

Stosunki pracy pracowników samorządowych

pod redakcją
Mirostawa Steca



Oficyna

a Wolters Kluwer business

monografie

Stosunki pracy pracowników samorządowych

Autorzy:

Paweł Chmielnicki

Bolesław Maciej Ćwiertniak

Aneta Giedrewicz-Niewińska

Zbigniew Góral

Mariusz Kotulski

Daniel E. Lach

Barbara Mirska

Agnieszka Piskorz-Ryń

Stefan Płazek

Sebastian Samol

Radosław Skwarło

Jakub Stelina

Tomasz Szewc

Helena Szewczyk

Stosunki pracy pracowników samorządowych

pod redakcją
Mirostawa Steca



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński.

Wydawca:
Anna Berska

Redaktor prowadzący:
Katarzyna Rybczyńska

Skład, łamanie:
TECHNET, Kraków

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN 978-83-7601-176-9

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wstęp	7
Agnieszka Piskorz-Ryń Oceny pracowników samorządowych	15
Radosław Skwarło Funkcjonowanie trybu naboru na stanowiska w administracji samorządowej – podsumowanie pierwszych doświadczeń	31
Jakub Stelina Charakter prawny aktu mianowania pracownika samorządowego	45
Tomasz Szewc Ocena istniejącego kształtu odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych	57
Zbigniew Góral Zakres i cel odmiennej regulacji samorządowych stosunków pracy w relacji do kodeksu pracy.....	67
Aneta Giedrewicz-Niewińska Ocena regulacji dotyczącej nawiązania samorządowego stosunku pracy z wyboru – wybrane problemy	79
Paweł Chmielnicki Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna	83

Bolesław Maciej Ćwiertniak

Podstawy zatrudniania pracowników samorządowych (uwagi *de lege ferenda*)..... 105

Daniel E. Lach, Sebastian Samol

Nabór do pracy w samorządzie terytorialnym a zasada równego traktowania w zatrudnieniu 125

Helena Szewczyk

Propozycja samorządowej służby cywilnej..... 141

Mariusz Kotulski

Etyka pracownika administracji samorządowej..... 159

Barbara Mirska

Jeszcze o rozwiązaniu stosunku pracy z etatowymi członkami kolegiów regionalnych izb obrachunkowych..... 171

Stefan Płażek

Ocena funkcjonowania tzw. przepisów antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym – wybrane zagadnienia 183

Wstęp

Regulacja samorządowych stosunków pracy liczy już sobie 18 lat. Jednak o ile inne działy prawa samorządu terytorialnego ulegały znaczącej ewolucji, zwłaszcza w związku z reformą terytorialną z 1998 roku, o tyle uchwalona w 1990 roku, z założenia prowizoryczna i tymczasowa, ustawa o pracownikach samorządowych obowiązuje w zasadzie w niezmienionym kształcie. Nawet stworzenie samorządów: powiatowego i województwa zaowocowało jedynie skromną, doraźną nowelizacją.

Ta wieloletnia pasywność legislacyjna musi być siłą rzeczy uzupełniana wysiłkami organów stosowania prawa – głównie sądów i organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Nie może to jednak zastąpić dyskusji doktrynalnej, mającej na celu stworzenie koncepcji kierunkowej, zgodnie z którą miałyby się rozwijać samorządowe prawo urzędnicze. W tej zaś mierze możliwe są różne warianty – od przygotowania regulacji normatywnej wspólnej dla całej administracji publicznej, przez stworzenie kilku pragmatyk względem siebie autonomicznych dla poszczególnych „korpusów” urzędniczych działających w administracji publicznej, do rozwiązania przewidującego rezygnację z tworzenia przepisów szczególnych dla pracowników samorządowych i poddanie ich ogólnym regułom prawa pracy. Próby opracowania takich wariantów są już od lat podejmowane w literaturze przedmiotu, jak również w środowiskach samorządowych. Organizowane są różnego rodzaju fora dyskusyjne, a wyniki ich działalności przybierają postać publikacji zawierających istotne uwagi *de lege ferenda**.

W ten nurt dyskusji wpisuje się zorganizowane w dniu 27 września 2007 roku w Krakowie przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego

* Takim przykładem jest publikacja *Stosunki pracy w służbie cywilnej i w samorządzie terytorialnym*, pod red. W. Sanetry, Białystok 2001.

Uniwersytetu Jagiellońskiego seminarium pt. „Stosunki pracy pracowników samorządowych – ocena istniejącej regulacji i perspektywy zmian”. Zgromadziło ono kilkudziesięciu uczestników zajmujących się zagadnieniami samorządu terytorialnego i prawa urzędniczego, naukowców i praktyków w tym zakresie – pracowników wydziałów prawa, przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, prasy samorządowej, kolegiów odwoławczych, a także administracji rządowej.

W ramach seminarium zostało zaprezentowanych 8 referatów poruszających zarówno istotne kwestie systemowe, jak i poświęconych kwestiom szczegółowym o dużej jednak praktycznej doniosłości, których autorami byli: prof. dr hab. Zbigniew Góral, prof. dr hab. Paweł Chmielnicki, dr Bolesław Maciej Cwiertniak, dr Agnieszka Piskorz-Ryń, dr Stefan Płazek, dr Helena Szewczyk, dr Tomasz Szewc i mec. Radosław Skwarło.

W wyniku dyskusji nad wyżej wymienionymi referatami kilku jej uczestników samorzutnie nadesłało opracowania, w tym m.in. prof. dr hab. Jakub Stelina, dr Aneta Giedrewicz-Niewińska, dr Mariusz Kotulski, dr Daniel Lach, dr Sebastian Samol i mgr Barbara Mirska. Wszystkie te teksty stanowią zawartość niniejszej publikacji. Ma ona w zamierzeniu służyć trzem celom. Pierwszy to wznowienie dyskusji nad potrzebą nowej regulacji samorządowych stosunków pracy. Dotychczasowa bowiem, jeśli w ogóle była podejmowana, miała miejsce zazwyczaj jedynie w krótkim czasie przed kolejnymi wyborami samorządowymi, a po ich przeprowadzeniu zaraz była zawieszana. Drugi to wskazanie możliwych kierunków przyszłej regulacji, zwłaszcza w kontekście istniejącego już modelu służby cywilnej w administracji rządowej. Wreszcie trzecia to rekapitulacja dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania wybranych instytucji i dostarczenie uwag szczegółowych na użytek konkretnych przyszłych unormowań ustawodawczych.

W tym miejscu warto wspomnieć, że ustawa o pracownikach samorządowych nie wyczerpuje wszystkich zagadnień związanych z samorządowym prawem urzędniczym. Wiele kwestii unormowanych jest w innych ustawach, w tym zwłaszcza w samorządowych ustawach ustrojowych, w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, w tzw. ustawodawstwie antykorupcyjnym, czy w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych. Dlatego w rozważaniach zawartych w tej książce znajduje się też analiza i krytyka rozwiązań wprowadzonych przepisami powyższych ustaw.

Warto nadmienić, że zimą 2008 roku, krótko przed ukazaniem się tej książki, zostały w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozpoczęte prace nad

nową ustawą o pracownikach samorządowych. W marcu 2008 roku powstał wstępny projekt ustawy. Jego twórcom znane były opracowania składające się na niniejszą publikację. Można sądzić, że mogą one wywrzeć wpływ na kształt przyszłych przepisów, również w dalszych stadiach procesu legislacyjnego, w tym zwłaszcza w fazie społecznej konsultacji projektu. Niezależnie zaś od tego, czy i w jakim zakresie posłużą ustawodawcy przy formułowaniu ostatecznej wersji ustawy, opinie i poglądy wyrażone w tej książce wzbogacają nieduży, jak dotąd, dorobek piśmienniczy w zakresie samorządowego prawa urzędniczego.

Mirosław Stec

Wykaz skrótów

- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GSP-Prz. Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
IPiSS – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
KSP – Krakowskie Studia Prawnicze
Lex – System Informacji Prawnej LEX
MPP – Monitor Prawa Pracy
NP – Nowe Prawo
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
O-M-T – Organizacja – Metody – Technika
ord. pod. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
ord. wyb. – ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360)

- OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
- PiP – Państwo i Prawo
- PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
- PP – Prawo Pracy
- PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
- PPP – Przegląd Prawa Publicznego
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- Sam. Ter. – Samorząd Terytorialny
- Sł. Cyw. – Służba Cywilna
- Sł. Prac. – Służba Pracownicza
- SN – Sąd Najwyższy
- SP – Studia Prawnicze
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TWE – traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
- u. antykor. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.)
- u. bezp. wyb. – ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.)
- u. sam. gm. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u. sam. pow. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- u.p.s. – ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
- u.p.u.p. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.)

- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)
- u.s.c. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.)
- ZPPPiPS – Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej