pracy dwutygodniowym wypowiedzeniem (dopuszcza taką sytuację art. 33 kp, który stanowi, że: Przy zawieraniu umowy o pracę na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, strony mogą przewidzieć dopuszczalność wcześniejszego rozwiązania tej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem³⁵⁵). Taką umowę strony mogą rozwiązać także przed upływem sześciu miesięcy jej trwania (uchw. SN z 7.9.1994r., I PZP 35/94, OSNAPUS 1994, Nr 11, poz. 173). W wypowiedzeniu nie trzeba podawać przyczyny a kontrola sądu ogranicza się tylko co do jego legalności³⁵⁶,

- na czas zastępstwa za nieobecnego sekretarza – okres wypowiedzenia takiej umowy wynosi 3 dni robocze – art. 33¹kp ³⁵⁷.

³⁵³ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³⁵⁴ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³⁵⁵ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.119.

³⁵⁶ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.119.

³⁵⁷ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.120.

Artykuł ten ustala, że umowę na czas określony zawartą na zastępstwo nieobecnego pracownika wprowadzoną nowelą z 2002r. jako odmianę szczególną umowy na czas określony rozwiązuje się w drodze wypowiedzenia wynoszącego 3 dni robocze przez każdą ze stron i w każdym okresie trwania tej umowy³⁵⁸.

Może też się zdarzyć, że sekretarz i urzędujący wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta powiatu, czy marszałek województwa obawiając się wyników zbliżających się wyborów mogą zmienić treść łączącej ich umowy o pracę. Zdaniem P. Wojnicza umowa na czas nieokreślony – na podstawie porozumienia sekretarza z obecnie urzędującym wójtem – może zostać przekształcona na czas określony bez możliwości wypowiedzenia. W konsekwencji – kontynuuje sędzia Sądu Rejonowego w Zielonej Górze P. Wojnicz – nowy wójt nie będzie mógł formalnie wypowiedzieć tej umowy o pracę, a rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić tylko bez wypowiedzenia i to wyłącznie na podstawie postawionych sekretarzowi zarzutów ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych.³⁵⁹

W takim przypadku pracodawca, chcąc zwolnić sekretarza powinien wykazać, że dalsze zatrudnienie sekretarza jest sprzeczne z interesem pracodawcy oraz udowodnić, że sekretarz pełniąc swe obowiązki dopuścił się ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych, a jego uchybienia w pracy miały charakter umyślny lub powstawały wskutek rażącego niedbalstwa, co doprowadziło do szkody lub naraziło urząd na szkodę. Jeśli sąd uzna zarzuty pracodawcy wobec sekretarza, wtedy potwierdzona zostanie zasadność rozwiązania z nim umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w trybie art. 52 kodeksu pracy.

Generalnie jednak sekretarze zatrudniani są w jednostkach samorządów terytorialnych na podstawie umów o pracę na czas nieokreślonych.

³⁵⁸ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.120.

³⁵⁹ Wojnicz P. : Sekretarz gminy, w: Kadry i Płace w Administracji 2010, nr 12, s. 8

Jako pracownik kontraktowy sekretarz posiada o wiele większą stabilność zatrudnienia niż wtedy, gdy był zatrudniany na podstawie powołania. Jeżeli pracownik jest zatrudniony na czas nieokreślony, ewentualne rozwiązanie stosunku pracy musi być uzasadnione i dokonane w trybie i na zasadach określonych w kodeksie pracy³⁶⁰.

Sekretarz pełni rolę „pierwszego urzędnika”. Może być upoważniony przez kierownika urzędu do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi (art. 5 ust.4 u.p.s.). Sekretarz wykonuje też czynności z zakresu prawa pracy (z wyjątkiem nawiązania i rozwiązania stosunku pracy) wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa, jeśli do wykonywania tych czynności nie została wyznaczona osoba zastępująca. Dlatego lepszym rozwiązaniem (dla ciągłości funkcjonowania urzędu) byłoby rozwiązanie dające większą stabilność zatrudnienia sekretarza a więc zatrudnianie go wyłącznie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Zgodnie z art. 32 kp każda ze stron może taką umowę rozwiązać za wypowiedzeniem. Rozwiązanie umowy na czas nieokreślony (ustanie stosunku pracy) następuje z upływem okresu wypowiedzenia. W okresie wypowiedzenia sekretarz jest zobowiązany i uprawniony do świadczenia pracy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta powiatu i marszałek województwa może zwolnić sekretarza z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia, ale wtedy musi zatrudnić nowego sekretarza, gdyż zgodnie z art. 5 ust.1 u.p.s. w urzędzie musi być urzędujący sekretarz.

Art.5 ust.5 u.p.s.³⁶¹ stanowi, że sekretarz nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani przynależności do nich. Zgodnie z tym przepisem

³⁶⁰ Ślęczkowska I. w: Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I.: Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s.39.

³⁶¹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

sekretarz obejmując swe stanowisko musi zrezygnować z przynależności do partii (nie wystarczy zawieszenie członkostwa).

Wymaga się też od sekretarza apolityczności w całym okresie sprawowania funkcji. Oznacza to nie tylko zakaz tworzenia partii politycznych i przynależności do nich, ale również wyrażania swoich poglądów politycznych publicznie lub też w związku z wykonywaniem funkcji sekretarza. Jeżeli sekretarz naruszy te zakazy straci swe stanowisko i umowa zostanie z nim rozwiązana w trybie art. 52 §1 pkt.1 k.p. bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Sekretarz gminy, powiatu i województwa może również utracić swe stanowisko na skutek naruszenia ustawowego obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego. Art.34 u.p.s. stanowi, iż wobec pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania oraz sekretarzy nie stosuje się przepisów art. 31 i 32 u.p.s. regulujących obowiązek składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz składania oświadczeń majątkowych. Te kategorie pracowników samorządowych są zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych na podstawie ustaw ustrojowych. Podkreśla to W. Drobný stwierdzając: że pracownicy samorządowi zajmujący najwyższe stanowiska w jednostkach samorządowych (wójt w gminie, starosta w powiecie i marszałek w województwie, a także ich zastępcy, członek zarządu powiatu i województwa, sekretarz i skarbnik jednostki samorządu terytorialnego, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego osobą prawną jednostki samorządu terytorialnego, osoba wydająca decyzję administracyjną w imieniu wójta , starosty i marszałka województwa) podlegają również obowiązkowi składania oświadczeń majątkowych przewidzianemu w samorządowych ustawach ustrojowych, zgodnie z art. 24 „h” ust.1 u.s.g. , art. 25 „c” ust.1 u.s.p. i art. 27 „c” ust.1 u.s.w. . Należy uznać – dodaje W, Drobný – że obowiązek składania oświadczeń majątkowych przewidziany w

samorządowych ustawach ustrojowych nie stoi w sprzeczności z obowiązkiem ustanowionym przez ustawodawcę w art. 32³⁶².

Zgodnie z art. 24 „k” ust.3 u.s.g. jeżeli **sekretarz gminy**, zastępca wójta, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta nie złożą w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie trzydziestu dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia. Rozwiązanie umowy o pracę z sekretarzem w trybie określonym w ust.3 jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie artykułu 52 §1 pkt.1 kodeksu pracy (art.24”k” ust.4 u.s.g.). Tak samo będzie w przypadku sekretarza powiatu (art.25”f” u.s.p.) i sekretarza województwa (art. 27”f” u.s.w.).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że 30 dniowy termin liczony od dnia, w którym upłynął termin złożenia oświadczenia, jest terminem zawitym. Konsekwencją tego jest to, że jeżeli pracodawca nie rozwiąże stosunku pracy bez wypowiedzenia z pracownikiem samorządowym w okresie do 30 dni składając w tym przedmiocie stosowne oświadczenie woli, to po upływie tego okresu istnieje możliwość rozwiązania stosunku pracy tylko z zachowaniem obowiązującego okresu wypowiedzenia.

Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy związane z rozwiązaniem umowy o pracę z sekretarzem wykonują odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) na szczeblu gminy, starosta w powiecie i marszałek na szczeblu wojewódzkim. Jako podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia w związku z niezłożeniem oświadczenia majątkowego przez sekretarza wpisuje się do świadectwa pracy jako podstawę materialno prawną art. 52 §1 k.p.

³⁶² Komentarz do art.32 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 08. 223. 1458), w: Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P. : Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Oficyna 2010.

Najliczniejszą grupę pracowników samorządowych stanowią osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Generalnie rzecz biorąc rozwiązanie stosunku pracy z tą grupą pracowników jak i pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na stanowiskach pomocniczych i obsługi następuje w trybie przewidzianym przez Kodeks pracy, gdyż Ustawa o pracownikach samorządowych tych kwestii (poza nielicznymi wyjątkami) nie reguluje. W art. 43 u.p.s. ustawodawca stwierdza, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Mogą one być stosowane po jednoczesnym spełnieniu dwóch przesłanek:

- istnienia luki w ustawie oraz braku wyraźnego odesłania do innych aktów prawnych;
- istnienia regulacji prawnej w kodeksie pracy, która może tę lukę wypełnić.³⁶³

Przyczynami rozwiązania umowy o pracę z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, między innymi mogą być:

- 1) uzyskanie ponownej negatywnej okresowej oceny pracy (art.27 ust.9 u.p.s.);
- 2) odmowa złożenia ślubowania (art. 18 ust.2 u.p.s.);
- 3) wykonywanie zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z obowiązkami służbowymi (art. 30 ust.2 u.p.s.);
- 4) trwała niezdolność do pracy orzeczona przez lekarza orzecznika ZUS ;

³⁶³ Piskorz – Ryn A. w: Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I. : Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s.203.

- 5) nabycie prawa do renty;
- 6) utrata nieposzlakowanej opinii (art. 6 ust.3 u.p.s.);
- 7) skazanie za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 6 ust.3 i 4 u.p.s.);
- 8) koniec zastępstwa (art. 16 ust.1 u.p.s.);
- 9) zmiany organizacyjne – likwidacja stanowiska pracy;
- 10) naruszanie dyscypliny pracy przez pracownika.

Wymienione wyżej przesłanki (szczególnie 1-8) wskazują, iż rozwiązywanie stosunku pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych) w jednostkach samorządu terytorialnego cechuje pewna odmienność. Wynika to z faktu, że status prawny pracowników samorządowych reguluje Ustawa o pracownikach samorządowych³⁶⁴ , a Kodeks pracy znajduje zastosowanie tylko w przypadkach, których u.p.s. nie uregulowała.

Zgodnie z art. 27 ust.1 u.p.s. pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega okresowej ocenie. Ocena dotyczy wywiązywania się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku oraz obowiązków określonych w art. 24 i art. 25 ust.1 u.p.s. Oceny tej, zgodnie z art. 27 ust.2 u.p.s. dokonuje na piśmie bezpośredni przełożony pracownika samorządowego nie rzadziej niż raz na dwa lata i nie częściej niż raz na sześć miesięcy. Bezpośredni przełożony niezwłocznie doręcza ocenę pracownikowi samorządowemu oraz kierownikowi jednostki, w której pracownik jest zatrudniony (art. 27 ust.4 u.p.s.).

³⁶⁴ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Od dokonanej oceny pracownikowi samorządowemu przysługuje odwołanie do kierownika jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, w terminie 7 dni od dnia doręczenia oceny (art. 27 ust.5 u.p.s.).

Odwołanie rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia wniesienia (art. 27 ust.6 u.p.s.). W przypadku uwzględnienia odwołania ocenę zmienia się albo dokonuje się oceny po raz drugi (art. 27 ust.7 u.p.s.). W przypadku uzyskania przez pracownika samorządowego negatywnej oceny, ponownej jego oceny dokonuje się nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy od dnia zakończenia poprzedniej oceny (art. 27 ust.8 u.p.s.).

W ust.9 art. 27 u.p.s. ustawodawca wprowadził sankcję związaną z uzyskaniem ponownej negatywnej oceny przez pracownika samorządowego : uzyskanie ponownej negatywnej oceny, o której mowa w ust.8, skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę z zachowaniem okresu wypowiedzenia³⁶⁵.

W art.27 ust.9 u.p.s. ustawodawca dokonał również dookreślenia trybu rozwiązania umowy o pracę wskazując wypowiedzenie jako właściwą formę rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem samorządowym, który ponownie uzyskał negatywną ocenę pracy. Okresy wypowiedzenia stosowane będą zgodnie z przepisami Kodeksu pracy. W przypadku umowy zawartej na czas nieokreślony okres wypowiedzenia uzależniony jest od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy i wynosi (art. 36 Kodeksu pracy):

- 2 tygodnie, jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 6 miesięcy,
- 1 miesiąc, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 6 miesięcy,
- 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 3 lata³⁶⁶.

³⁶⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³⁶⁶ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s. 121.

Problem z zachowaniem okresu wypowiedzenia może pojawić się w przypadku, gdy pracownik samorządowy, który uzyskał dwukrotnie negatywną ocenę pracy był zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy, a strony nie przewidziały dopuszczalności wcześniejszego rozwiązania tej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Taką możliwość dopuszcza art. 33 Kodeksu pracy, który stanowi, że: przy zawieraniu umowy o pracę na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, strony **moga** przewidzieć dopuszczalność wcześniejszego rozwiązania tej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem.³⁶⁷ Dlatego – sugeruje A. Piskorz – Ryń – ze względu na brak precyzji art. 27 ust.9 ustawy pracodawca samorządowy powinien w przypadku umów zawieranych na okres dłuższy niż 6 miesięcy zawsze wprowadzać do umowy możliwość wypowiedzenia³⁶⁸.

Zgodnie z art. 18 ust.1 u.p.s. każdy pracownik podejmujący pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych składa w obecności kierownika jednostki lub sekretarza ślubowanie. W przypadku zatrudnienia osoby podejmującej po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, umowę o pracę zawiera się na czas określony nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem (art. 16 ust.2 u.p.s.). Dla takiej osoby organizuje się służbę przygotowawczą trwającą nie dłużej niż 3 miesiące i kończącą się egzaminem (art. 19 ust.1 i 4 u.p.s.). Pozytywny wynik egzaminu kończącego służbę przygotowawczą jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika (art. 19 ust.6 u.p.s.). Po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu przed zawarciem nowej umowy o pracę pracownik składa ślubowanie (art. 19 ust.9 u.p.s.). Zgodnie z art. 18 ust.2 u.p.s. odmowa złożenia ślubowania powoduje

³⁶⁷ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s. 119.

³⁶⁸ Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I. : Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s. 142.

wygaśnięcie stosunku pracy. Skutek wygaśnięcia stosunku pracy następuje z chwilą odmowy złożenia ślubowania i nie jest wymagana żadna czynność prawna ze strony pracodawcy.³⁶⁹

Odmowa ślubowania, biorąc pod uwagę względy dowodowe, powinna być udokumentowana na piśmie w postaci notatki sporządzonej przez pracodawcę ze wskazaniem świadków tego wydarzenia. W przypadku, gdy pracownik na piśmie oświadczy, iż odmawia złożenia ślubowania pracodawca nie musi już sporządzać notatki na tę okoliczność.

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy (art. 30 u.p.s.)³⁷⁰. Z treści tego przepisu wynika, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym nie może w praktyce wykonywać żadnych zajęć odpłatnych ani nieodpłatnych (społecznych), które mogłyby wywołać uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność, bądź też kolidować z obowiązkami urzędnika wynikającymi z ustawy. Za naruszenie nakazów określonych w art. 30 ust. 1 u.p.s. pracownikowi grozi zwolnienie dyscyplinarne a pracodawca samorządowy nie ma obowiązku wykazania konkretnych przykładów stronnictwa lub interesowności urzędnika.

Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy po rozpoznaniu sprawy z powództwa Ewy J. przeciwko Urzędowi Miasta i Gminy w L. o przywrócenie do pracy na stanowisko inspektora ds. gospodarki gruntami nierolnymi i nieleśnymi. Zdaniem Sądu Najwyższego przyczyną rozwiązania umowy o pracę na podstawie art. 18 Ustawy

³⁶⁹ Gogojewicz P. : Wymówienie dla samorządowca, Kadry i Płace w Administracji 2010, nr 7, s.60.

³⁷⁰ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

z dnia 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych jest możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronnictwo i interesowność. Pracodawca – konkluduje Sąd Najwyższy – nie musi zatem wykazać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronnictwo lub interesownie, a zwłaszcza, że uzyskiwał związków ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści.³⁷¹

Należy podkreślić, że wyżej omówiony wyrok Sądu Najwyższego zachował w pełni swoją aktualność również pod rządami obecnej obowiązującej Ustawy o pracownikach samorządowych z 2008r. Tak więc zgodnie z art. 30 ust.2 u.p.s. w przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust.1 , niezwłocznie rozwiązuje się z nim bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 §2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska.³⁷²

Do rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem samorządowym może też dojść na skutek wydanego przez lekarza orzecznika ZUS orzeczenia o trwałej niezdolności do pracy na zajmowanym stanowisku. Tryb orzekania o trwałej niezdolności do pracy normuje ustawa z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 12 – 14)³⁷³ . Od wydanego orzeczenia lekarza orzecznika przysługuje osobie zainteresowanej wniesienie sprzeciwu do komisji lekarskiej w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia (art. 14 ust.2a). Komisja lekarska dokonuje rozstrzygnięcia w formie orzeczenia (art. 14 ust.2f).

Rozwiązanie umowy o pracę następuje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia lekarza orzecznika lub, jeśli wniesiono sprzeciw z datą wydania orzeczenia przez komisję lekarską. Nabycie prawa do renty lub emerytury przez mianowanego pracownika samorządowego mogło być,

³⁷¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1998r. I PKN 188/98, OSNP 1999 nr 13, poz. 421.

³⁷² Dz. U. 2008r. Nr 222, poz. 1458.

³⁷³ Dz. U. 2009r. Nr 153, poz. 1227 (tekst jednolity).

zgodnie z art. 55 ust.4 u.p.s., przesłanką rozwiązania z nim stosunku pracy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Jednakże zgodnie z art. 54 ust.1 u.p.s. stosunek pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania przekształcił się z dniem 1 stycznia 2012r. w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Aktualnie brak jest przepisu, który w sposób jednoznaczny stwarzałby możliwość rozwiązania stosunku pracy z powodu nabycia prawa do emerytury lub renty wobec pracownika samorządowego.³⁷⁴

Tak więc – pisze W. Muszalski - obecnie należy uważać, że samo osiągnięcie wieku emerytalnego przez pracownika nie stanowi wystarczającego uzasadnienia i musi być wsparte dodatkową argumentacją np. spadkiem wydajności, brakiem inicjatywy, trudnością przeszkolenia. Wypowiedzenia wyłącznie z powodu wieku emerytalnego jest nieuzasadnione (wyr. SN z 4.11.2004r. , I PK 7/04, OSNP 2005, nr 12, poz. 171)³⁷⁵.

Jednym z wymogów stawianym pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych jest posiadanie przez nich nieposzlakowanej opinii. Wymóg ten ustawodawca wprowadził do art. 6 ust.3 – 4 u.p.s. stwierdzając, że pracownikiem samorządowym może być osoba, która (...) cieszy się nieposzlakowaną opinią (art. 6 ust.3 pkt.3).³⁷⁶

Utrata nieposzlakowanej opinii przez pracownika zatrudnionego na stanowisku urzędniczym może stanowić podstawę ewentualnego rozwiązania stosunku pracy.³⁷⁷

³⁷⁴ Gogojewicz P. : Wymówienie dla samorządowca, Kadry i Płace w Administracji 2010, nr 7, s.62.

³⁷⁵ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.170.

³⁷⁶ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³⁷⁷ Piskorz – Ryń A. : Piskorz – Ryń A. , Ślęczkowska I. , Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s.51.

W związku z tym , że pojęcie „nieposzlakowanej opinii” jest pojęciem ocennym nieostрым, niedookreślonym i trudno je obiektywnie zweryfikować, zwolniony pracownik samorządowy może odwołać się do sądu. Wtedy sąd pracy będzie musiał rozstrzygnąć, czy pracownik rzeczywiście utracił nieposzlakowaną opinię. Jeżeli sąd uzna racje pracodawcy samorządowego, to umowa o pracę zostanie rozwiązana za wypowiedzeniem a okres wypowiedzenia zależeć będzie od okresu zatrudnienia pracownika u danego pracodawcy w przypadku umowy na czas nieokreślony (art. 36 K.P) lub dwa tygodnie , gdy z pracownikiem samorządowym zawarta była umowa na czas określony (art. 33 K.P). Jeśli zaś w umowie zawartej na czas określony nie przewidziano możliwości jej wcześniejszego rozwiązania to, jak podkreśla J. Stelina (w głosie: OSP 2000, Nr 5, poz. 77) jej rozwiązanie jest nieważne, umowa trwa nadal a pracownikowi należy się wynagrodzenie na podstawie art. 81 .³⁷⁸

Zgodnie z art. 6 ust.3 pkt.3 u.p.s. pracownikiem samorządowym może być osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Tak więc w przypadku popełnienia przez pracownika samorządowego w czasie trwania stosunku pracy umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego, a przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu, pracodawca rozwiąże z takim pracownikiem stosunek pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 52§1 k.p.).

Art. 16 ust.1 u.p.s. dopuszcza też między innymi zatrudnienie pracownika na czas zastępstwa: jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na

³⁷⁸ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.120.

podstawie umowy na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności.³⁷⁹

Jeśli chodzi o rozwiązanie takiej umowy, to ustawodawca nie wskazał w ustawie o pracownikach samorządowych, jak długi będzie okres wypowiedzenia takiej umowy. Obowiązywać tu będzie, zgodnie z art. 43 ust.1 u.p.s. przepis, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy.

Umowa na zastępstwo ulega rozwiązaniu z chwilą powrotu zastępowanego pracownika, gdyż zawarta została – zgodnie z art. 16 ust.1 u.p.s. – na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności.

Jeśli natomiast pracodawca chciałby zwolnić pracownika zatrudnionego na zastępstwo przed powrotem zastępowanego pracownika do pracy, to musi złożyć mu wypowiedzenie zgodnie z art. 33¹ K.P który stanowi, że: okres wypowiedzenia umowy zawartej na czas określony w okolicznościach, o których mowa w art. 25§1 zdanie drugie, wynosi trzy dni robocze.³⁸⁰

Jak podkreśla W. Perdeus ten 3 dniowy okres wypowiedzenia nie podlega przedłużeniu do dnia porodu, gdy termin zakończenia umowy przypada po upływie trzeciego miesiąca ciąży.³⁸¹

Zmiany organizacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego i związane z nimi często **zmniejszenie stanu zatrudnienia i likwidacja niektórych stanowisk pracy** podawane są najczęściej jako główne przyczyny rozwiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi.

Problem ten został przemilczany przez ustawodawcę w aktualnie obowiązującej ustawie o pracownikach samorządowych. Dlatego przy

³⁷⁹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³⁸⁰ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.120.

³⁸¹ Perdeus W. : Umowne stosunku pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, w: Liszcz T. (red.), Borek – Buchajczuk R. , Perdeus W. : Prawo urzędnicze. Lublin 2010, s.201.

rozwiązywaniu stosunku pracy z wyżej wymienionych przyczyn będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. (art. 43 ust.1 u.p.s.).³⁸²

Zmiany organizacyjne, zmniejszenie stanu zatrudnienia czy likwidacja określonych stanowisk pracy stanowią okoliczności niezależne od pracownika, które mogą stać się przyczyną rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym.

Potwierdził to Sąd Najwyższy w swoich Wytycznych dotyczących wykładni art. 45 Kodeksu pracy i praktyki sądowej stosowania tego przepisu w zakresie zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony ³⁸³ :

- zmniejszenie stanu zatrudnienia w zakładzie pracy stanowi uzasadnioną przyczynę wypowiedzenia, a organ rozpatrujący sprawy pracownicze nie jest powołany do badania zasadności i celowości zmniejszenia stanu zatrudnienia,
- likwidacja konkretnego stanowiska pracy uzasadnia wypowiedzenie bez potrzeby oceny przez zakład pracy kwalifikacji, stażu pracy i innych okoliczności ochronnych dotyczących zwalnianego pracownika i porównywania go z innymi pracownikami, bowiem w wyniku likwidacji stanowiska następuje nie tylko ilościowe zmniejszenie tych stanowisk, ale również jakościowa zmiana struktury organizacyjnej zakładu, której następstwem jest konieczność zwolnienia pracowników zajmujących te właśnie likwidowane stanowiska.

Ponadto w Wyroku z dnia 13 października 1999r. Sąd Najwyższy stwierdził, że wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę spowodowane zmianami organizacyjnymi, ograniczeniem zatrudnienia, likwidacją stanowiska pracy, itp. nie musi zbiegać się w czasie z chwilą faktycznego ich przeprowadzenia. Dlatego – zdaniem Sądu Najwyższego – istnienie stanowiska pracy w dniu wypowiedzenia umowy o pracę nie

³⁸² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³⁸³ Uchwała Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 czerwca 1985r. III PZP 10/85. OSNC 1985/11/164.

jest równoznaczne z brakiem rzeczywistej przyczyny, o ile w okresie wypowiedzenia lub w późniejszym, nieodległym czasie stanowisko to zostanie faktycznie zlikwidowane w związku z tymi zmianami.³⁸⁴

P. Gogojewicz podkreśla, że za rzeczywistą przyczynę która uzasadnia wypowiedzenie stosunku pracy, nie może być uznany sam zamiar przeprowadzenia zmian organizacyjnych polegających na likwidacji określonego stanowiska pracy, zwłaszcza kiedy dokonanie tych zmian wymaga zatwierdzenia przez podmiot niezależny od pracodawcy.³⁸⁵

W omawianych przypadkach (zmian organizacyjnych, zmniejszenie stanu zatrudnienia, likwidacji stanowiska pracy) pracodawca samorządowy może rozwiązać stosunek pracy z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony za wypowiedzeniem zgodnym z okresem zatrudnienia.

Do rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na czas nieokreślony może też dojść na skutek **naruszenia** przez niego **dyscypliny pracy**. Wskazanie jako przyczyny wypowiedzenia umowy braku dyscypliny pracy nie narusza – zdaniem P. Gogojewskiego – art. 30 §4 k.p., jeżeli w uzasadnieniu zostaną uogólnione zarzuty, które wcześniej były konkretnie przedstawiane w pismach doręczonych pracownikowi oraz zamieszczane w jego aktach osobowych.³⁸⁶ Okres wypowiedzenia zależeć będzie od długości okresu zatrudnienia pracownika u danego pracodawcy samorządowego (art. 36 §1 k.p). Terminem kończącym wypowiedzenie będzie dzień, w którym skończy się okres wypowiedzenia i następuje definitywne rozwiązanie umowy o pracę.

³⁸⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1999r. I PKN 290/99 OSNP 2001/4/110, Pr. Pracy 2001/4/31, M. Monitor Pracy 2001/6/363.

³⁸⁵ Gogojewicz P. : Przyczyny wypowiedzenia , Kadry i Płace w Administracji 2010, nr 5, s.63.

³⁸⁶ Gogojewicz P. : Przyczyny wypowiedzenia , Kadry i Płace w Administracji 2010, nr 5, s.63.

Zgodnie z art. 30 §2¹ okres wypowiedzenia umowy o pracę obejmujący tydzień lub miesiąc albo ich wielokrotność kończy się odpowiednio w sobotę lub ostatnim dniu miesiąca.³⁸⁷

Pracodawca samorządowy może też rozwiązać każdą umowę o pracę z pracownikiem samorządowym bez wypowiedzenia, jeżeli zaistnieją przyczyny niezwłocznego rozwiązania umowy o pracę określone w art. 52 i 53 Kodeksu pracy.

Mogą to być przyczyny zawinione przez pracownika wymienione w art. 52 §1 k.p.:³⁸⁸

- a) ciężkie naruszenie przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych,
- b) popełnienie przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem,
- c) zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.

Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika nie może nastąpić po upływie jednego miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy.³⁸⁹

Pracodawca – zgodnie z art. 53 §3 k.p. – podejmuje decyzję w sprawie rozwiązania umowy po zasięgnięciu opinii reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej, którą zawiadamia o przyczynie uzasadniającej rozwiązanie umowy. W razie zastrzeżeń co do zasadności rozwiązania umowy zakładowa organizacja związkowa

³⁸⁷ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.106.

³⁸⁸ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.186.

³⁸⁹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.186.

wyraża swoją opinię niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni. Opinia organizacji związkowej nie jest dla pracodawcy wiążąca. Jednak w przypadku, gdy przepisy prawa przewidują wymóg uzyskania przez pracodawcę zgody związków zawodowych na rozwiązanie umowy o pracę w trybie natychmiastowym, to zgoda taka jest potrzebna. Dotyczy to – pisze W. Perdeus – pracownicy w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego (także w przypadku korzystania z urlopu macierzyńskiego przez pracownika – ojca dziecka), pracownika – działacza związkowego korzystającego z ochrony trwałości stosunku pracy oraz społecznego inspektora pracy.³⁹⁰

Termin określony w art. 52 §2 k.p rozpoczyna bieg po sprawdzeniu wiadomości uzyskanej przez pracodawcę o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia. Przez wyrażenie „uzyskanie przez pracodawcę wiadomości” – pisze W. Muszalski – należy rozumieć wiadomości na tyle sprawdzone, aby pracodawca mógł nabrać uzasadnionego przekonania o nagannym postępowaniu danego pracownika.³⁹¹

Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia skutkuje natychmiastowym ustaniem stosunku pracy z chwilą, gdy pracownik otrzymał zwolnienie w taki sposób, że mógł zapoznać się z jego treścią.

Należy też podkreślić, że pracodawca jest **uprawniony** a **nie zobowiązany**, do rozwiązania umowy w tym szczególnym trybie³⁹².

Zgodnie z art. 53 k.p. pracodawca samorządowy może też rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia bez winy pracownika w przypadku, gdy niezdolność do pracy wskutek choroby trwa:

³⁹⁰ Perdeus W. : Umowne stosunki pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, w: Liszcz T. (red.), Borek – Buchajczuk R. , Perdeus W. : Prawo urzędnicze. Lublin 2010, s.209.

³⁹¹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007,s.200.

³⁹² Perdeus W. : Liszcz T. (red.), Borek – Buchajczuk R., Perdeus W. : Prawo urzędnicze. Lublin 2010, s. 208.

- dłużej niż 3 miesiące – gdy pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy krócej niż 6 miesięcy,

- dłużej niż łączny okres pobierania z tego tytułu wynagrodzenia i zasiłku oraz pobierania świadczenia rehabilitacyjnego przez pierwsze 3 miesiące – gdy pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy lub jeżeli niezdolność do pracy została spowodowana wypadkiem przy pracy albo chorobą zawodową.³⁹³

Pracodawca może również rozwiązać z pracownikiem umowę o pracę bez wypowiedzenia bez winy pracownika w razie jego usprawiedliwionej nieobecności z innych przyczyn niż wymienione wyżej trwającej dłużej niż 1 miesiąc (art. 53 §1 pkt.2 k.p.).

Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia – zgodnie z art. 53 §2 k.p – nie może nastąpić w razie nieobecności pracownika w pracy z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem – w okresie pobierania z tego tytułu zasiłku, a w przypadku odosobnienia pracownika ze względu na chorobę zakaźną – w okresie pobierania z tego tytułu wynagrodzenia i zasiłku.

Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia nie może nastąpić po stawieniu się pracownika do pracy w związku z ustaniem przyczyny nieobecności (art. 53§3 k.p), a pracodawca powinien w miarę możliwości ponownie zatrudnić pracownika, który w okresie 6 miesięcy od rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, z przyczyn wymienionych w §1 i 2, zgłosi swój powrót do zakładu niezwłocznie po ustaniu tych przyczyn (art. 53§5)³⁹⁴.

Pracodawca rozwiązując umowę o pracę bez wypowiedzenia musi spełnić następujące wymogi formalne, do których należy:

- zachowanie formy pisemnej,

³⁹³ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.202.

³⁹⁴ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.202.

- uzasadnienie przyczyn (y) rozwiązania stosunku pracy,
- przeprowadzenie konsultacji ze związkami zawodowymi w przypadkach prawem przewidzianych, uzyskanie zgody organu społecznego na rozwiązanie stosunku pracy pracowników szczególnie chronionych.³⁹⁵

Rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia może także pracownik . Dopuszcza taką możliwość przepis art. 30 §1 pkt.3 k.p. : umowa o pracę rozwiązuje się (...) przez oświadczenie jednej ze stron bez zachowania okresu wypowiedzenia (rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia).³⁹⁶

Pracownik może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracodawcy w przypadku:

- nieprzeniesienia przez pracodawcę pracownika w terminie wskazanym w orzeczeniu lekarskim do innej pracy, odpowiedniej ze względu na stan zdrowia pracownika i kwalifikacje zawodowe, jeżeli w orzeczeniu stwierdzono szkodliwy wpływ wykonywanej pracy na zdrowie pracownika (art. 55§1);
- dopuszczenia się przez pracodawcę ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika (art.55§1¹). W takim przypadku pracownikowi przysługuje odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za okres wypowiedzenia, a jeżeli umowa o pracę została zawarta na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy – w wysokości wynagrodzenia za okres dwóch tygodni (art. 55§1¹ k.p).

Należy pamiętać, że pracodawca wyłączył w u.p.s. możliwość zatrudnienia pracownika samorządowego **na czas wykonania określonej pracy**. Zgodnie z art. 16 ust.1 u.p.s. stosunek pracy

³⁹⁵ Zob. Sobczyk A., Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia. Gdańsk 2010, s.67 – 72.

³⁹⁶ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.106.

pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się na czas nieokreślony lub na czas określony.³⁹⁷

Wymogi formalne w stosunku do oświadczenia o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia przez pracownika zostały sprecyzowane w art. 55§2 k.p. : oświadczenie pracownika o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia powinno nastąpić na piśmie z podaniem przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy i nie później niż w ciągu miesiąca od uzyskania przez pracownika wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę (art. 55§2 k.p.).³⁹⁸

Do rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę może też dojść w przypadku odrzucenia przez niego zaproponowanych mu zmian w wypowiedzeniu warunków pracy lub płacy (w wypowiedzeniu zmieniającym).

Zgodnie z art. 42§2 wypowiedzenie warunków pracy lub płacy uważa się za dokonane, jeżeli pracownikowi zaproponowano na piśmie nowe warunki.³⁹⁹

Bezpośrednim celem wypowiedzenia zmieniającego nie jest rozwiązanie stosunku pracy lecz jego przekształcenie. Dlatego pracodawca obok wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy lub płacy musi wskazać, jakie składniki umowy mają ulec zmianie. Może to być wysokość wynagrodzenia, rodzaj pracy, zmiana przydziału czynności, zakresu obowiązków itp. Pracownik powinien zostać pouczony, że do upływu połowy okresu wypowiedzenia może złożyć oświadczenie o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków. Jeśli tego nie uczyni uważać się będzie, że wyraził zgodę na te warunki (art. 42 ust.3 k.p), a strony będą kontynuować stosunek pracy na nowych warunkach.

³⁹⁷ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

³⁹⁸ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.206.

³⁹⁹ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.145.

W razie odmowy przyjęcia przez pracownika zaproponowanych warunków pracy lub płacy, umowa o pracę rozwiązuje się z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia (art. 42 §3 k.p.).⁴⁰⁰ Za stronę rozwiązującą uważa się pracodawcę, gdyż to on wypowiedział dotychczasowe warunki pracy lub płacy.

Zdaniem – T. Liszcz – istnieje możliwość wypowiedzenia warunków umowy o pracę na czas określony, jednakże ograniczona do przypadków, w których dopuszczalne jest jej rozwiązanie za wypowiedzeniem (na zasadzie argumentu a maiori ad minus).⁴⁰¹

Przed dokonaniem wypowiedzenia zmieniającego pracodawca ma z mocy art. 42§1 k.p. – przeprowadzić konsultacje zamiaru wypowiedzenia z zakładową organizacją związkową stosownie do art. 38 §1 k.p. : o zamiarze wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę zawartej na czas określony pracodawca zawiadamia na piśmie reprezentującą pracownika zakładową organizację związkową, podając przyczynę uzasadniającą rozwiązanie umowy. ⁴⁰²

Do wypowiedzenia zmieniającego odnosi się również tzw. szczególna ochrona przed wypowiedzeniem przewidziana przepisami Kodeksu pracy.

Ustanie stosunku pracy pracownika samorządowego może nastąpić też w wyniku wygaśnięcia. Zgodnie z art. 63 Kodeksu pracy umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w kodeksie pracy oraz w przepisach szczególnych.⁴⁰³

Do wygaśnięcia stosunku pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę może dojść z następujących przyczyn:

⁴⁰⁰ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.145.

⁴⁰¹ Liszcz T. : Prawo pracy. Warszawa 2011, s.196.

⁴⁰² Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.127.

⁴⁰³ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.221.

- śmierci pracownika (z dniem śmierci pracownika stosunek pracy wygasa – art. 63 ¹§1 k.p.),

- tymczasowego aresztowania trwającego dłużej niż 3 miesiące (art. 66§1 k.p.: umowa o pracę wygasa z upływem 3 miesięcy nieobecności pracownika w pracy z powodu tymczasowego aresztowania, chyba że pracodawca rozwiązał wcześniej bez wypowiedzenia umowę o pracę z winy pracownika⁴⁰⁴),

- odmowy złożenia ślubowania.

Zgodnie z art. 18 ust.2 u.p.s. odmowa złożenia ślubowania, o którym mowa w ust.1, powoduje wygaśnięcie stosunku pracy⁴⁰⁵.

Art. 18 ust.2 u.p.s. jest przykładem przepisu szczególnego, gdyż zawiera niewymienioną wprost przyczynę, powodującą wygaśnięcie stosunku pracy pracownika samorządowego.⁴⁰⁶

Reasumując należy stwierdzić, że ustanie umownego stosunku pracy z pracownikiem samorządowym może nastąpić w wyniku rozwiązania lub wygaśnięcia. Umowa o pracę z pracownikiem samorządowym rozwiązuje się zgodnie z art. 30 k.p :

- na mocy porozumienia stron,

- przez oświadczenie jednej ze stron z zachowaniem okresu wypowiedzenia (rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem),

- przez oświadczenie jednej ze stron bez zachowania okresu wypowiedzenia (rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia),

- z upływem czasu, na który była zawarta.

⁴⁰⁴ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.225.

⁴⁰⁵ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁴⁰⁶ Ślęczkowska I., w: Piskorz – Ryń, Ślęczkowska I. : Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz. Wrocław 2009, s.107.

Natomiast – przewidziane w art. 30 §1 pkt.5 - rozwiązanie umowy o pracę z dniem ukończenia pracy, dla której wykonania była zawarta, nie będzie miało zastosowania do pracowników samorządowych, gdyż u.p.s. wyłączyła możliwość zatrudniania pracowników samorządowych na czas wykonania określonej pracy.

III Sankcje bezprawnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi.

W obecnym systemie prawa pracy status prawny pracowników samorządowych określa Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych⁴⁰⁷, ustawy ustrojowe⁴⁰⁸ (u.s.g. , u.s.p. , u.s.w.), Ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy⁴⁰⁹ , statuty jednostek samorządu terytorialnego oraz Kodeks pracy. W związku z tym, iż ani u.p.s. ani ustawy ustrojowe ani Kodeks wyborczy nie regulują problemu ustalenia sankcji z tytułu bezprawnego rozwiązania przez pracodawcę samorządowego stosunku pracy z pracownikami samorządowymi zastosowanie będą miały, zgodnie z art. 43 u.p.s. ,⁴¹⁰ przepisy Kodeksu pracy.

W u.p.s. ustawodawca dopuszcza do zatrudnienia pracowników samorządowych na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę (art. 4 u.p.s.). Zgodnie z art. 16 u.p.s. stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się na czas nieokreślony lub na czas określony. W razie konieczności zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności pracodawca może zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności. W przypadku zaś osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem (art. 16 ust.2 u.p.s.).

⁴⁰⁷ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁴⁰⁸ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591, 1592, 1590.

⁴⁰⁹ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

⁴¹⁰ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

W niniejszym rozdziale przedmiotem rozważań będą sankcje bezprawnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawach wymienionych w art. 4 u.p.s.⁴¹¹ : umowy o pracę , powołania i wyboru. Wprowadzenie tych podstaw zatrudnienia oznacza, że mamy do czynienia z trzema rodzajami stosunków pracy pracowników samorządowych. W każdym z nich inaczej wyglądają kwestie nawiązania, zmiany treści i **ustania stosunku pracy**. W zależności od podstawy zatrudnienia różne są też rodzaje odpowiedzialności pracowniczej za naruszenie obowiązków pracowniczych i zakazów wynikających z ustaw ustrojowych, ustawy antykorupcyjnej i innych.

Od podstawy zatrudnienia zależy też sposób ustania stosunku pracy, możliwości jego rozwiązania przez pracodawcę jak również sankcje, jakie mogą dotknąć pracodawcę w razie bezprawnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym.

Najliczniejszą grupę wśród pracowników samorządowych stanowią pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. Rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić przez czynność jednostronną (oświadczenie woli) lub przez czynność dwustronną (porozumienie stron: art. 30§1 pkt.1 k.p). Przez czynność jednostronną umowa może zostać rozwiązana w drodze wypowiedzenia (wypowiedzenie umowy przez pracodawcę lub przez pracownika) lub rozwiązana w trybie natychmiastowym przez pracodawcę (z winy pracownika: art. 52 k.p lub bez winy pracownika: art. 53 k.p) lub przez pracownika (art. 55 §1 k.p oraz art. 55 §1¹k.p.). Ustanie stosunku pracy pracownika samorządowego może nastąpić również przez wygaśnięcie umowy.

Rozwiązanie umowy o pracę powinno zawsze nastąpić zgodnie z przepisami prawa pracy, gdyż ich naruszenie narazi pracodawcę (gdy on dokonuje rozwiązania umowy) na określone sankcje, które w razie odwołania się pracownika do sądu pracy ten nałoży na pracodawcę.

⁴¹¹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

To prawo odwołania się pracownika od nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę zostało sformułowane przez ustawodawcę, który w art. 44 k.p. stwierdza, iż pracownik może wnieść odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę do sądu pracy.⁴¹²

O tym, czy wypowiedzenie umowy o pracę jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu orzeka sąd pracy po rozpoznaniu sprawy.

W przypadku ustalenia przez sąd pracy, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na **czas nieokreślony** jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę, sąd na wniosek pracownika – zgodnie z art. 45 k.p. – może orzec:

- o bezskuteczności wypowiedzenia,
- lub o przywróceniu pracownika do pracy na poprzednich warunkach, jeżeli umowa uległa już rozwiązaniu,
- albo przyznanie odszkodowania.

Tak więc pracownik ma prawo żądać (i do niego należy wybór roszczenia), by sąd uznał np. wypowiedzenie za bezskuteczne lub przywrócił go do pracy na poprzednich warunkach albo też zasądził mu odszkodowanie.

Zgodnie z art. 45§2 k.p. sąd pracy może nie uwzględnić żądania pracownika uznania wypowiedzenia za bezskuteczne lub przywrócenia do pracy, jeżeli ustali, że uwzględnienie takiego żądania jest niemożliwe lub niecelowe; w takim przypadku sąd pracy orzeka o odszkodowaniu.⁴¹³ Przepisu tego nie stosuje się do pracowników, o których mowa w art. 39 i 177 k.p, oraz w przepisach szczególnych dotyczących ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub

⁴¹² Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.159.

⁴¹³ Kodeks pracy . Komentarz, red. W. Muszalski Warszawa 2007 s.159.

rozwiązaniem umowy o pracę, chyba że uwzględnienie żądania pracownika przywrócenia do pracy jest niemożliwe z przyczyn określonych w art. 41¹ ; w takim przypadku sąd pracy orzeka o odszkodowaniu⁴¹⁴.

W przypadku bezprawnego rozwiązania umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony za wypowiedzeniem czy bez wypowiedzenia Kodeks pracy preferuje system restytucyjny przy zachowaniu możliwości alternatywnego zasądzenia odszkodowania (kompensacji szkody).

Podkreśla to A. Rycak, który stwierdza, że analiza obecnych uregulowań prowadzi do wniosku, że w polskim prawie pracy obowiązuje system mieszany restytucyjno – kompensacyjny. ⁴¹⁵

Ogólnie rzecz biorąc system odpowiedzialności za wadliwe rozwiązanie stosunku pracy opiera się na kilku filarach:

- każde wadliwe rozwiązanie stosunku pracy jest skuteczne i może być tylko remonstrowane przez pracownika;
- terminy dochodzenia roszczeń pracowniczych są krótkie i mają charakter terminów prawa materialnego, stąd nie mogą być przywracane;
- prawie powszechnie przyznano pracownikowi roszczenie o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy; wynagrodzenie jest jednak – co do zasady limitowane;
- drugim przyznanym przez kodeks pracy roszczeniem pracownika jest roszczenie o odszkodowanie; odszkodowanie ma charakter ryczałtowy a przy jego dochodzeniu pracownik nie musi wykazywać szkody;

⁴¹⁴ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007 s.160.

⁴¹⁵ Rycak A.: Konkurencja roszczeń restytucyjnych i kompensacyjnych z tytułu wadliwego rozwiązania umowy o pracę na tle prawnoporównawczym, PiZS 2011, nr 10, s.3.

- kodeks pracy objął szeroką ochroną osoby, co do których obowiązuje zakaz rozwiązania stosunku pracy. Mają one prawo do żądania obok przywrócenia do pracy wynagrodzenia za cały czas pozostawania bez pracy, niezależnie od szkody jaką ewentualnie poniosły.⁴¹⁶

Pracownik samorządowy w przypadku bezprawnego rozwiązania umowy przez pracodawcę może wystąpić z powództwem:

- o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne,
- o przywrócenie do pracy,
- o odszkodowanie.

W przypadku rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia pracownik występujący z powództwem może żądać:

- przywrócenia do pracy,
- odszkodowania,
- ewentualnie wynagrodzenia za cały okres pozostawania bez pracy (art. 56 i nast. k.p.).

Zgodnie z art. 43 ust.1 i 2 u.p.s. spory ze stosunku pracy pracowników samorządowych rozpoznają właściwe sądy pracy.⁴¹⁷

Tymi właściwymi sądami rozstrzygającymi spory o roszczenia ze stosunku pracy są:

- 1) w pierwszej instancji – sądy pracy, stanowiące wyodrębnione jednostki organizacyjne sądów rejonowych oraz, na zasadach określonych w ust.17 i 18 k.p.c. sądy pracy, sądy ubezpieczeń społecznych bądź sądy pracy i ubezpieczeń społecznych

⁴¹⁶ Gersdorf M.: Odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy w świetle ochrony trwałości stosunku pracy, w: Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010, s.95 – 96.

⁴¹⁷ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

stanowiące wyodrębnione jednostki organizacyjne sądów okręgowych,

2) W drugiej instancji – sądy pracy i sądy ubezpieczeń społecznych bądź sądy pracy i ubezpieczeń społecznych a w sprawach, które te właśnie sądy rozstrzygały jako pierwsza instancja – sądy apelacyjne – wydziały pracy i ubezpieczeń społecznych.

3) W trybie kasacji – Sąd Najwyższy – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych.⁴¹⁸

Rejonowy sąd pracy orzeka między innymi w sprawach (bez względu na wartość przedmiotu sporu):

- o ustalenie istnienia stosunku pracy,
- o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy,
- o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy,
- o odszkodowaniu w przypadku sprzecznego z prawem wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy.

Z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych w:

- urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,
- starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych,
- urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych,

⁴¹⁸ Liszcz T. : Prawo pracy. LexisNexis. Warszawa 2011, s.479.

- biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki,
- biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego, chyba że status prawny tych pracowników określają odrębne przepisy **zawierane są najczęściej umowy** o pracę na czas nieokreślony (rzadziej na czas określony, na czas zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub na czas określony nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem – dotyczy to osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym).

Regulują ten problem przepisy u.p.s. (art. 16) oraz Kodeksu pracy.

Podkreślają to M. Rotkiewicz i T. Podleśny. Ich zdaniem ustawa o pracownikach samorządowych wprowadza pewne odrębne wymogi w zakresie zatrudnienia oraz odrębne przesłanki zakończenia stosunku pracy, nie wyłączając przy tym jednak pełnego zastosowania regulacji Kodeksu pracy.⁴¹⁹

Zgodnie z kodeksowymi regulacjami pismo pracodawcy wypowiadającego umowę o pracę zawartą na czas nieokreślony powinno zawierać:

- 1) wskazanie długości okresu wypowiedzenia,
- 2) określenie terminu wypowiedzenia czyli dnia, w którym upływa okres wypowiedzenia,
- 3) wskazania przyczyny wypowiedzenia,

⁴¹⁹ Rotkiewicz M. , Podleśny T.: Terminy w prawie pracy w sferze budżetowej, Warszawa 2011, s. 197.

- 4) pouczenie o przysługującym pracownikowi prawie odwołania się do sądu pracy⁴²⁰.

Pracodawca musi też, zgodnie z art. 36 k.p, pamiętać, że okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest uzależniony od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy i wynosi:

- 1) 2 tygodnie, jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 6 miesięcy,
- 2) 1 miesiąc, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 6 miesięcy,
- 3) 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 3 lata.⁴²¹

Do okresu zatrudnienia wlicza się też pracownikowi okres zatrudnienia u poprzedniego pracodawcy, jeżeli zmiana pracodawcy nastąpiła na zasadach określonych w art. 23¹, a także w innych przypadkach, gdy z mocy odrębnych przepisów nowy pracodawca jest następcą prawnym w stosunkach pracy nawiązanych przez pracodawcę poprzednio zatrudniającego tego pracownika (art. 36§1¹).

W przypadku, gdy pracodawca naruszy zasady dotyczące wypowiedzenia stosunku pracy, pracownik może dochodzić swoich roszczeń przed sądem pracy. Pomimo tego, że wypowiedzenie jest nieprawidłowe np. na skutek niezachowania wymaganego trybu lub braku zasadności, jest ono skuteczne i rozpoczyna okres wypowiedzenia oraz prowadzi do rozwiązania stosunku pracy⁴²². Aby uniknąć skutków bezprawnego rozwiązania stosunku pracy pracownik musi w terminie 7 dni od otrzymania pisma o wypowiedzeniu stosunku pracy odwołać się do sądu pracy. Pracownik może zakwestionować w postępowaniu przed

⁴²⁰ Perdeus W., w: Liszcz T. , Borek – Buchajczuk, Perdeus W.: Prawo urzędnicze. Lublin 2010, s.204.

⁴²¹ Kodeks pracy . Komentarz, red. W. Muszalski. Warszawa 2007 s.121.

⁴²² Wyrok SN z 16 maja 1997r. I PKN 170/97, OSNAPiUS 1998, nr 8, poz. 239.

sądem pracy podaną w wypowiedzeniu umowy na czas nieokreślony przyczynę wypowiedzenia.

Przyczyny wypowiedzenia mogą leżeć po stronie pracodawcy jak i pracownika. Do najczęstszych przyczyn leżących po stronie pracodawcy samorządowego i uzasadniających wypowiedzenie umowy o pracę na czas nieokreślony pracownikom samorządowym między innymi należą:

- redukcja etatów,
- zmiany organizacyjne,
- trudności ekonomiczne jednostek samorządu terytorialnego.

Powody uzasadnionego wypowiedzenia mogą też leżeć po stronie pracownika samorządowego. Należą do nich między innymi:

- utrata nieposzlakowanej opinii (art. 6 ust.3 pkt.3 u.p.s.⁴²³),
- brak kwalifikacji do nowych zadań (art. 6 ust.1 pkt.3 u.p.s.),
- utrata zdrowia,
- utrata uprawnień koniecznych do wykonywania zawodu niezawiniona przez pracownika.

W praktyce, pracodawcy samorządowi chcący pozbyć się pracownika zatrudnionego na podstawie umowy na czas nieokreślony, jako przyczynę wypowiedzenia podają zmiany organizacyjne w urzędzie czy likwidację określonych stanowisk.

Zdaniem M. Gersdorf podstawy (przyczyny) uzasadniające wypowiedzenie muszą być prawdziwe.⁴²⁴ Podkreślił to z całą mocą Sąd Najwyższy w wytycznych dotyczących wykładni art. 45 k.p i praktyki sądowej stosowania tego przepisu w zakresie zasadności wypowiedzenia

⁴²³ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁴²⁴ Gersdorf M. : Wypowiedzenie nieuzasadnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego, PiZS 1998, nr 7-8, s. 42.

umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony stwierdzając w pkt. 11 że: przyczyna wypowiedzenia powinna być prawdziwa i konkretna.⁴²⁵

Również Gogojewicz P. podkreślał, że wypowiedzenie stosunku pracy bez wskazania jakiejkolwiek przyczyny, wskazania przyczyny pozornej (nierzeczywistej, nieprawdziwej) lub w sposób zbyt ogólny będzie wadliwe.⁴²⁶

W związku z tym, że oświadczenie woli pracodawcy o rozwiązaniu umowy o pracę pomimo swojej wadliwości wywiera skutek prawny w postaci ustania stosunku pracy (sankcja nieważności względnej), pracownik może tylko na drodze sądowej doprowadzić do pozbawienia skutków materialnoprawnych takiej wadliwej czynności prawnej pracodawcy.

W obecnym stanie prawnym w świetle przepisów prawa pracy zawartych w Kodeksie pracy, roszczenia przysługujące pracownikowi w związku z bezprawnym rozwiązaniem stosunku pracy można generalnie podzielić na dwie grupy:

- 1) Roszczenia zmierzające do zachowania bądź odzyskania utraconego miejsca pracy (art. 45§1 k.p):
 - a. orzeczenie o bezskuteczności wypowiedzenia umowy o pracę,
 - b. roszczenie o przywrócenie do pracy
- 2) Roszczenia finansowe.

Jeśli chodzi o orzeczenie o bezskuteczności wypowiedzenia, to sąd pracy wydaje je w przypadku, gdy nie upłynął jeszcze okres wypowiedzenia umowy o pracę. Mamy tu do czynienia z sytuacją, gdy wypowiedzenie, pomimo tego że jest wadliwe, wywołuje skutek prawny w postaci rozpoczęcia biegu okresu wypowiedzenia. Materialnoprawne

⁴²⁵ Uchwała Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 czerwca 1985r. III PZP 10/85, OSNC 1985/11/164.

⁴²⁶ Gogojewicz P. : Przyczyny wypowiedzenia, KiPwA 2010, nr 5, s. 61.

skutki tej wadliwej czynności pracodawcy może swoim orzeczeniem zlikwidować sąd, jeżeli pracownik wystąpi z powództwem o orzeczenie bezskuteczności wypowiedzenia. Takie roszczenie pracownika ma na celu zachowanie dotychczasowego miejsca pracy.

Tak więc w przypadku, gdy sąd na żądanie pracownika uzna wadliwe wypowiedzenie za bezskuteczne, zlikwiduje skutki materialnoprawne tego wypowiedzenia i pracownik będzie mógł kontynuować pracę na dotychczasowych warunkach.

Zgodnie z art. 45 k.p. sąd pracy po ustaleniu, że wypowiedzenie umowy o pracę na czas nieokreślony jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę a umowa uległa już rozwiązaniu orzeka – stosownie do żądania pracownika – o przywróceniu go do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowaniu.

Jeśli pracownik wytoczył powództwo o przywrócenie do pracy, to orzeczenie sądu pracy przywracające pracownika do pracy prowadzi do restytucji stosunku pracy, która nastąpi z chwilą uprawomocnienia się wyroku sądowego. Przywrócenie do pracy oznacza restytucję stosunku pracy na dotychczasowych warunkach.

Pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy przysługuje wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy (nie więcej jednak niż za dwa miesiące). Jest to swoista sankcja („kara finansowa”) stosowana wobec pracodawcy, który bezprawnie rozwiązał umowę o pracę zawartą z pracownikiem na czas nieokreślony. Pracownikowi zaś ma to zapewnić wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy. Reguluje ten problem art. 47 k.p, który limituje to wynagrodzenie. Zgodnie z wyżej wymienionym art. 47 k.p. pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy, przysługuje wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, nie więcej jednak niż za 2 miesiące, a gdy

okres wypowiedzenia wynosił trzy miesiące – nie więcej niż za 1 miesiąc⁴²⁷.

Za cały czas pozostawania bez pracy – zgodnie z omawianym art. 47 k.p. – wynagrodzenie przysługuje:

- pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku,
- pracownicy w okresie ciąży lub urlopu macierzyńskiego,
- pracownikowi będącemu ojcem wychowującym dziecko w okresie korzystania z urlopu macierzyńskiego,
- pracownikom, z którymi rozwiązanie umowy o pracę podlega ograniczeniu z mocy przepisu szczególnego.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2005r.⁴²⁸ działaczowi związku zawodowego przywróconemu do pracy wynagrodzenie za cały czas pozostawania bez pracy może być – na podstawie art. 8 k.p – zmniejszone o otrzymaną w tym czasie emeryturę. Pobieranie zaś renty z tytułu niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy nie pozbawia pracownika – zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2003r.⁴²⁹ – prawa do wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Pracownik może jednocześnie dochodzić roszczeń o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy (nie wyłącza takiej możliwość treść przepisu art. 47 i 57§1 k.p.). Jednak realizacja zasądzonego w orzeczeniu przywracającym do pracy wynagrodzenia może nastąpić dopiero po podjęciu pracy przez pracownika, gdyż – zgodnie z Uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1986r.⁴³⁰ - obowiązek wynikający z Kodeksu Postępowania Cywilnego nadania

⁴²⁷ Kodeks pracy . Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007 s.175.

⁴²⁸ Wyrok SN z 9.02.2005r. III PK 70/04, OSP 2006, nr 6, poz. 77 z aprobowaną glosą A. Kossut.

⁴²⁹ Wyrok SN z 9.12.2003r. I PK 81/03, OSNP 2004, nr 21, poz. 370.

⁴³⁰ Zob. Uchwała SN z 6.03.1986r. OSNCP 1987, nr 1, poz. 11 z aprobowaną glosą Z. Świebody, OSpIKA 1986, nr 9 – 10, poz. 1972.

klauzuli natychmiastowej wykonalności nie dotyczy wynagrodzenia zasądzonego warunkowo na rzecz pracownika w wyroku przywracającym go do pracy (art. 47: Pracownikowi, **który podjął pracę** w wyniku przywrócenia do pracy, **przysługuje** wynagrodzenie ...).

Drugą grupę roszczeń przysługujących pracownikowi w związku z bezprawnym rozwiązaniem stosunku pracy stanowią **roszczenia finansowe**. Składają się na nie:

- roszczenie o odszkodowanie,
- roszczenie o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy.

O odszkodowaniu dla pracownika z tytułu bezprawnego rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę orzeka sąd pracy w następujących sytuacjach:

- gdy przepisy prawa pracy przewidują roszczenie o odszkodowanie jako jedyne roszczenie przysługujące pracownikowi w związku z niezgodnym z prawem rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę (np. art. 50§1 k.p.),
- gdy pracownik spośród przysługujących mu alternatywnie uprawnień do żądania przywrócenia do pracy albo odszkodowania wybiera to drugie,
- gdy sąd pracy nie uwzględnia żądania pracownika o przywróceniu do pracy, uznając je za niemożliwe lub niecelowe i zamiast tego orzeka odszkodowanie.⁴³¹

Ewentualne roszczenia pracowników samorządowych (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy oraz roszczenia odszkodowawcze w związku z bezprawnym rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę samorządowego nie znalazły uregulowania w Ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych. Dlatego też, zgodnie z

⁴³¹ Wielichowska – Opalska K. : Odpowiedzialność majątkowa pracodawcy w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę, PiZS 2010, nr 5, s.23.

art. 43 u.p.s. w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy⁴³². Roszczenia o których mowa zostały określone w przepisach prawa pracy w dziale drugim kodeksu pracy w rozdziale II :

- oddział 4 – uprawnienia pracownika w razie nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę,

- oddział 6 – uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia.

Przepisy te regulują również roszczenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (art. 16 u.p.s.) na:

- czas nieokreślony,

- czas określony,

- czas określony, jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy obejmujący czas tej nieobecności,

- czas określony (nie dłuższy niż 6 miesięcy z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem) w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym,

- na czas pełnienia funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) doradców i asystentów (art. 17 u.p.s.), z którymi wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę może być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem (art. 17 ust.3 u.p.s.).

Roszczenie o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy występuje łącznie z przywróceniem pracownika do pracy i jest, podobnie jak odszkodowanie, limitowane (wyjątek stanowią roszczenia przysługujące pracownikom podlegającym szczególnej ochronie przed

⁴³² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

wypowiedzeniem i rozwiązaniem umowy o pracę). Reguluje ten problem przepis art. 47 k.p. Zgodnie z nim pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy przysługuje wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, nie więcej niż za 2 miesiące, a gdy okres wypowiedzenia wynosił trzy miesiące - nie więcej niż za 1 miesiąc. W przypadku, gdy umowę o pracę bezprawnie rozwiązano (za wypowiedzeniem, jak i w trybie natychmiastowym) z pracownikiem podlegającym szczególnej ochronie zachowuje on prawo do wynagrodzenia za cały czas pozostawania bez pracy (art. 47 i art. 57§2 k.p.).

Stelina J. podkreśla, że pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy, wlicza się do okresu zatrudnienia okres pozostawania bez pracy, za który przyznano wynagrodzenie a okresu pozostawania bez pracy, za który nie przyznano wynagrodzenia, nie uważa się za przerwę w zatrudnieniu, pociągającą za sobą utratę uprawnień uzależnionych od nieprzerwanego zatrudnienia⁴³³.

Typowo finansową sankcją nałożoną na pracodawcę z tytułu wadliwego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę jest odszkodowanie przyznane przez sąd pracy poszkodowanemu pracownikowi.

Pracownik w wyniku bezprawnego rozwiązania z nim stosunku pracy ponosi wymierną szkodę majątkową (utracone korzyści) jak i niemajątkową (poczucie krzywdy, naruszenia dóbr osobistych: godności, dobrego imienia itp.). Podstawowym celem zasądzonego przez sąd pracy odszkodowania za bezprawne rozwiązanie stosunku pracy jest oczywiście kompensacja doznanej przez pracownika szkody. Odszkodowanie to ma jeszcze na celu zapewnienie pracownikowi po utracie pracy środków do życia (funkcja socjalna) oraz ukaranie pracodawcy za bezprawne rozwiązanie stosunku pracy. Tak więc

⁴³³ Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 131.

odszkodowanie pełni trzy zasadnicze funkcje: kompensacyjną, socjalną i represyjną.

Należy przy tym pamiętać, że wysokość odszkodowania, co do zasady, jest w Kodeksie pracy limitowana, a więc w wielu przypadkach nie będzie odpowiadała wielkości szkody poniesionej przez pracownika. Tym bardziej, że podstawą do nabycia prawa do odszkodowania nie jest wykazanie szkody lecz faktu bezprawnego wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy.

W przypadku wadliwego wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieokreślony (art. 45 k.p.), jak i jej bezprawnego rozwiązania bez wypowiedzenia (art. 56 k.p.) pracownikowi przysługuje wybór roszczenia: przywrócenia do pracy lub odszkodowania. Jeśli pracownik wybierze odszkodowanie, to może je otrzymać w granicach określonych w art. 47¹ kodeksu pracy. Odszkodowanie to przysługuje w wysokości wynagrodzenia za okres od 2 tygodni do 3 miesięcy, nie niższej jednak od wynagrodzenia za okres wypowiedzenia. Jak podkreśla K. Wielichowska – Opalska – dotyczy to również pracowników podlegających szczególnej ochronie w zakresie trwałości stosunku pracy.⁴³⁴

Jeśli w przypadku wadliwego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy zawartej na czas nieokreślony pracownik miał możliwość wyboru roszczenia, to w przypadku umowy terminowej takiej możliwości już nie ma. Jedynym roszczeniem przysługującym w przypadku wadliwego wypowiedzenia umowy terminowej jest odszkodowanie. Tak stanowi przepis art. 50 §3 k.p : jeżeli wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy nastąpiło z naruszeniem przepisów o wypowiedzaniu tych umów, pracownikowi przysługuje wyłącznie odszkodowanie.⁴³⁵

⁴³⁴ Wielichowska – Opalska K.: Odpowiedzialność majątkowa pracodawcy w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę, PiZS 2010, nr 5, s. 24.

⁴³⁵ Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007 s. 182.

Jeśli chodzi o pracowników samorządowych zatrudnionych na czas określony to ustawodawca w u.p.s. w art. 16 i 17 wymienił:

- zatrudnienie na czas zastępstwa pracownika w razie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy,
- zatrudnienie na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem,
- zatrudnienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) starosty powiatu i marszałka województwa na okres pełnienia swojej funkcji doradców i asystentów.

W przypadku zwalniania asystentów mamy tu do czynienia z pewnym odstępstwem od uregulowań zawartych w Kodeksie pracy. Zgodnie z art. 17 ust.3 u.p.s. wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę może być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Oznacza to, że umowa o pracę na czas określony (okres pełnienia funkcji przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty powiatu, marszałka województwa) może być rozwiązana wcześniej za dwutygodniowym wypowiedzeniem pomimo tego, że czas jej trwania nie przekroczy 6 miesięcy. Okres wypowiedzenia (2 tygodnie) został ustalony w przypadku doradców i asystentów arbitralnie przez ustawodawcę w u.p.s., a strony tej umowy nie mogą tego zmienić (nie mogą wprowadzić do umowy o pracę zastrzeżenia umownego).

O ewentualnym dochodzeniu roszczeń przez pracowników samorządowych z tytułu wadliwego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę na czas określony nie wspominają ani u.p.s. ani ustawy ustrojowe. Dlatego, zgodnie z art. 43 u.p.s.⁴³⁶ będą mieć tutaj zastosowanie regulacje Kodeksu pracy. Tak więc roszczenia pracowników samorządowych związane z naruszeniem przepisów o

⁴³⁶ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

wypowiadaniu umów na czas określony regulowane będą w art. 50§3 – 5 Kodeksu pracy.

Gdy pracownik samorządowy odwoła się od dokonanego przez pracodawcę wypowiedzenia umowy zawartej (zgodnie z przepisami art. 16 i 17 u.p.s.) na czas określony sąd pracy zajmie się w zasadzie wyłącznie badaniem zachowania przepisów dotyczących wypowiedzania umowy. Taka ograniczona działalność sądu dotyczy przy tym zarówno stanu faktycznego, w którym zastosowano niewłaściwy okres wypowiedzenia umowy, jak i w przypadku, kiedy wypowiedziano umowę na czas określony, która nie mogła być w tym trybie rozwiązana⁴³⁷

W przypadku umów zawartych na czas określony zasada wyboru roszczenia została mocno ograniczona. Zgodnie z art. 50§3 k.p., jeżeli wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy nastąpiło z naruszeniem przepisów o wypowiedzaniu tych umów, **pracownikowi przysługuje wyłącznie odszkodowanie**. Przepis ten nie ma zastosowania w razie wypowiedzenia umowy o pracę pracownicy w okresie ciąży lub urlopu macierzyńskiego albo pracownikowi – ojcu wychowującemu dziecko w okresie korzystania z urlopu macierzyńskiego. W tym przypadku stosuje się odpowiednio przepisy art. 45 w zw. z art. 177¹ (art. 50 §5 k.p.). Oznacza to, że pracownica w ciąży (ojciec – pracownik wychowujący dziecko w okresie korzystania z urlopu macierzyńskiego) ma prawo wyboru roszczenia na ogólnych zasadach.

Odszkodowanie z tytułu naruszenia przepisów o wypowiedzaniu umów terminowych przysługuje pracownikowi w wysokości wynagrodzenia za czas, do upływu którego umowa miała trwać, nie więcej jednak niż za 3 miesiące (art. 50 §4 k.p.).

Jeśli chodzi o odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia, to do czasu

⁴³⁷ Łapiński K. : Uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę na czas określony przez pracodawcę, MPP 2010, nr 4, s. 182.

wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 2007r. dotychczasowe orzecznictwo ⁴³⁸ wskazywało, że zgodnie z art. 58 k.p. pracownikowi należy się wyłącznie odszkodowanie o ograniczonej wysokości. Przepis art. 58 k.p. ustala wysokość odszkodowania przysługującego pracownikowi w razie niegodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia jako świadczenia alternatywnego, wybranego przez pracownika albo zasądzonego przez sąd stosownie do art. 56 k.p.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 17 listopada 1981r. ⁴³⁹ odszkodowanie określone w art. 58 przysługuje pracownikowi niezależnie od wysokości rzeczywistej szkody poniesionej przez pracownika – wyczerpując przy tym wszystkie z tego tytułu uprawnienia pracownika – choćby rzeczywista szkoda była wyższa od wysokości należnego odszkodowania zaś Sąd Najwyższy w wyroku z 21 września 2004r. ⁴⁴⁰ orzekł, iż wątpliwości co do wysokości odszkodowania należy rozstrzygać zgodnie z zasadą, że odszkodowanie powinno odpowiadać wysokości utraconego wynagrodzenia.

W obecnym stanie prawnym, w przypadku gdy pracodawca w sposób bezprawny rozwiązał umowę o pracę w trybie natychmiastowym, pracownik zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007r. ⁴⁴¹ może dochodzić roszczeń innych niż wskazane w art. 58 Kodeksu pracy. Dotyczy to również odszkodowań przewyższających kwoty należne na podstawie Kodeksu pracy w przypadku bezprawnego rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym.

⁴³⁸ Linie orzecniczą preferującą wyłączność odszkodowania na podstawie art. 58 k.p. zapoczątkowało orzeczenie Sądu Najwyższego z 17 listopada 1981r. (I PR 91/81, OSNC 1982, nr 5-6, s.81).

⁴³⁹ Wyrok SN z 17 listopada 1981r. I PR 91/81, OSNCP 1982, nr 5-6, poz. 81.

⁴⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 21 września 2004r. II PK 20/04, OSNP 2005, nr 6, poz. 85.

⁴⁴¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007r., SK 18/05, OTK – A 2007, nr 10, poz. 128.

Stało się to możliwe, gdyż w swym wyroku z dnia 27 listopada 2007r. Trybunał Konstytucyjny orzekł że, art. 58 w zw. z art. 300 k.p. , rozumiany w ten sposób, że wyłącza dochodzenie innych , niż określone w art. 58 k.p. , roszczeń odszkodowawczych, związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, jest niezgodny z art. 64 ust.1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust.1 i art. 77 ust.2 Konstytucji. ⁴⁴²

Jaśkowski K. stwierdził , że uzasadnienie Trybunału prowadzi do konkluzji, że świadczenie przewidziane w art. 58 k.p. nie jest sensu stricto odszkodowaniem, lecz sui generis świadczeniem majątkowym , pełniącym funkcję sankcji (ustawowej kary pieniężnej) wobec pracodawcy za bezprawne działania, a w pewnych tylko sytuacjach de facto spełnia także funkcję odszkodowania lub zadośćuczynienia.⁴⁴³

Tak więc w przypadku roszczenia o odszkodowanie z tytułu wadliwego rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia można obecnie stosować również regulacje Kodeksu cywilnego (art. 300 k.p.). Zgodnie z wykładnią przedstawioną przez Trybunał Konstytucyjny, możliwe jest dochodzenie przez pracownika wadliwie zwolnionego z pracy bez wypowiedzenia odszkodowania za poniesioną szkodę w pełnej wysokości⁴⁴⁴.

W praktyce może też, w przypadku bezprawnego rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę, dojść do **zbiegu roszczeń o odszkodowanie** w następujących sytuacjach:

- rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia w okresie trwającego wypowiedzenia umowy o pracę,

⁴⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007r., SK 18/05, OTK – A 2007, nr 10, poz. 128.

⁴⁴³ Jaśkowski K. : Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007r. na odpowiedzialność pracodawcy za rozwiązanie umowy o pracę, PiZS 2009, nr 2, s.2-3.

⁴⁴⁴ Sochacka E. : Odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia , MPP 2010, nr 3, s.163.

- wypowiedzenia definitywnego umowy o pracę w okresie trwającego wypowiedzenia zmieniającego,
- wypowiedzenia umowy o pracę w okresie trwającego już wcześniej wypowiedzenia umowy.⁴⁴⁵

P. Prusinowski dochodzi do wniosku, że omawiane zagadnienie powinno zostać zindywidualizowane i pozostawione orzecznictwu pracy. Sąd oceniając konkretny stan faktyczny określi, czy w sprawie doszło do zbiegu roszczeń odszkodowawczych, czy też nie, a wytyczną dla orzecznictwa powinien być prymat funkcji kompensacyjnej nad represyjną⁴⁴⁶.

Zaprezentowany pogląd przez P. Prusinowskiego zasługuje na poparcie. Przy rozpatrywaniu zbiegu roszczeń sąd powinien uwzględnić wszystkie okoliczności bezprawnego rozwiązania umowy o pracę. Oceniając postawę pracodawcy uwzględni między innymi jego stosunek do pracownika, zakres naruszenia przepisów, dobrą czy złą wolę. Nie bez wpływu na orzeczenie sądu będzie też ocena pracownika, jego stosunku do pracy, stażu pracy oraz nagród i kar, jakie otrzymał.

Nawet przy zbiegu roszczeń represja finansowa wobec pracodawcy może być usprawiedliwiona jedynie wtedy, gdy zwykła kompensacja szkody nie będzie wystarczająca. Nadmierne obciążenie zasądzonym odszkodowaniem, w przypadku pracodawcy zatrudniającego niewielu pracowników, może wpłynąć na płynność finansową małej gminy czy zakładu.

Inaczej przedstawia się problem ewentualnych roszczeń o odszkodowanie pracowników samorządowych **zatrudnionych na podstawie powołania** a odwołanych z naruszeniem przepisów Kodeksu pracy. Należą do nich, zgodnie z art. 4 ust.2 u.p.s. zastępcy wójta

⁴⁴⁵ Prusinowski P. : Zbieg roszczeń o odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę, MPP 2010, nr 8, s. 399.

⁴⁴⁶ Prusinowski P. : Zbieg roszczeń o odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę, MPP 2010, nr 8, s. 402.

(burmistrza, prezydenta miasta) oraz skarbnicy gmin, powiatów i województw.

Dochodzenie roszczeń ze stosunków pracy pracowników zatrudnionych na podstawie powołania w jednostkach samorządu terytorialnego odbywa się zgodnie z regulacjami zawartymi w Kodeksie pracy, gdyż przepisy u.p.s. i ustaw ustrojowych nie regulują tego problemu.

Zgodnie z art. 69 k.p.⁴⁴⁷ do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umowy na czas nieokreślony z wyłączeniem przepisów regulujących:

- 1) tryb postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę,
- 2) rozpatrywanie sporów ze stosunku pracy w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzeń oraz o przywracaniu do pracy.

To oznacza, że odszkodowanie jest jedynym roszczeniem którego może dochodzić pracownik samorządowy odwołany ze stanowiska.

Konstrukcja prawna odwołania sprawia, iż w przypadku, kiedy czynność ta jest równoznaczna z wypowiedzeniem stosunku pracy, pracownik może oprzeć roszczenie o odszkodowanie jedynie na przesłankach natury formalnej, natomiast zarzut wadliwej przyczyny odwołania może być podniesiony tylko w przypadku odwołania równoznacznego z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia.⁴⁴⁸

W takim przypadku pozbawienie stanowiska i rozwiązanie stosunku pracy następuje jednocześnie w dniu odwołania a pracodawca samorządowy ma obowiązek uzasadnienia odwołania. Odwołanie, które skutkuje niezwłocznym ustaniem stosunku pracy wymaga uzasadnienia i podlega kontroli sądu pracy. Podkreślił to Sąd Najwyższy w wyroku

⁴⁴⁷ Kodeks pracy . Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007 s.244 – 245.

⁴⁴⁸ Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 126.

z dnia 10 września 2004r. stwierdzając, że odwołanie ze stanowiska równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 70§3 k.p), powinno być dokonane na piśmie ze wskazaniem przyczyny uzasadniającej rozwiązanie stosunku pracy.⁴⁴⁹

Może ono mieć miejsce wyłącznie w przypadkach wskazanych w art. 52 i 53 k.p oraz w przepisach antykorupcyjnych, do których przestrzegania zobowiązani są między innymi pracownicy samorządowi, w tym zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i skarbnicy gmin, powiatów i województw.

Odwołanemu zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czy skarbnikowi niezgodnie z powyższymi zasadami przysługuje odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia przysługującego za czas okresu wypowiedzenia. Jeżeli wójt – pisze T. Szewc – w zarządzeniu skrócił okres wypowiedzenia, zastępcy przysługuje roszczenie o ustalenie, że stosunek pracy uległ rozwiązaniu z chwilą upływu okresu wypowiedzenia (art. 49 w zw. z art. 69 k.p).⁴⁵⁰

Ustawa o pracownikach samorządowych jak i ustawy ustrojowe nie regulują kwestii ewentualnych roszczeń wobec pracodawcy samorządowego, jakich mogą się domagać pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru w przypadku utraty mandatu i rozwiązania stosunku pracy w następstwie odwołania dokonanego z naruszeniem obowiązującego prawa. Dlatego – zgodnie z art. 43 u.p.s.⁴⁵¹ - znajdą tu zastosowanie przepisy Kodeksu pracy.

W obecnym stanie prawnym stosunek pracy na podstawie wyboru dotyczy określonych stanowisk w organach samorządu terytorialnego.

⁴⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2004r. I PK 704/03, OSNP 2005/9/128.

⁴⁵⁰ Szewc T. w: Szewc A., Szewc T., Wójt, burmistrz, prezydent miasta. Warszawa 2006, s.163 – 164.

⁴⁵¹ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

Zgodnie z art. 4 u.p.s.⁴⁵² pracownicy samorządowi z wyboru są zatrudniani:

- w urzędzie marszałkowskim : marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,
- w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi,
- w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi.

Stosunki pracy tej grupy pracowników samorządowych są unormowane w Kodeksie pracy w art. 73 – 75. Zgodnie z art. 73§2 stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. Nie będą więc tu miały zastosowania przepisy o rozwiązaniu umowy o pracę w drodze wypowiedzenia lub bez wypowiedzenia.

Wygaśnięcie mandatu oznacza kres istnienia stosunku organizacyjno – prawnego. Następuje ono wraz z zakończeniem kadencji, odwołaniem danej osoby ze stanowiska albo zrzeczeniem się przez nią mandatu.⁴⁵³

Pracownik samorządowy zatrudniony na podstawie stosunku pracy z wyboru traci więc m.in. zatrudnienie w momencie odwołania. Nie przysługuje mu żaden okres wypowiedzenia, ma jedynie prawo do odprawy, o ile spełnia warunki określone w art. 40 ustawy (u.p.s. – dopisek własny) lub art. 75 k.p.⁴⁵⁴

⁴⁵² Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁴⁵³ Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 121.

⁴⁵⁴ Piskorz – Ryń A., w: Piskorz – Ryń A. , Ślęczkowska I., Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Wrocław 2009, s.27.

Dla statusu prawnego pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru duże znaczenie ma fakt, że mogą przed sądem pracy kwestionować prawidłowość odwołania.

Pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie wyboru nie przysługuje w razie odwołania roszczenie o ustalenie pozostania w stosunku pracy. Stwierdził to jednoznacznie Sąd Najwyższy w swej Uchwale z dnia 27 stycznia 1995r. : Pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie wyboru na stanowisku burmistrza nie przysługuje w razie odwołania roszczenie o ustalenie pozostawania w stosunku pracy.⁴⁵⁵ Decydują o tym – zdaniem W. Muszalskiego – odpowiednie przepisy prawa administracyjnego.⁴⁵⁶

Przysługuje natomiast pracownikowi zatrudnionemu na podstawie wyboru w przypadku bezprawnego odwołania i rozwiązania stosunku pracy roszczenie odszkodowawcze przewidziane w Kodeksie pracy na wypadek niegodnego z prawem rozwiązania przez zakład pracy bez wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony (art. 56 i 59 k.p). Potwierdził to Sąd Najwyższy ⁴⁵⁷ , stwierdzając, że **zatrudnionemu na podstawie wyboru** członkowi zarządu gminy odwołanemu z zajmowanego stanowiska z naruszeniem przepisów (...) ustawy o samorządzie gminnym (...) oraz postanowień statutu gminy, przysługują roszczenia przewidziane w art. 56 i 59 k.p.

Nie ma jednak – zdaniem Sądu Najwyższego – dostatecznych podstaw do twierdzenia, że znajdujący odpowiednie zastosowanie art. 56 może posłużyć Sądowi Pracy również do przywrócenia mandatu. Na podstawie tych przepisów K.P. pracownik zatrudniony na podstawie wyboru może uzyskać **jedynie odszkodowanie.** ⁴⁵⁸

⁴⁵⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1995r. OSNP 1995/14/169.

⁴⁵⁶ Kodeks pracy . Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007 s.255.

⁴⁵⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z 8 grudnia 1994r. I PZP 50/94, OSNAPiU 1995, nr 10, poz. 120.

⁴⁵⁸ Muszalski W: Kodeks pracy . Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007, s.255.

Stosunek pracy z wyboru wykazuje znaczne podobieństwo do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony, gdyż z góry ustalone jest jego trwanie przez okres równy istnieniu mandatu pracownika. Prowadzi to do wniosku, że w razie bezprawnego odwołania pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, przysługują mu roszczenia przewidziane w Kodeksie pracy na wypadek niezgodnego z prawem rozwiązania przez zakład pracy bez wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony. Zgodnie z art. 59 w zw. z art. 58 k.p. odszkodowanie przysługuje w wysokości wynagrodzenia za czas, do którego umowa miała trwać, nie więcej jednak niż za 3 miesiące.

Dla każdego pracownika ważna jest wysokość zasądzzonego przez sąd pracy odszkodowania i sposób jego obliczania. Również tym problemem zainteresowany jest pracodawca, który musi ponieść koszty zasądzzonego na rzecz poszkodowanego pracownika odszkodowania. Sąd pracy zasądzając odszkodowanie na rzecz pracownika z którym bezprawnie rozwiązano umowę o pracę stara się zrekompensować, w ramach obowiązujących przepisów, straty jakie poniósł pracownik. Odszkodowanie i jego wysokość jest uzależniona od sposobu rozwiązania stosunku pracy oraz rodzaju umowy łączącej pracownika z pracodawcą.

Z jednej strony ustawodawca gwarantuje minimalną wysokość odszkodowania, realizując w ten sposób, oczywiście obok kompensacji, funkcję socjalną i represyjną świadczenia, z drugiej strony limituje natomiast górną granicę odszkodowania, uwzględniając w ten sposób interes podmiotu zatrudniającego, który zachowuje realną możliwość kształtowania składu personalnego załogi zgodnie z własnymi potrzebami.⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ Pisarczyk Ł.: Odszkodowanie z tytułu wadliwego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę, PiZS 2002, nr 8, s. 23.

Odszkodowanie należne pracownikowi oblicza się na podstawie wynagrodzenia, jakie mu przysługiwało przed rozwiązaniem stosunku pracy. W celu ustalenia wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań stosuje się zasady obowiązujące przy ustalaniu ekwiwalentu za urlop. Reguluje ten problem Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy. Zgodnie z § 2 ust.1 pkt.2 zasady obowiązujące przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop stosuje się także w celu obliczenia odszkodowania przysługującego pracownikowi w związku z rozwiązaniem umowy o pracę z naruszeniem przepisów prawa pracy (art. 47 ¹, 50§1 i 4 oraz art. 58 i 60 Kodeksu pracy).⁴⁶⁰ Zasady , o których mowa wyżej reguluje Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (§14 – 19). ⁴⁶¹

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998r. odszkodowanie, o którym mowa w art. 56 k.p. ustala się według wynagrodzenia brutto⁴⁶² .

Z kolei Sąd Najwyższy w swym wyroku z 17 lutego 2000r. stwierdził , że przy ustaleniu wysokości odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 58 k.p. w zw. z art. 56 k.p.) podstawę jego wyliczenia stanowi miesięczne średnie wynagrodzenie **z okresu poprzedzającego rozwiązanie umowy o pracę.** ⁴⁶³ W tym samym

⁴⁶⁰ Dz. U. 1996r. Nr 62, poz. 289.

⁴⁶¹ Dz. U. 1997r. Nr 2, poz. 14.

⁴⁶² Wyrok Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1998r. I PKN 55/98, OSNAP 1999, nr 8, poz. 278.

⁴⁶³ Wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 2000r. I PKN 539/99, OSNAP 2001, nr 14,

wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że zasądzone odszkodowanie staje się wymagalne najpóźniej w dniu, w którym sąd orzeka o jego zasądzeniu.

W przypadku wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę **na czas nieokreślony** o wysokości odszkodowania decyduje sąd w granicach określonych w art. 47¹ Kodeksu pracy. Zgodnie z tym artykułem odszkodowanie za wadliwe wypowiedzenie umowy o pracę na czas nieokreślony przysługuje w wysokości wynagrodzenia za okres od dwóch tygodni do trzech miesięcy, nie niższej jednak od wynagrodzenia za okres wypowiedzenia.

Pracownikowi, któremu przyznano odszkodowanie, wlicza się do okresu zatrudnienia okres pozostawania bez pracy odpowiadający okresowi za który przyznano odszkodowanie⁴⁶⁴.

Gdy umowa o pracę zawarta na czas nieokreślony została rozwiązana bez wypowiedzenia, to odszkodowanie przysługuje w wysokości wynagrodzenia za okres wypowiedzenia.

Zdarza się w praktyce, że pracodawca samorządowy chcący pozbyć się pracownika (przy braku podstaw do rozwiązania umowy), zamiast rozwiązać z nim umowę zawartą na czas nieokreślony w drodze wypowiedzenia, decyduje się, z przyczyn finansowych, rozwiązać umowę bez zachowania okresu wypowiedzenia. W przypadku bezprawnego rozwiązania umowy zawartej na czas nieokreślony np. z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia pracodawca będzie musiał płacić pobory przez okres wypowiedzenia oraz zasądzone przez sąd pracy odszkodowanie w wysokości równowartości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Jeśli zaś pracodawca samorządowy rozwiąże bezprawnie umowę o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia, to będzie zmuszony przez sąd pracy do wypłacenia odszkodowania w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. W ten sposób pracodawca zaoszczędzi kwotę trzymiesięcznego wynagrodzenia pracownika, jakie musiałby

poz. 463.

⁴⁶⁴ Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 131.

wypłacić mu w okresie wypowiedzenia. Aby wyeliminować takie przypadki należałoby zwiększyć wysokość odszkodowania za bezprawne rozwiązanie umowy o pracę przez pracodawcę bez zachowania okresu wypowiedzenia do równowartości odpowiadającej co najmniej 6 miesięcznemu wynagrodzeniu pracownika.

W przypadku wadliwego wypowiedzenia, jak i wadliwego rozwiązania w trybie natychmiastowym umowy o pracę na czas określony oraz na czas wykonania określonej pracy pracownik może żądać wyłącznie odszkodowania. Zgodnie z art. 50 §4 k.p odszkodowanie przysługuje w wysokości wynagrodzenia za czas, do upływu którego umowa miała trwać nie więcej jednak niż za 3 miesiące.⁴⁶⁵ Jedynie w przypadku wypowiedzenia umowy na czas określony pracownicy w okresie ciąży lub urlopu macierzyńskiego, albo pracownikowi – ojcu wychowującemu dziecko w okresie korzystania z urlopu macierzyńskiego, przysługują roszczenia identyczne jak w przypadku wypowiedzenia umowy na czas nieokreślony.⁴⁶⁶

Zgodnie z art. 51§2 k.p pracownikowi, któremu przyznano odszkodowanie, wlicza się do okresu zatrudnienia okres pozostawania bez pracy, odpowiadający okresowi, za który przyznano odszkodowanie⁴⁶⁷, co może mieć wpływ na poziom uprawnień u nowego pracodawcy.

Orzeczenie o odszkodowaniu wpłynie także na treść wydanego pracownikowi świadectwa pracy. Zgodnie z przepisem art. 97§3 k.p, jeżeli z orzeczenia sądu pracy wynika, że rozwiązanie z pracownikiem umowy o pracę bez wypowiedzenia z jego winy nastąpiło z naruszeniem przepisów o rozwiązywaniu w tym trybie umów o pracę, pracodawca jest obowiązany zamieścić w świadectwie pracy informację, że rozwiązanie umowy o pracę nastąpiło za wypowiedzeniem dokonany przez pracodawcę.

⁴⁶⁵ Kodeks pracy . Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007 s.182.

⁴⁶⁶ Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 132.

⁴⁶⁷ Kodeks pracy . Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007 s.185.

Zgodnie z tym przepisem oraz §5 ust.4 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 15 maja 1996r. w sprawie szczegółowej treści świadectwa pracy oraz sposobu i trybu jego wydawania i sprostowania⁴⁶⁸ pracodawca ma obowiązek wydać pracownikowi nowe świadectwo pracy zawierające informację, że rozwiązanie umowy o pracę nastąpiło za wypowiedzeniem dokonany przez pracodawcę.

Podsumowując rozważania na temat sankcji bezprawnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi można stwierdzić, że coraz częściej zasądzone odszkodowania przez sądy pracy zaczynają dominować nad orzeczeniami o przywróceniu do pracy.

Daje się zauważyć, że w ostatnich latach zatrudnienie pracowników samorządowych na czas określony staje się coraz powszechniejsze, a korzystanie przez pracodawców samorządowych z regulacji zawartej w art. 33 Kodeksu pracy znacznie obniża funkcję stabilizacyjną zawartych umów terminowych. Łatwość rozwiązania takiej umowy prowadzi często do zbyt wielkiej płynności kadry urzędniczej w jednostkach samorządu terytorialnego i odbija się na jakości pracy urzędów wszystkich szczebli. Dlatego ustawodawca powinien rozważyć, czy nie należałoby wprowadzić obowiązku dla pracodawcy samorządowego, by w przypadku wypowiedzenia umowy zawartej na czas określony pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku urzędniczym wskazał prawdziwą i istotną przyczynę jej rozwiązania.

Jeśli chodzi o pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru to można postulować, by ustawodawca wprowadził przepis do u.p.s., na mocy którego bezprawnie odwołanemu ze stanowiska wybieralnego pracownikowi przysługiwałoby roszczenie odszkodowawcze co najmniej w takiej samej wysokości jak odprawa należna pracownikowi z wyboru po upływie kadencji.

⁴⁶⁸ Dz. U. 1996r. Nr 60, poz. 282.

Podsumowanie

Przedmiotem dysertacji była problematyka rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę.

Przedstawiona praca nie pretenduje do miana pełnego opracowania monograficznego tematu: „Rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami samorządowymi”. Stanowi raczej próbę scharakteryzowania i uporządkowania tego problemu w oparciu o obowiązujące przepisy ustaw ustrojowych ⁴⁶⁹, Ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych ⁴⁷⁰, Kodeksu Wyborczego ⁴⁷¹, Kodeksu pracy, orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz literatury przedmiotu.

Analiza aktów prawnych regulujących rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami samorządowymi pozwoliła na wskazanie z jednej strony pewnej ułomności obowiązujących przepisów prawa, niekonsekwencji ustawodawcy, a z drugiej umożliwiła zaproponowanie rozwiązań, które mogłyby być wykorzystane przy ewentualnej nowelizacji Ustawy o pracownikach samorządowych.

Rozważania nad pojęciem stron samorządowego stosunku pracy „pracodawcy samorządowego” i „pracownika samorządowego” (w pierwszym rozdziale pracy) prowadzą do następujących wniosków :

- brak jest ustawowych definicji pojęć „pracodawca samorządowy”, „pracownika samorządowego”, i „stanowiska urzędniczego”,
- brak jest pełnego wyliczenia podmiotów będących pracodawcami samorządowymi,

⁴⁶⁹ Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591; Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592; Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590.

⁴⁷⁰ Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458.

⁴⁷¹ Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

- brak jest ustawowego jednoznacznego określenia, które jednostki organizacyjne wspomagające wypełnianie obowiązków publicznych gmin, powiatów i województw są pracodawcami samorządowymi,
- brak jest jednoznacznego określenia, którzy pracownicy zakładów budżetowych oraz jednostek budżetowych posiadają status pracownika samorządowego.

Uzupełnienie powyższych braków przez ustawodawcę przy ewentualnej nowelizacji Ustawy o pracownikach samorządowych znacznie by usprawniło i ułatwiło pracę kierownictw urzędów wszystkich szczebli.

W drugim rozdziale pracy „Ustanie stosunku pracy” wskazano konsekwencje wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty powiatu, marszałka województwa czy też członków zarządów powiatów i województw.

Omówiono też problemy związane z odwołaniem pracowników samorządowych jak również tryb rozwiązywania umów o pracę w zależności od ich rodzaju.

Stosunek pracy nawiązany na podstawie wyboru rozwiązuje się wyłącznie w razie wygaśnięcia mandatu w związku z zakończeniem kadencji, odwołaniem danej osoby ze stanowiska lub zrzeczenia się przez nią mandatu.

W praktyce często pojawiało się pytanie, czy uchwała rady gminy o wygaśnięciu mandatu wójta jest równoznaczna z rozwiązaniem jego stosunku pracy ?.

Generalnie rzecz biorąc tak jest. Ale w przypadkach, gdy rada gminy w drodze uchwały wydanej na podstawie art. 492 § 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. – Kodeksu wyborczego ⁴⁷² stwierdzi wygaśnięcie mandatu wójta z powodów wymienionych w art. 492§1 pkt. 1, 2,4,5, to

⁴⁷² Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112.

wójtowi będzie przysługiwać prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego (art. 493§1), a wygaśnięcie mandatu wójta nastąpi dopiero z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę (art. 493§3).

Brak jest uregulowania prawnego problemu np. zaginięcia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Gdy taki przypadek się zdarzy w praktyce, to może on wpłynąć negatywnie na funkcjonowanie i stabilność pracy urzędu, którego kierownik zaginął. Dlatego ustawodawca powinien jasno określić tryb postępowania w takim przypadku i wskazać wyjście z tej sytuacji.

Niepokój budzi również możliwość łatwego obejścia prawa przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) który np. na wniosek Centralnego Biura Antykorupcyjnego został wezwany do odwołania swojego zastępcy ze względu na to, iż ten naruszył przepisy ustawy antykorupcyjnej. Prezydent miasta odwołał, zgodnie z wnioskiem CBA, swego zastępcę, ale już osiem dni później ponownie powołał go na wiceprezydenta. Dlatego ustawodawca powinien w przyszłości obok odwołania zastosować jeszcze zakaz pełnienia funkcji publicznej przez jakiś okres wobec odwołanego pracownika. Zapobiegłoby to skutecznie takiemu omijaniu prawa przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który jest zbyt liberalny wobec zachowań swoich zastępców naruszających obowiązujące przepisy ustawy antykorupcyjnej.

Wydaje się, że z korzyścią dla sprawności działania jednostek samorządu terytorialnego byłoby zapewne zupełne wyeliminowanie powołania jako najmniej trwałej podstawy nawiązania stosunku pracy.

Szczególnie rezygnacja z powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy ze skarbnikami pozwoliłaby przy kadencyjnej zmianie kierownictw urzędów lepiej zapewnić ciągłość pracy samorządów terytorialnych w zakresie realizacji długofalowych planów inwestycyjnych i finansowych.

Polityka kadrowa w jednostkach samorządu terytorialnego powinna zmierzać do stabilizacji zawodowej pracowników samorządowych. Dlatego po zdanym pozytywnie egzaminie kończącym służbę przygotowawczą, gdy pracownik spełnił już warunek do dalszego zatrudnienia go, pracodawca powinien być ustawowo zobligowany do zatrudnienia takiego pracownika na podstawie umowy na czas nieokreślony. Obecnie Ustawa o pracownikach samorządowych pozostawia swobodę pracodawcy samorządowemu, który po zdanym pozytywnie egzaminie przez pracownika może zawrzeć z nim umowę o pracę na czas określony lub nieokreślony według własnego uznania.

W rozdziale trzecim zatytułowanym „Sankcje bezprawnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi” pokazane zostały ewentualne konsekwencje, jakie ponosi pracodawca w przypadku wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę czy też bezprawnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym.

Ustawa o pracownikach samorządowych nic nie mówi o ewentualnych roszczeniach pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, których bezprawnie odwołano ze stanowiska. Są oni gorzej traktowani od pracowników z wyboru którzy dotrwali do końca kadencji. Im – zgodnie z art. 40 Ustawy o pracownikach samorządowych przysługuje odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Dlatego słuszna wydaje się propozycja, by ustawodawca do art. 40 u.p.s. wprowadził zapis, że wybieralnemu pracownikowi samorządowemu, bezprawnie odwołanemu ze stanowiska, przysługuje taka sama odprawa, jaką otrzymałby na skutek rozwiązania stosunku pracy z upływem kadencji.

Z analizy skutków finansowych, jakie ponosi pracodawca samorządowy w razie bezprawnego rozwiązania z pracownikiem umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony za wypowiedzeniem lub bez

zachowania okresu wypowiedzenia wynika, że pracodawcy opłaca się bezprawnie rozwiązać umowę o pracę w trybie natychmiastowym. Dlatego ustawodawca powinien zwiększyć wysokość odszkodowania za bezprawne rozwiązanie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony bez zachowania okresu wypowiedzenia do wysokości 6 miesięcznego średniego wynagrodzenia z okresu poprzedzającego rozwiązanie umowy o pracę. Wtedy skutki finansowe za bezprawne rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem (płacenie poborów np. w okresie 3 miesięcznego wypowiedzenia plus zasądzone odszkodowanie w wysokości 3 miesięcznego wynagrodzenia) jak i za bezprawne rozwiązanie umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia będą takie same. Wtedy straci sens nadużywania przez pracodawców rozwiązywania umów w trybie natychmiastowym w celu uzyskania oszczędności finansowych.

Reasumując należy stwierdzić, że rozwiązanie przedstawionych w rozprawie problemów związanych z rozwiązywaniem stosunków pracy z pracownikami samorządowymi powinno nastąpić poprzez nowelizację Ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008r. oraz niektórych przepisów Kodeksu pracy.

Bibliografia

Antczak P.: Ponowne zatrudnienie pracowników zwolnionych z przyczyn ekonomicznych, PIS 2000, nr 5.

Bech J.: Pojęcie pracodawcy w systemie prawa polskiego St.Pr.P. 1999/2000.

Bessaraba R.: Stosunek pracy na podstawie wyboru, GP 2000, nr 37.

Bieniek G.: Ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych jako przyczyna rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, NP. 1997 z. 2.

Borek – Buchajczuk R.: Powołanie niewłaściwe, PiZS 2011, nr1.

Cajsel W.: Odwołanie pracownika powołanego, SP 2007, nr 8.

Chabrowska A., Sobol L.: Nawiązanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi na podstawie regulacji wybranych statutów miast i gmin województwa katowickiego, PPPiPS 1992, t.10, Katowice 1992.

Chmielnicki P.: Statuty jednostek pomocniczych gminy, wzory z komentarzem, Warszawa 2004.

Chrzanowski P.: Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych, Włocławek 2001.

Cichocka H.: Status prawny pracownika samorządowego, Warszawa 1993.

Cudowski B.: O niektórych kontrowersjach w sprawie ustalenia sposobu ustania stosunku pracy, PiZS 2010, nr 12.

Cudowski B.: Roszczenia z tytułu bezprawnego wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony, PiZS 2011, nr 6.

Cudowski B.: Statut jako pozaustawowe źródło prawa pracy, w: Źródła prawa pracy, red. L. Florek, Warszawa 2000.

Cudowski B.: Utrata wynagrodzenia przez pracownika samorządowego jako sankcja prawa pracy – o przepisach antykorupcyjnych w ustawach samorządowych, Fin.Kom. 2005, nr 1 -2.

Culepa M.: Wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, KiPwA 2011, nr 8.

Czerwiński W.: Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody a prawo pracy, ST 2005, nr 3.

Czyżycka K.: Nawiązanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi na podstawie powołania, PPPiPS 2005, t.16.

Ćwiertniak B.M., Taniewska – Peszko M., Pracownicy samorządowi, Gdańska 1991.

Ćwiertniak B.M.: Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw działalności prawotwórczej), PPPiPS 1992, t.9, Katowice 1992.

Daniel K.: Rozwiązanie stosunku pracy z przyczyn niezawinionych, Jurysta 2007, nr 6.

Dolnicki B.: Wpływ nowych zasad wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na relacje z radą gminy, PPP 2007, nr 1-2.

Dolnicki B., Cybulska R., Glumińska –Pawlic J., Jagoda J., Martysz C., Taniewska – Banacka M., Wierzbicka A., Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz ABC 2007.

Dolnicki B.: Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego, ST 2004, nr 5.

Dral A.: Pozbawienie pracownika stanowiska kierowniczego w trybie wypowiedzenia zmieniającego, PiZS 2008, nr 2.

Dricziński S.: Brak regulacji w prawie pracy jako jedna z przesłanek stosowania przepisów kodeksu cywilnego – kilka refleksji ogólnych, PiZS 2006, nr 12.

Dubownik A.: Powołanie jako podstawa stosunku pracy a reforma prawa pracy, PiZS 2004, nr 6.

Dubownik A.: Stosunki pracy pracowników administracji rządowej i samorządowej a reforma administracji publicznej, PiZS 1999, nr 2.

Dubownik A.: Treść , zmiany i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej PiZS 1999, nr 11.

Dubownik A.: Wybrane problemy ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy po nowelizacji kodeksu pracy, PiZS 1997, nr 2.

Duraj T.: Pojęcie osoby zarządzającej w imieniu pracodawcy zakładem pracy, PiZS 2005, nr 6.

Florek L.: Ustawa i umowa w prawie pracy, Warszawa 2010.

Florek L. : Komentarz do art. 239 kodeksu pracy (Dz. U. 98. 21.94), w: R. Celeda, E. Chmielek – Łubińska, L. Florek, G. Goździewicz, A. Hintz, A. Kijowski, Ł. Pisarczyk, J. Skoczyński, B. Wagner, T. Zieliński, Kodeks pracy. Komentarz, LEX 2009.

Gersdorf M.: Cechy charakterystyczne stosunku pracy po nowelizacji kodeksu pracy, PiZS 2002, nr 10.

Gersdorf M.: Jeszcze w sprawie konstrukcji prawnej rozwiązania stosunku pracy w trybie natychmiastowym z winy pracodawcy, PiZS 1998, nr 6.

Gersdorf M.: Jeszcze w sprawie sporu o pojęcie pracodawcy, PiZS 1997, nr 2.

Gersdorf M.: Odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy w świetle ochrony trwałości stosunku pracy, w: Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej red. G. Goździewicz, Warszawa 2010.

Gersdorf M.: Prawo do ponownego zatrudnienia pracownika po zwolnieniu z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, PUS 2002, nr 1.

Giedrewicz – Niewińska A.: Mandat pracownika samorządowego z wyboru (próba zdefiniowania), PiZS 2006, nr 10.

Giedrewicz – Niewińska A.: Nowe przepisy o podstawach nawiązania stosunku pracy, MPP 2009, nr 4.

Giedrewicz – Niewińska A.: Odwołanie oraz rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem samorządowym jako sankcje naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, w: Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej, red. M. Stec, K. Bondarzewski, Warszawa 2009.

Giedrewicz – Niewińska A.: Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi, Warszawa 2008.

Giedrewicz – Niewińska A.: Ochrona trwałości stosunku pracy z powołania, w: Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010.

Gogojewicz P. : Zwolnienie bez wypowiedzenia, KiPwA 2010, nr 6.

Gogojewicz P.: Odszkodowania w prawie pracy, KiPwA 2010, nr 10.

Gogojewicz P.: Przyczyny wypowiedzenia KiPwA 2010, nr 5.

Gogojewicz P.: Wymówienie dla samorządowca, KiPwA 2010, nr 7.

Gonera K.: Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika, SP 2005, nr 8.

Gonera K.: Zmiany w orzeczeniu odszkodowania za niegodne z prawem rozwiązanie umowy z pracownikiem, SP 2010, nr 1.

Góral Z.: Prawo pracy w samorządzie terytorialnym, Warszawa 1999.

Góral Z.: Zakres i cel odmiennej regulacji samorządowych stosunków pracy w relacji do Kodeksu pracy, w: Stosunki pracy pracowników samorządowych, red. M. Stec, Warszawa 2008.

Gurdek M.: Wygaśnięcie mandatu wójta. Głos w dyskusji, PPP 2007, nr 11.

Hajn Z.: Definicje pracodawcy, PiP 1994, nr 12.

Hajn Z.: Pojęcie pracodawcy po nowelizacji kodeksu pracy – część 1, PiZS 1997, nr 5.

Hajn Z.: Pracodawca i zakład pracy (Uwagi na tle nowelizacji kodeksu pracy), PS 1995, nr 6.

Hryniewicz E.: Nawiazanie i rozwiązanie umowy o pracę (w oparciu o orzecznictwo sądowe), Jurysta 2008, nr 3.

Jackowiak U.: Utrata zaufania jako podstawa rozwiązania stosunku pracy, PiZS 2003, nr 11.

Jankowiak J.: Glosa do wyroku SN z 10.09.2004r. I PK 704/03, OSP 2005, nr 9, poz. 105p.

Jaroszewska – Ignatowska I., Spytek – Bandurska G., Zatrudnianie i zwalnianie pracowników, Warszawa 2005.

Jaśkowski K.: Rozwiązanie stosunku pracy pracownika zatrudnionego na podstawie powołania, PiP 1976.

Jaśkowski K.: Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007r. na odpowiedzialność pracodawcy za rozwiązanie umowy o pracę, PiZS 2009, nr 2.

Jedliński A., Kaczyński L.: Statut jako źródło prawa pracy, PiZS 1998, nr 5.

Kaczmarek K.: Rozwiązanie umowy o pracę ze skutkiem natychmiastowym, Jurysta 2008, nr 11 – 12.

Kaczyński L.: W sprawie jednostki organizacyjnej jako pracodawcy, PiZS 1998, nr 5.

Karpiuk M.: Istota stosunku pracy nawiązanego z pracownikiem samorządowym i wynikające stąd obowiązki i ograniczenia, w: Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej, red. K. Miaskowska – Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin – Warszawa 2010.

Kasprzak M.: Pracownicy samorządowi – od zatrudnienia do zwolnienia. Wzory dokumentów Warszawa 2010.

Kisielewicz A.: Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych PP 1995, nr 5.

Kisielewicz A.: Wygaśnięcie mandatu wójta, w: Czaplicki K. W., Danter B., Kisielewicz A., Rymarz F., Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Warszawa 2006.

Klucz D.: Przestępstwo jako przesłanka bezzwłocznego rozwiązania umowy o pracę, MPP 2006, nr 8.

Koczur W., Szewczyk H.: Status prawny pracowników samorządowych wybrane problemy, Polityka Społeczna 1991, nr 5 – 6.

Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, Warszawa 2007.

Korczak J.: Statuty jednostek samorządu terytorialnego, ST 2005, nr 5.

Kos A.: Odprawa dla starosty, RB 2011, nr 13-14.

Kos A.: Umowa na okres próbny a pracownicy samorządowi, RB 2010, nr 4.

Kosut A.: Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego, PiZS 1999, nr 4.

Kotulski M.: Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny, ST 2001, nr 11.

Kowalski K.: Pracownik samorządowy, tzn. kto?, Wspólnota 1990, nr 4.

Kruszewska J.: Skutki prawne niezachowania formy pisma przy rozwiązywaniu umów o pracę PiZS 1976, nr 11.

Kruszewska J.: Uprawnienia i roszczenia pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, Palestra 1981, nr 2.

Kucharski O.: Świadczenie pracy, KiPwA 2010, nr 3.

Kudrycka B.: Etyczne obowiązki radnych i urzędników w przeciwdziałaniu korupcji, ST 2000, nr 4.

Kumorek B., Sypniewski Z.: Ustanie stosunku pracy prezydenta – burmistrza – wójta i innych członków zarządu, Poznań 1991.

Latos – Miłkowska M.: Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy a ochrona interesu pracodawcy, w: Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, red. G. Goździejewicz, Warszawa 2010.

Leoński L.: Samorząd Terytorialny w RP, Warszawa 2006.

Liszczycki T. (red.), Borek – Buchajczuk R., Perdeus W.: Prawo urzędnicze, Lublin 2010.

Liszczycki T.: Prawo pracy, Warszawa 2011.

Liszczycki T.: W sprawie przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach, PiP 1976, nr 8 – 9.

Lorek Z.: Status doradcy burmistrza, Wspólnota 2011, nr 21.

Łapiński K.: Uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę na czas określony przez pracodawcę, MPP 2010, nr 4.

Małysz F.: Przestępstwo jako podstawa rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, PiZS 1978, nr 6.

Małysz F.: Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika, PiZS 1998, nr 1.

Maniewska E.: „Cywilna” odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy za wadliwe rozwiązanie stosunku pracy w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w: Studia i analizy Sądu Najwyższego t. 5, red. K. Lebzak, Warszawa 2011.

Maniewska E.: Wypowiedzenie umowy o pracę na czas określony, która nie przewiduje takiego sposobu jej rozwiązania, PiZS 2012, nr 5.

Mitrus L.: Kilka uwag o rozwiązaniu za wypowiedzeniem umowy o pracę na czas określony, w: Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010.

Mościcka A. : Pracownicy pomocniczy i obsługi nie mogą w drodze awansu wewnętrznego zostać urzędnikami samorządowymi, MPP i US 2012, nr 9 (201).

Mroczkowska R.: Nowa ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz – od zatrudnienia do zwolnienia. Wzory, Gdańsk 2009.

Musiała A.: Glosa do Uchwały SN z 10.01.2007r. III PZP 6/06, OSP 2008, nr 1, poz. 1p.

Musiała A.: Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 11.04.2006r. I PK 162/05, OSP 2008, nr 2, poz. 18p.

Musiała A.: Glosa do wyroku TK z 27.11.2007r. SK 18/05, PiP 2008, nr 12.

Myszka Z.: Kontrowersje dotyczące niedopuszczalnego wypowiedzenia zmieniającego stosunek pracy z powołania, w: Księga pamiątkowa w piętą rocznicę śmierci Prof. A. Kijowskiego, red. Z. Niedbała, Warszawa 2010.

Nowak A.: Podstawy prawne zatrudnienia członków zarządu spółek kapitałowych, PPPiPS 1992, tom.10, Katowice 1992.

Nowak A.: Pracodawca samorządowy, w: Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Prof. A. Agopszowicza, red. R. Mikosza, Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 1871, Katowice 2000.

Nowak A.: Sankcje bezprawnego rozwiązania spółdzielczego stosunku pracy po kodyfikacji prawa pracy.

Nowak A.: Skutki prawne rezygnacji z funkcji członka zarządu spółki kapitałowej w sferze stosunku pracy, PPPiPS 1998, tom.13, Katowice 1998.

Nowak A.: Statut spółki akcyjnej jako źródło prawa pracy, PPPiPS, tom.15, Katowice 2002.

Nowak A.: Zatrudnienie członków zarządu spółek kapitałowych na podstawie powołania po nowelizacji kodeksu pracy z 1996r., PPPiPS 1997, tom.12 Katowice 1997.

Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010.

Olesiak M.: Porozumienie stron, KiPwA 2010, nr 7.

Olesiak M.: Wypowiedzenie doręczone, KiPwA 2010, nr 2.

Olesiak M.: Wypowiedzenie zmieniające cz.1, KiPwA 2010, nr 11.

Olesiak M.: Wypowiedzenie zmieniające cz.2, KiPwA 2010, nr 12.

Oniszczyk J.: Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2002.

Osiej T.: Zatrudnienie członków zarządu w spółkach . Umowa o pracę – cz.2, GP 1997, nr 45.

Osiej T.: Zatrudnienie członków zarządu w spółkach. Powołanie i wybór – cz.1, GP 1997, nr 44.

Ostaszewski W.: Ustalenie rozmiarów szkody majątkowej w przypadku wadliwego rozwiązania umowy o pracę w trybie natychmiastowym, PiZS 2012, nr 6.

Paroń Ł.: Ochrona zatrudnienia związkowca, KiPwA 2010, nr 10.

Piankowski M.: Nowa regulacja niezwłocznego rozwiązania stosunku pracy przez pracownika, PiZS 1996, nr 4.

Piankowski M.: Pracodawca jako jednostka administracyjna i strona stosunku pracy, GSP 2005, nr 14.

Piątkowski J., Kolasiński M.K., Kolasiński A.: Stosunek pracy w administracji publicznej (na tle prawa wspólnotowego), Toruń 2008.

Piątkowski J., Piątkowski P.: Wybrane zagadnienia prawa pracy i prawa urzędniczego, Toruń 2009.

Pisarczyk Ł.: Pracodawca wewnętrzny MPP 2004, nr 12.

Piskorz – Ryń A., Ślęczkowska I.: Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Wrocław 2009.

Piskorz – Ryń A.: Prawo pracy na koniec kadencji, Wspólnota 2006, nr 39.

Piskorz – Ryń A.: Zastępca wójta zostaje, czy odchodzi ? Wspólnota 2006, nr 47.

Piszczyk A.: Glosa do wyroku SN z 28.06.2005r. III PK 44/05, M.Praw. 2009, nr 18.

Płatek S.: Skutki aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym w sferze stosunków pracy – kolejny problem, w: Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011.

Płazek S.: Kilka uwag w sprawie ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy, PiZS 1997, nr 6.

Płazek S.: Niekaralność pracowników samorządowych – wymóg rzeczywisty czy fikcja?, PiZS 2008, nr 5.

Płazek S.: Niezłożenie oświadczenia w terminie musi być zawinione, Wspólnota 2007, nr 17.

Podgórska M.: Rozwiązanie umowy o pracę w trakcie choroby, SP 2010, nr 1.

Pogłódek P.: Koniec zastępstwa KiPwA 2010, nr 8.

Prusinowski P.: Zbieg roszczeń o odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę, MPP 2010, nr 8.

Prutis S.: Instrumenty organizacyjno – prawne zapobiegania i zwalczania korupcji w samorządzie terytorialnym, w: Odpowiedzialność jako instrument zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego (O potrzebie badań), red. Cudowski B., Białystok 2006.

Pyziak – Szafnicka M.: Zakaz łączenia funkcji w spółkach kapitałowych i organach gminy, ST 1997, nr 6.

Raczkowski M. : Odpowiedzialność cywilna za szkodę wywołaną wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy – kilka uwag praktycznych, PiZS 2009, nr 6.

Raczkowski M. : Pozorność w umownych stosunkach pracy, Warszawa 2010.

Romer M. : Stosunek pracy na podstawie powołania, PP 2006, nr 7 – 8 .

Romer T. : Niezwłoczne rozwiązanie umowy o pracę bez winy pracownika, PP 1988, z. 3.

Rososzczuk A. : Okresowe oceny pracowników, Kadry i Płace w Administracji 2011, nr 1.

Rotkiewicz M. , Podleśny T. : Terminy w prawie pracy w sferze budżetowej, Warszawa 2011.

Rycak A. : Roszczenia restytucyjne czy odszkodowawcze przysługujące w związku z nieuzasadnionym lub niezgodnym z prawem rozwiązaniem umowy o pracę, w: Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, pod red. G. Goździewicza, Warszawa 2010.

Sadlik R. : Odszkodowanie dla pracownika za rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia , SP 2011, nr 8.

Sadlik R. : Ponowne zatrudnienie pracownika zwolnionego z przyczyn ekonomicznych, PP 2003, nr 9.

Sadlik R. : Pozorność umowy o pracę jako przyczyna jej nieważności, SP 2007, nr 5.

Sadlik R. : Rozwiązanie umowy na zastępstwo, PP 2006, nr 3.

Sadlik R. : Warunki formalne rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika, SP 2010, nr 5.

Salwa Z. : Kształtowanie treści umowy o pracę, PiZS 1993, nr 12.

Salwa Z. : Szczególna ochrona stosunku pracy działaczy związkowych, PiZS 1997, nr 5.

Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju. Praca zbiorowa, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.

Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne. Praca zbiorowa, red. A. Piekara, Warszawa 1998.

Sanetra W. : Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia w znowelizowanym kodeksie pracy, PiZS 1996, nr 6.

Sanetra W. : W poszukiwaniu pracodawcy, PiZS 1992, nr 3.

Skoczyński J. : Stosunek pracy na podstawie powołania, w: Kodeks pracy. Komentarz, red. Z. Salwa , Warszawa 2004.

Skwarło R. : Skutki wygaśnięcia mandatu, Wspólnota 2007, nr 7.

Sobczyk A. : Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia, Gdańsk 2010.

Sobota G. : Zwolnienie ze świadczenia pracy, KiPwA 2011, nr 7.

Sochacka E. : Glosa do wyroku TK z 27.11.2007r. SK 18/05, MPP 2010, nr 3.

Staniewicz J. : Ważne to , co podpisane, Kadry i Płace w Administracji 2011, nr 8.

Staniewicz J. : Ważność ustnych ustaleń, Kadry i Płace Administracji 2011, nr 7.

Stelina J. : Glosa do wyroku SN z 10.09.2004r. I PK 704/03, PiZS 2005 nr 12.

Stelina J. : Ochrona trwałości zatrudnienia w pozaumownych stosunkach pracy, w: Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010.

Stelina J. : Okresowe oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych, ST 2007, nr 7 – 8.

Stelina J. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2009.

Stelina J. : Zakres podmiotowy stosunków pracy z powołania po nowelizacji kodeksu pracy , PiZS 1996, nr 6.

Stobiecki T. : Nawiązywanie i rozwiązywanie stosunków pracy z wyboru i powołania, Casus 1997, nr 5.

Stosunki pracy pracowników samorządowych, red. M. Stec, Warszawa 2008.

Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym, red. W. Sanetra, Białystok 2001.

Stych M. : Status pracowników gminnych jednostek administracyjnych, Kadry i Płace w Administracji 2011, nr 2.

Suknarowska – Drzewiecka E. : Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia w razie niezdolności pracownika do pracy z powodu choroby, MPP 2008, nr 2.

Sypniewski Z. : Służba pracownicza u pracodawcy samorządowego, Zielona Góra 2000.

Sypniewski Z. : Ustanie stosunku pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, w: Ustanie stosunku pracy prezydenta – burmistrza – wójta i innych członków zarządu, red. B. Kumorek, Z. Sypniewski, Poznań 1991.

Szczerski J. : Podstawowe problemy rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, PiZS 1975, nr 10 -11.

Szewc A. : Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2008.

Szewc A., Jyż G., Pławewski Z. : Samorząd gminny. Komentarz, Warszawa 2005.

Szewc A., Szewc T. : Wójt, burmistrz, prezydent miasta, Warszawa 2006.

Szewc T. : Oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych po zmianach, PPP 2008, nr 1.

Szewc T. : Pojęcie pracodawcy samorządowego i osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, ST 2002, nr 9.

Szewczyk H. : Odwołanie ze stanowisk obsadzonych na podstawie wyboru w strukturach samorządu gminnego, ST 1998, nr 7 – 8.

Szewczyk H. : Problemy personalne w samorządzie, ST 1992, nr 10.

Szewczyk H. : Wybór jako podstawa prawna nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym, PiZS 1999, nr 7 – 8.

Szewczyk H. : Z problematyki zatrudnienia na podstawie wyboru, St.Pr. P. 2001/ 2002, t.6.

Szewczyk H. : Zakres pojęcia „pracownik samorządowy” po wejściu w życie reformy administracji publicznej, PiZS 1999, nr 12.

Śmiśniewicz – Podgórska T. : Podstawowe zasady nawiązania i rozwiązywania umowy o pracę, PUG 1993, nr 3.

Święch K., Kozłowski K. : Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego, ST 2003, nr 12.

Taniewska – Peszko M. : Obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych, PPPiPS pod red. A.Nowaka , t. 9, Katowice 1992.

Terpitowska K. : Glosa do wyroku SN z 16.08.2005r. I PK 11/05, OSP 2007, nr 10, poz. 112 p.

Ura E. : Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego, Lublin 1995.

Ura E. : Prawo urzędnicze, Warszawa 2007.

Ura E. : Status prawny pracowników samorządowych, Warszawa 1992.

Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki , Warszawa 2007.

Waż P. : Pracownik na wypowiedzeniu , KiPwA 2011, nr 2.

Waż P. : Sądowe przywrócenie do pracy, KiPwA 2011, nr 1.

Waż P. : Wygaśnięcie stosunku pracy cz. 1, KiPwA 2011, nr 3.

Waż P. : Wygaśnięcie stosunku pracy cz. 2, KiPwA 2011, nr 4.

Węgrzyn G. : Rozwiązanie / odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru, ST 2007, nr 7 – 8.

Wielichowska – Opalska K. : Odpowiedzialność majątkowa pracodawcy w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę, PiZS 2010, nr 5.

Wielichowska – Opalska K. : Stosowanie przepisów KC o odpowiedzialności za szkodę w razie niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę, MPP 2010, nr 7.

Wiśniewski P.W. : Regulaminy urzędu, zarządu i rady gminy. Przykłady z komentarzem, Warszawa 1992.

Wojcieszczuk J. : Forma nawiązania i rozwiązania umowy o pracę, NP 1975, nr 10 – 11.

Wojnicz P. : Odwołanie od oceny, KiPwA 2010, nr 3.

Wojnicz P. : Pierwsza praca urzędnika – problem z definicją, KiPwA 2011, nr 3.

Wojnicz P. : Sekretarz gminy, KiPwA 2010, nr 10.

Wojnicz P. : Skarbnik gminy, KiPwA 2010, nr 9.

Wojnicz P. : Wydawanie świadectwa pracy, KiPwA 2011, nr 6.

Wołoszyn D. : Zatrudnianie pracowników samorządowych na nowych zasadach w 2009r., Warszawa 2009.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy układu zbiorowego pracy, w: Układy zbiorowe i regulaminy stosowane w zakładach pracy, Dodatek nr 14 do Ubezpieczeń i Prawa Pracy 2012r, nr 14.

Zieliński T. : Stosunek pracy na podstawie powołania, wyboru, mianowania oraz spółdzielczej umowy o pracę, w : Kodeks pracy. Komentarz, red. L. Florek, Warszawa 2005.

Zwolniony na chwilę, Głos Zabrze i Rudy Śląskiej z dnia 7.07.2011, nr 27.

Zych A. : Forma rozwiązania stosunku pracy a uprawnienia pracownicze, PiZS 1992, nr 4.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 17 lutego 1922r. o państwowej służbie cywilnej – tekst jednolity (Dz. U 1949 r. Nr 11, poz. 72).

Ustawa z dnia 23 marca 1933r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933r. Nr 35, poz. 294).

Dekret z dnia 26 października 1950r. o przedsiębiorstwach państwowych – tekst jednolity (Dz. U. 1960r. Nr 18, poz. 111).

Ustawa z dnia 15 lutego 1962r. o obywatelstwie polskim – tekst jednolity (Dz. U. 2000r. Nr 28, poz. 353).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. z dnia 18 maja 1964r.).

Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974r. – tekst jednolity (Dz. U 1998r. Nr 21 poz. 94).

Ustawa z dnia 16 września 1982r. o pracownikach urzędów państwowych – tekst jednolity (Dz. U. 2001r. Nr 86, poz. 953).

Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym – tekst jednolity (Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591).

Ustawa z dnia 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych – tekst jednolity (Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1593).

Ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty – tekst jednolity (Dz. U. 2004r. Nr 256, poz. 2572).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997r. Nr 3, poz. 43).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – tekst jednolity (Dz. U. 2006r. Nr 216, poz. 1584).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. 1998r. Nr 162, poz. 1126).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym – tekst jednolity (Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1592).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa – tekst jednolity (Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1590).

Ustawa z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000r. Nr 88, poz. 985).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. 2002r. Nr 113, poz. 984).

Ustawa z dnia 13 marca 2003r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. 2003r. Nr 90, poz. 844).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – tekst jednolity (Dz. U. 2008r. Nr 164, poz. 1027).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008r. Nr 223, poz. 1458).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009r. Nr 157, poz. 1240).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011r. Nr 21, poz. 112).

Rozporządzenie MPiPS z dnia 29 maja 1996r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw,

dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U 1996r. Nr 62, poz. 289).

Rozporządzenie MPiPS z dnia 8 stycznia 1997r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. 1997r. Nr 2, poz. 14).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2009r. Nr 50, poz. 392).

Wykaz orzecznictwa

Uchwała SN z dnia 11 grudnia 1978r. , I PZP 30/78, OSPiKA 1979, nr 12, poz. 215.

Wyrok SN z dnia 4 grudnia 1979r. , I PR 93/79.

Wyrok SN z dnia 17 listopada 1981r., I PR 91/81, OSNCP 1982, nr 5 -6, poz. 81.

Uchwała SN Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 czerwca 1985r., III PZP 10/85, OSNC 1985/11/164.

Uchwała SN z dnia 27 sierpnia 1985r. , III PZP 30/85, OSNCP 1986, nr 4, poz. 51.

Uchwała SN z dnia 6 marca 1986r. , OSNP 1987, nr 1, poz. 11.

Uchwała SN z dnia 21 grudnia 1987r. , III PZP 47/87, OSNCP 1989, nr 9, poz. 131.

Uchwała SN z dnia 28 września 1990r., III PZP 15/90, OSNCP 1991, nr 4, poz. 45.

Wyrok SN z dnia 6 listopada 1991r., I PRN 47/91, OSP 1992 nr 7, poz. 151.

Wyrok NSA z dnia 5 maja 1992r., SA/Lu 391/92, ONSA 1994, nr 1.

Uchwała SN z dnia 19 sierpnia 1992r., I PZP 54/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 71.

Wyrok SN z dnia 16 października 1992r., I PRN 40/92, LEX 14962.

Uchwała SN z dnia 4 lutego 1993r., III AZP 40/92.

Wyrok SN z dnia 16 marca 1994r., I PRN 6/94, OSNAPiUS 1994, nr 1, poz. 9.

Wyrok NSA z dnia 22 września 1994r., SA/Łd 73/94, BS 1996, nr 5.

Uchwała SN z dnia 8 grudnia 1994r., I PZP 50/94, OSNAPiU 1995, nr 10, poz. 120.

Uchwała SN z dnia 27 stycznia 1995r., I PZP 57/94, OSNP 1995, nr 14, poz. 169.

Wyrok SN z dnia 3 lutego 1995r., I PRN 121/94, OSNAPiUS 1995, nr 113, poz. 160.

Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1995r., NSA w Warszawie II SA 1171/95, OSNA 1996/2/93.

Wyrok SN z dnia 2 października 1996r., I PRN 69/96, OSNP 1997, nr 10, poz. 163.

Wyrok SN z dnia 9 kwietnia 1997r. I PKN 68/97, OSNP 1998, nr 3, poz. 77.

Wyrok SN z dnia 15 maja 1997r., I PKN 164/97, OSNAPUS 1998, nr 7.

Wyrok SN z dnia 16 maja 1997r., I PKN 170/97, OSNAPiUS 1998, nr 8, poz. 239.

Wyrok SN z dnia 4 sierpnia 1997r., I PRN 50/94, OSN 1994, nr 12, poz. 193.

Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1998r., III ZP 25/97, OSNAPUS 1998, nr 19, poz. 558.

Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 1998r., I PKN 55/98, OSNAP 1999, nr 8, poz. 278.

Wyrok SN z dnia 18 czerwca 1998r. I PKN 188/98, OSNP 1999, nr 13, poz. 421.

Wyrok SN z dnia 11 września 1998r. II UKN 196/98, OSNAP, nr 18/99, poz. 589.

Wyrok SN z dnia 20 października 1998r., I PKN 370/98, OSNP 1999, nr 22, poz. 723.

Wyrok SN z dnia 10 listopada 1998r., I PKN 428/98, OSNP 1999, nr 24, poz. 791.

Wyrok SN z dnia 10 listopada 1998r., I PKN 434/98, OSNAiUS 1999, nr 21, poz. 688.

Wyrok SN z dnia 22 września 1999r., I PKN 279/99, OSNP 2001, nr 2, poz. 43.

Wyrok SN z dnia 13 października 1999r., I PKN 290/99, OSNP 2001/4/110; PP 2001/4/31,

Wyrok SN z dnia 10 listopada 1999r., I PKN 355/99, OSNP 2001, nr 6, poz. 202.

Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999r., II SA 1735/99,

Wyrok SN z dnia 9 lutego 2000r., I PKN 524/99, OSNP 2001, nr 13, poz. 435.

Wyrok SN z dnia 17 lutego 2000r., I PKN 539/99, OSNAP 2001, nr 14, poz. 463.

Wyrok SN z dnia 27marca 2000r., I PKN 548/99,OSNP 2001, nr 16, poz. 507.

Wyrok SN z dnia 9 maja 2000r., I PKN 620/99, OSNAPiUS 2001, nr 20, poz. 611.

Wyrok SN z dnia 16 listopada 2000r., I PKN 455/00, w : PiZS 2001, nr 8.

Wyrok SN z dnia 21 marca 2001r., I PKN 311/00, OSNAPiUS 2002, nr 24, poz. 595.

Wyrok SN z dnia 7 marca 2001r., I PKN 297/00, OSNP 2002, nr 23, poz. 752.

Wyrok SN z dnia 30 maja 2001r., I PKN 416/2000, OSNP 2003, nr 7, poz. 169.

Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2002r., I PKN 782/00, OSNP 2004, nr 2, poz. 27.

Wyrok SN z dnia 19 września 2002r., I PKN 445/01, OSNP 2004, nr 9, poz. 153.

Wyrok SN z dnia 2 października 2003r., I PK 416/02, OSNP 2004, nr 19, poz. 328.

Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2003r., I PK 81/03, OSNP 2004, nr 21, poz. 370.

Wyrok SN z dnia 10 września 2004r., I PK 704/03/OSNP 2005, nr 9, poz. 128.

Wyrok SN z dnia 21 września 2004r., II PK 20/04, OSNP 2005, nr 6, poz. 85.

Wyrok SN z dnia 13 października 2004r., II PK 36/04, OSNP 2005r., nr 8, poz. 106.

Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2003r., I PK 84/02, OSNP 2004, nr 13, poz. 22.

Wyrok SN z dnia 9 lutego 2005r., III PK 70/04, OSP 2006, nr 6, poz. 77.

Wyrok SN z dnia 23 lutego 2005r., III PK 74/04, OSNP 2005, nr 20, poz. 321.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005r., II SA/Wa 211/05 LEX nr 186623.

Wyrok WSA w Białym Stoku z dnia 15 marca 2005r., II SA/Bk 803/04, LEX nr 150127.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2005r., II OSK 1093/05, ONSAiWSA 2006, nr 6, poz. 160.

Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006r., II OSK 1255/05, LEX nr 196485.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2006r., II SA/Wa 1260/06, LEX nr 214225.

Wyrok SN z dnia 11 maja 2006r., II PK 273/05, OSNP 207, nr 9 – 10, poz. 129.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2007r., I SA/Gd 24/07, LEX nr 297017.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007r., II SA/Wa 593/07, LEX nr 341085.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 lipca 2007r., II SA/Wa 613/07, LEX nr 384792.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 października 2007r., II OSK 491/07, LEX nr 438637.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007r., II SA/Wa 693/07, LEX nr 341085.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 listopada 2007r., II SA/Bg 643/07, LEX nr 341065.

Wyrok SN z dnia 4 stycznia 2008r., I PK 187/07, LEX nr 375669.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2008r., III SA/Gl 23/08, LEX nr 509688.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 września 2008r., III SA/Lu 209/08, LEX nr 518522.

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 17 września 2008r., I OSK 1099/08, LEX nr 493901.

Postanowienie WSA w Opolu z dnia 9 października 2008r., II SA/Op 517/08, LEX nr 504535.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 stycznia 2009r., II SA/Bg 959/08, LEX nr 522478.

Wyrok SN z dnia 28 października 2009r., I PK 95/09, LEX nr 558565.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lipca 2008r., II SA/Bd 359/08, LEX nr 491330.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 lipca 2008r., III SA/Łd 285/08, LEX nr 491328.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2009r., II OSK 1786/09, LEX nr 589043.

Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 18 czerwca 2010r., I SA/Kr 453/10, LEX nr 660545.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 września 2010r., II OSK 1314/10, LEX nr 687042.

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2011r., II OSK 2450/10, LEX nr 743431.

Wyrok TK z dnia 18 października 2005r., SK 48/03, OTK – A 2005, nr 9, poz. 101.

Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007r. , SK 18/05. OTK – A 2007, nr 10, poz. 128.