



Jakub Stelina*

Uniwersytet Gdański

PODSTAWY ZATRUDNIENIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

1. Podstawowym aktem prawnym samorządowego prawa pracy jest ustawa z dnia 28 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹. Określa ona status prawny osób zatrudnionych w urzędach samorządowych oraz innych samorządowych jednostkach organizacyjnych². Pragmatyka samorządowa, w ślad za swoją poprzedniczką³, konstruuje kategorię normatywną „pracownika samorządowego” nie w oparciu o kryterium merytoryczne odnoszące się do rodzaju wykonywanej pracy (np. określonych stanowisk), lecz o kryterium formalne, jakim jest zatrudnienie w określonej grupie jednostek organizacyjnych⁴. A zatem pracownicy samorządowi nie tworzą jednorodnej i zwartej grupy zawodowej, nie tworzą więc „zawodu” w sensie prawnym i socjologicznym. Stanowią zatem grupę wewnętrznie zróżnicowaną. Merytorycznie najważniejsze znaczenie ma dyferencjacja pracowników samorządowych wedle kryterium charakteru wykonywanej pracy (kategorii stanowisk pracy). Ustawa wyróżnia tu stanowiska urzędnicze (w tym stanowiska organów i kierownicze stanowiska urzędnicze), stanowiska asystentów i doradców oraz stanowiska pomocnicze i obsługi. Ze względów formalnych natomiast decydujące znaczenie ma rodzaj jednostki samorządowej, na rzecz której następuje świadczenie pracy. Należałoby tu wyróżnić jednostki, o których mowa w art. 2 ustawy, do których stosuje się przepisy pragmatyki samorządowej, oraz inne jednostki, w których stosuje się przepisy

* jstelina@prawo.ug.edu.pl

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2014, poz. 1202 [dalej: ustawa lub pragmatyka samorządowa].

² Zgodnie z art. 2 pragmatyki samorządowej chodzi tu o następujące instytucje: urzędy marszałkowskie i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, starostwa powiatowe i powiatowe jednostki organizacyjne, urzędy gminy, jednostki pomocnicze gminy oraz gminne jednostki i zakłady budżetowe, biura (ich odpowiedniki) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakłady budżetowe utworzone przez te związki, biura (ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

³ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r., Dz. U. Nr 21, poz. 124 (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

⁴ Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 38.

odrębne (art. 3 ustawy), z wyłączeniem przepisów tej pragmatyki (np. jednostki straży gminnych). Innego rodzaju formalnym kryterium dyferencjacji jest rodzaj podstawy zatrudnienia. Ustawa wyróżnia tu stanowiska pracy obsadzone w drodze umowy o pracę, powołania i wyboru. Do pewnego stopnia kryterium to pokrywa się z kryterium kategorii stanowisk pracy, gdyż z reguły rodzaj zajmowanego stanowiska determinuje stosowanie określonej podstawy zatrudnienia.

Przedmiotem dalszego zainteresowania będzie kwestia zróżnicowania podstaw zatrudnienia pracowników samorządowych. Jest co najmniej kilka powodów, dla których warto zająć się tą problematyką. Po pierwsze, określenie charakteru i rodzaju podstaw zatrudnienia pracowników samorządowych determinuje gałęziowe umiejscowienie regulacji prawnych z tego zakresu w systemie prawnym. Przywracając samorząd terytorialny w Polsce po 1989 r. ustawodawca uznał za właściwe poddanie aparatu wykonawczego na tym szczeblu administracji państwowej regulacjom prawa pracy. Pragmatyka samorządowa z 1990 r. była aktem, którego przynależność systemowa do prawa pracy nie podlegała dyskusji. Można zatem stwierdzić, że ugruntowano w ten sposób linię rozwojową prawa regulującego status pracowników sfery publicznej, wyrażającą się w odejściu od koncepcji publicznoprawnego stosunku służbowego na rzecz zobowiązaniowego stosunku pracy. W następnych latach linia ta została jeszcze bardziej potwierdzona w kolejnych ustawach o służbie cywilnej. Jednak znaczenie decyzji politycznych z 1990 r. było tutaj kluczowe, gdyż w okresie gruntownego przeobrażenia systemowego z przełomu lat 80. i 90. XX w. możliwe było zanegowanie wcześniejszej ścieżki ewolucji prawa służbowego zapoczątkowanego w okresie PRL, czego jednak nie uczyniono.

Poza tym zróżnicowanie podstaw nawiązania stosunku pracy wpływa na specyfikę i charakter danego zatrudnienia. Ustawodawca od samego początku budowania modelu zatrudniania w samorządzie terytorialnym wykorzystywał niemal wszystkie znane prawu pracy podstawy nawiązywania stosunków pracy (poza – co oczywiste – spółdzielczą umową o pracę). Ukształtowany w 1990 r. reżim prawny podlegał zresztą istotnym zmianom na przestrzeni ostatnich dwudziestu kilku lat. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na to, że w obecnie obowiązującej pragmatyce samorządowej zrezygnowano ze stosowania klasycznej dla prawa urzędniczego podstawy zatrudnienia, jaką jest mianowanie, co skłaniać może do pewnych refleksji ogólniejszej natury. Wydaje się zatem, że celowe będzie zajęcie się problematyką podstaw zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kontekście oceny ich celowości i kryteriów stosowania.

2. Pragmatyka samorządowa *expressis verbis* wymienia trzy rodzaje podstaw zatrudnienia, wszystkie związane z powstaniem stosunku pracy. Mowa tu o umowie o pracę, powołaniu i wyborze. Warto jednak zauważyć, że w istocie jest także możliwe stosowanie pozapracowniczych (a więc regulowanych innymi przepisami niż prawo pracy) formuł zatrudnienia. Chodzi tu o tzw. zatrudnienie

organizacyjnoprawne, nazywane niekiedy zatrudnieniem o charakterze ustrojowym (konstytucyjnym), oraz zatrudnienie wykonywane na podstawie umów prawa cywilnego. Nie jest możliwe natomiast nawiązywanie w sferze samorządowej tzw. stosunków służbowych, w jakich pozostają funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych. Stosunki służbowe, regulowane przez przepisy prawa administracyjnego, mogą być nawiązywane jedynie w ściśle określonych strukturach państwa (w formacjach zmilitaryzowanych, a więc głównie mundurowych i służbach specjalnych).

Jak widać, w jednostkach sfery samorządowej możemy mieć do czynienia z trzema dopuszczalnymi przez prawo reżimami zatrudnienia – prawnopracowniczym, prawnocywilnym oraz prawnoustrojowym. Oczywiście, nie wszystkie one odgrywają taką samą rolę w regulowaniu zatrudnienia w aparacie samorządowym. Zdecydowanie dominujące znaczenie ma zatrudnienie w ramach stosunku pracy (w reżimie prawa pracy), co zresztą wynika chociażby z samej nazwy ustawy o pracownikach samorządowych. Co więcej, jedynie zatrudnienie pracownicze ma charakter obligatoryjny. Zdecydowana większość osób zatrudnionych w sferze samorządowej może wykonywać swe obowiązki jedynie w ramach stosunku pracy. I tak ustawa przewiduje wprost zatrudnienie na podstawie umowy o pracę niemal wszystkich członków korpusu urzędniczego, asystentów, doradców oraz inne osoby wchodzące w skład personelu pomocniczego i obsługowego, a na podstawie powołania i wyboru – skarbników oraz osoby pełniące funkcje organów i ich zastępców. Jeśli natomiast chodzi o zatrudnienie cywilnoprawne, a więc wykonywane na podstawie umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług lub umowy o dzieło, to może ono być wykorzystywane jedynie w celach doraźnych (np. krótkotrwałego lub jednorazowego zaangażowania ekspertów). Osoby pozostające w stosunkach zatrudnienia cywilnoprawnego nie należą do grupy pracowników samorządowych, nie mogą zatem wykonywać na stałe pracy na stanowiskach zastrzeżonych dla tych pracowników. Natomiast zatrudnienie o charakterze organizacyjnym może być stosowane w przypadkach przewidzianych w statucie danej jednostki organizacyjnej w odniesieniu do członków zarządu powiatu i województwa. Osoba pozostająca jedynie w stosunku organizacyjnoprawnym, a więc bez jednoczesnego nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru, nie jest ani pracownikiem, ani też urzędnikiem samorządowym.

3. Spośród pracowniczych podstaw zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego największe znaczenie i najszerszy zakres podmiotowy ma umowa o pracę. Chodzi tu nie tylko o „liczebną” przewagę umowy o pracę nad pozostałymi podstawami pozaumownymi, ale także o określenie formuły delimitacji podstaw nawiązania stosunku pracy. Formuła określenia zakresu podmiotowego wyboru i powołania opiera się na zamkniętym katalogu stanowisk, co oznacza, iż obie te podstawy mogą być wykorzystywane jedynie w odniesieniu do stanowisk enumeratywnie wymienionych w pragmatyce samorządowej. Natomiast formu-

ła określenia zakresu podmiotowego umowy o pracę ma charakter otwarty, tę podstawę stosunku pracy stosuje się we wszystkich przypadkach niezastrzeżonych dla wyboru i powołania. Można zatem wyprowadzić swoiste domniemanie właściwości umowy o pracę w systemie podstaw zatrudnienia pracowników samorządowych.

4. Jeśli chodzi o wybór i powołanie, to w doktrynie są one zaliczane do tzw. pozaumownych podstaw nawiązania stosunku pracy⁵. Formalnie oba akty mają charakter jednostronny, wywołują jednak skutki o podwójnym charakterze. Przede wszystkim wybór i powołanie nadają wyłonionej osobie kompetencje konieczne do sprawowania określonych funkcji, w zależności od rodzaju funkcji – kompetencje władcze lub/i zarządcze. Z mocy aktu powołania lub wyboru dochodzi więc w istocie do powstania stosunku organizacyjnego (publicznoprawnego), łączącego osobę fizyczną z określoną strukturą państwa lub innym podmiotem powierzającym daną funkcję. Treścią tego stosunku są przede wszystkim uprawnienia do wykonywania władzy publicznej lub do reprezentowania danej jednostki organizacyjnej, przewidziane w przepisach prawa ustrojowego. Jednocześnie oba wymienione akty wywołują skutki w sferze obligacyjnej – stanowią one oświadczenia woli uprawnionego podmiotu o zamiarze nawiązania stosunku pracy. Dopiero oświadczenie woli osoby, której powierza się piastowanie określonej funkcji, prowadzi do nawiązania stosunku pracy.

5. Nowa pragmatyka samorządowa nie zmieniła – w porównaniu do swej poprzedniczki – zakresu podmiotowego stosunków pracy z wyboru. Podobnie jak wcześniej wybór w sferze samorządowej jest przewidziany przy obsadzie stanowisk w najważniejszych organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie wyboru są zatrudniani piastuni organów tych jednostek. W urzędzie marszałkowskim wybór jest stosowany wobec marszałka i wicemarszałka oraz pozostałych członków zarządu województwa; w starostwie powiatowym – wobec starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu powiatu; w urzędzie gminy – wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta); w związkach jednostek samorządu terytorialnego – wobec przewodniczącego oraz pozostałych członków zarządu związku, w urzędzie miasta stołecznego Warszawy – burmistrza dzielnicy, zastępcy burmistrza dzielnicy i pozostałych członków zarządu dzielnicy. Pragmatyka samorządowa nie określa zasad wyboru organów, te bowiem wynikają z kodeksu wyborczego⁶, lecz jedynie skutki, jakie wybór wywołuje w sferze obligacyjnej. Jak była o tym mowa wyżej, wybór jest kwalifikowany jako oświadczenie woli o zamiarze nawiązania stosunku pracy. W doktrynie

⁵ W doktrynie od dawna postuluje się usunięcie z systemu prawa pracy większości pozaumownych podstaw nawiązania stosunku pracy. Przykładowo w projekcie nowego kodeksu pracy z 2007 r. planuje się pozostawienie wyłącznie umowy o pracę i mianowania jako czynności stanowiących podstawę stosunku pracy. Zob. W. Sanetra, *Niektóre sporne zagadnienia kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa pracy. Wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego*, Referaty na XVI Zjazd Katedr oraz Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Gdańsk 2007, s. 52.

⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112).

przyjmuje się, że stosunek ten nawiązuje się w momencie złożenia ślubowania przez osobę wybraną na dane stanowisko⁷.

Jak już wcześniej stwierdzono, wobec wszystkich wymienionych wyżej stanowisk – poza stanowiskiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – statut określonej jednostki samorządu terytorialnego może przewidywać sprawowanie funkcji bez nawiązywania stosunku pracy. W takich przypadkach członek zarządu jednostki samorządu terytorialnego pozostaje wyłącznie w stosunku organizacyjnoprawnym (publicznoprawnym). Jedyne w odniesieniu do stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustawa przewiduje obligatoryjne pozostawanie danej osoby w dwóch stosunkach prawnych – stosunku organizacyjnoprawnym i obligacyjnym stosunku pracy.

A zatem wybór osoby fizycznej do organu jednostki samorządu terytorialnego powoduje zawsze nawiązanie stosunku organizacyjnego, a – jeśli statut powiatu i województwa nie stanowi inaczej – wespół z oświadczeniem woli danej osoby prowadzi także do nawiązania stosunku pracy. Jeśli chodzi o zakończenie stosunku pracy z wyboru, to zgodnie z kodeksem pracy stosunek ten rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu, a więc jest uzależniony od bytu stosunku organizacyjnoprawnego. Przypadki, kiedy wygasa mandat, określone są w przepisach kodeksu wyborczego. Stosunek pracy z wyboru ma zatem charakter akcesoryjny względem stosunku organizacyjnoprawnego, służy zabezpieczeniu interesów socjalno-zawodowych osoby piastującej funkcję organu.

Warto także nadmienić, że wybór do rady gminy, powiatu, związku jednostek samorządowych oraz sejmiku województwa nigdy nie prowadzi do nawiązania stosunku pracy. Radny bowiem nie jest związany stosunkiem pracy z radą, której jest członkiem. Stosunek członkostwa w radzie ma charakter wyłącznie publiczny (organizacyjnoprawny) i związany jest z wykonywaniem funkcji przedstawicielskich. Podobnie wybór przewodniczącego rady (sejmiku) nie stanowi podstawy do nawiązania z nim stosunku pracy w rozumieniu art. 73 § 1 k.p.⁸

6. Stosunki pracy z powołania charakteryzuje niemal całkowity brak ochrony stabilizacji zatrudnienia. Pracownik powołany może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska bez wskazania przyczyny. Odwołanie w takim przypadku jest równoznaczne z wypowiedzeniem stosunku pracy. Odwołanie może być też równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia, wówczas w jego treści należy wskazać przyczyny, które w świetle kodeksu pracy uzasadniają ten tryb rozwiązania stosunku pracy. Z tego względu omawiana podstawa nawiązania stosunku pracy jest stosowana wyłącznie do osób piastujących stanowiska, z reguły kierownicze, wymagające zwiększonego poziomu zaufania ze strony mocodawcy.

⁷ A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, s. 291 i n.

⁸ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 1990 r., SA/Ka 690/90, ONSA 1990/4/10. Zob. także W. Perdeus, [w:] *Prawo urzędnicze*, red. T. Liszecz, Lublin 2005, s. 162; Z. Góral: *Prawo pracy...*, s. 35.

W pragmatyce samorządowej zakres powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy jest określony bardzo wąsko. W ten sposób zatrudniani są wyłącznie: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz skarbnicy gminy, powiatu i województwa, a więc osoby, wobec których stawiane są zwiększone standardy zaufania ze strony osób piastujących funkcje organów. Ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r. przewidywała dodatkowo, że na podstawie powołania zatrudnia się także sekretarzy jednostek samorządowych. Obecnie wobec tej grupy zawodowej stosowane są zasady ogólne, a więc sekretarzy zatrudnia się na podstawie umowy o pracę.

7. Jak wcześniej stwierdzono, najszerzej wykorzystywaną podstawą zatrudnienia w jednostkach samorządowych jest umowa o pracę. Zgodnie z ustawą zawiera się ją we wszystkich przypadkach niezastrzeżonych wyraźnie dla wyboru i powołania. Oznacza to, że umowa o pracę jest podstawą angażowania do pracy nie tylko w stosunku do personelu technicznego i obsługowego, ale także członków samorządowego korpusu urzędniczego, w tym także osób zajmujących kierownicze stanowiska urzędnicze. Jest to ważna okoliczność, która wskazuje na kierunek rozwoju prawa zatrudnienia w sferze publicznej. Umowa o pracę jest bowiem najbardziej klasyczną konstrukcją prawną prawa pracy, rodzi ona zobowiązaniowy stosunek pracy, do którego w sprawach nieuregulowanych przepisami prawa pracy (a więc pragmatyką samorządową i kodeksem pracy) stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego (art. 300 k.p.). Obecna pragmatyka samorządowa czyni więc z umowy o pracę wiodącą podstawę zatrudnienia, zastrzegając pozaumowne podstawy (powołanie i wybór) jedynie dla sytuacji szczególnych (skarbników oraz piastunów organów i ich zastępców). W poprzednim stanie prawnym ukształtowanym pod rządem ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. teoretycznie konkurencyjną podstawą zatrudnienia było mianowanie, a więc instytucja sięgająca swą genezą prawa publicznego (o roli mianowania będzie mowa niżej).

W jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego wykorzystuje się kilka rodzajów umów o pracę, część z nich znana jest powszechnemu prawu pracy (umowa o pracę na czas nieokreślony i na czas określony, w tym na zastępstwo), część zaś nie ma swojego unormowania w przepisach kodeksu pracy (umowa na czas pełnienia funkcji przez inną osobę). Pragmatyka samorządowa kreuje pewne zasady dotyczące zawierania poszczególnych rodzajów umów, zależne od kategorii stanowisk. Jeśli chodzi o stanowiska urzędnicze wymaga się wyłonienia kandydata do pracy w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. W przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę urzędniczą zawiera się umowę o pracę na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy. Umowa ta może być wcześniej rozwiązana z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia. Jest to regulacja w sposób zasadniczy odmienna od kodeksowej regulacji umów o pracę na czas określony. Zgodnie z art. 33 k.p. przy zawieraniu umowy o pracę na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, strony mogą przewidzieć

dopuszczalność wcześniejszego rozwiązania tej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Umów zawartych na okres krótszy nie można w ogóle wypowiedzieć. Owa odmienność konstrukcji umów na czas określony w kodeksie pracy i ustawie powoduje, iż umowa zawierana z urzędnikami samorządowymi pełni w istocie funkcję zatrudnienia na próbę (dlatego zbędne jest w takich przypadkach zawieranie znanej kodeksowi pracy umowy na okres próbny). W okresie zatrudnienia terminowego urzędnik samorządowy odbywa służbę przygotowawczą (do 3 miesięcy), kończącą się egzaminem. Pozytywny wynik egzaminu jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika. Z pracownikiem takim kolejna umowa powinna mieć charakter bezterminowy.

W przypadku asystentów i doradców ustawa przewiduje szczególny rodzaj umowy o pracę – umowę na czas pełnienia funkcji przez kierownika jednostki. Umowa ta rozwiązuje się po zaprzestaniu pełnienia funkcji przez kierownika. Ten rodzaj umowy o pracę, występujący także w odniesieniu do członków gabinetów politycznych ministrów, nie jest znany kodeksowi pracy. Wydaje się jednak, że charakterem swym umowa ta zbliża się do jednej z umów terminowych uregulowanych w kodeksie pracy, a mianowicie umowy na czas wykonania określonej pracy.

Jeśli zaś chodzi o pozostałych pracowników samorządowych, ustawa nie przewiduje tu żadnych szczególnych rozwiązań prawnych poza ogólnym wskazaniem, że w jednostkach samorządowych zawiera się umowy na czas określony i na czas nieokreślony. Oznacza to, że decyzja w sprawie wyboru umowy o pracę z osobami zatrudnionymi na stanowiskach pomocniczych i obsługi należy do samych stron, które winny kierować się tu regulacjami powszechnego prawa pracy, w tym art. 25¹ k.p., który przewiduje kwalifikowanie pod pewnymi warunkami trzeciej umowy terminowej jako umowy na czas nieokreślony.

Natomiast w każdym przypadku, kiedy zachodzi konieczność zastępstwa urzędnika samorządowego lub członka personelu pomocniczego lub obsługi w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, możliwe jest zatrudnienie na ten czas innego pracownika na podstawie umowy o pracę na zastępstwo. Zawarcie takiej umowy z osobą zatrudnianą na stanowisku urzędniczym nie wymaga przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru. Nie jest oczywiście możliwe zawarcie umowy na zastępstwo w celu obsady stanowisk zajmowanych przez pracowników z wyboru, powołania oraz stanowisk asystentów i doradców.

Jak z powyższego wynika, w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego pewne rodzaje umów o pracę, występujące w powszechnym prawie pracy, nie są zawierane. Chodzi tu o umowy na okres próbny, umowy w celu przygotowania zawodowego (pracownikiem samorządowym może być bowiem wyłącznie osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych, a więc co do zasady osoba pełnoletnia) oraz umowy o pracę na czas wykonywania określonej pracy (z zastrzeżeniem dotyczącym prawnej kwalifikacji umów zawieranych z asystentami i doradcami).

8. Na koniec charakterystyki podstaw zatrudnienia w jednostkach samorządowych należałoby słów parę poświęcić tej, której obecne samorządowe prawo pracy nie przewiduje, czyli mianowaniu. Genezą sięga ono okresu II Rzeczypospolitej, kiedy to – w ślad za ogólnym podziałem systemu prawa – wyraźnie różniano także dwa prawne reżimy zatrudnienia: publicznoprawny i prywatnoprawny. Pierwszy z nich regulował status osób zatrudnianych przez państwo, drugi – przez podmioty prywatne. Zatrudnienie publicznoprawne oparte było na koncepcji stosunku służbowego, zatrudnienie prywatnoprawne natomiast na stosunku cywilnoprawnym (w tym kształtującym się powoli stosunku pracy). Owa dyferencjacja reżimów zatrudnienia przekładała się także na podstawy kreowania danego stosunku zatrudnienia. Podczas gdy prawo prywatne operowało zestawem umów, w tym umową o pracę, to w prawie publicznym, którego najważniejszym podmiotem było wyposażone w imperium państwo, kategorycznie wykluczano możliwość stosowania umów. Państwo pozostające w nadrzędnej pozycji wobec obywateli nie mogło zatem wchodzić z nimi w relacje umowne, oparte przecież na idei równorzędności stron. Stąd, wykorzystując wzorce niemieckiego prawa urzędniczego, przyjęto koncepcję jednostronnego aktu mianowania, mocą którego państwo angażowało do służby obywateli. Mianowanie było co prawda aktem formalnie jednostronnym, lecz dla wywołania skutku w postaci nawiązania publicznoprawnego stosunku służby, wymagana była zgoda obywatela. Tym samym w okresie dwudziestolecia międzywojennego wszyscy pracownicy państwowi (funkcjonariusze), a więc nie tylko urzędnicy, żołnierze i inni funkcjonariusze mundurowi, ale także nauczyciele, kolejarze, leśnicy etc. pozostawali w stosunkach służbowych, nawiązywanych na podstawie mianowania.

W okresie powojennym stan ten był – przynajmniej formalnie – utrzymywany jeszcze przez pewien czas. Jednak szybko okazało się, że model zatrudnienia służbowego ukształtowany w II Rzeczypospolitej nie przystaje do nowej wizji ustroju społecznego i politycznego. Nowa władza upatrywała w upowszechnianiu prawa pracy jednej ze zdobyczy ludu pracującego i przejaw postępu społecznego. W imię egalitaryzmu socjalistycznego starano się ograniczać zatrudnienie służbowe w administracji na rzecz zatrudnienia pracowniczego (oczywiście z wyjątkiem resortów siłowych). W ten sposób zakres mianowania ulegał ograniczeniu, zwiększała się natomiast liczba umów o pracę. Oczywiście, poza wskazanymi przyczynami ideologicznymi, decydujące znaczenie odgrywały inne czynniki, w tym głównie chęć ograniczenia przywilejów funkcjonariuszy publicznych, a zwłaszcza wyeliminowanie wzmożonej ochrony przed zwolnieniem ze służby. W ten sposób możliwe stało się usuwanie z szeregów administracji osób niewygodnych lub politycznie niepewnych. Jednocześnie wspierano awans społeczny osób wywodzących się z klas politycznie przychylnych nowej władzy i umożliwianie im zajmowania stanowisk państwowych, czemu służyło obniżanie

nie cenzusów wykształcenia (trafnie oddaje istotę tego zjawiska powiedzenie „nie matura lecz chęć szczerza zrobi z ciebie oficera”).

Jednym z ważnych etapów opisywanych procesów było całkowite zerwanie z koncepcją stosunku służbowego w aparacie administracji terenowej, czego dokonano ustawą z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych⁹, a w końcu zniesienie przez kodeks pracy mianowania jako podstawy zatrudnienia w administracji. Jednocześnie kodeks pracy zakwalifikował mianowanie w innych służbach państwowych (poza służbami zmilitaryzowanymi), a więc np. w szkolnictwie czy na kolei, jako podstawę nawiązania stosunku pracy.

Do koncepcji mianowania jako podstawy zatrudnienia urzędniczego powrócono w stanie wojennym. W nowej pragmatyce urzędniczej (ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁰) przywrócono mianowanie, ale już jako podstawę nawiązania stosunku pracy, a nie stosunku służbowego. W ten sposób utrwalono zapoczątkowany wcześniej trend w postaci odchodzenia w aparacie administracji państwa od zatrudnienia służbowego na rzecz zatrudnienia pracowniczego. Także po zmianie ustroju społeczno-politycznego z przełomu lat 1989/1990 utrzymano reżim prawa pracy jako właściwy dla regulacji zatrudnienia urzędniczego.

Pierwsza pragmatyka samorządowa z 1990 r. przewidywała stosowanie mianowania wobec osób zajmujących kierownicze i inne stanowiska określone w statucie gminy bądź związku lub regulaminie sejmiku. W ten sposób zakres podmiotowy tej podstawy zatrudnienia był kształtowany po części swobodnymi decyzjami jednostek samorządowych, co czyniło z tego aktu instytucję w dużej mierze fakultatywną. Stan taki pogłębił się po reformie samorządowej z 1998 r., kiedy to stosowanie mianowania stało się całkowicie zależne od regulacji statutowych, w dodatku z ograniczeniem jedynie do poziomu gminy i związków międzygminnych. Na pozostałych szczeblach samorządowych (w powiatach i województwach) w ogóle tej podstawy nie można było stosować. W konsekwencji w dniu wejścia w życie nowej pragmatyki samorządowej liczba pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie mianowania była w skali całego kraju niewielka. W większości gmin (i związków międzygminnych) statuty w ogóle mianowania nie przewidywały, natomiast tam, gdzie formalnie ta podstawa występowała, była ona ograniczona z reguły do nielicznych stanowisk kierowniczych, najczęściej też statuty nie formułowały obowiązku jej stosowania¹¹.

Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r., znosząc mianowanie jako podstawę zatrudnienia w jednostkach samorządowych, przewidziała trzyletni okres przejściowy dla osób mianowanych do dnia jej wejścia w życie. Z dniem

⁹ Dz. U. Nr 25, poz. 164.

¹⁰ Dz. U. Nr 31, poz. 214, obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 269.

¹¹ Używano wówczas formuły – „Na podstawie mianowania mogą być zatrudniani...”.

1 stycznia 2012 r. stosunki z mianowania uległy przekształceniu w stosunki oparte na umowie o pracę na czas nieokreślony¹².

9. Dotychczasowe rozważania w pełni dowodzą tezy, że zapoczątkowana kilkadziesiąt lat temu, jeszcze w okresie PRL, a przejęta po przełomie politycznym z 1989 r., koncepcja prawa zatrudnienia w aparacie terenowym państwa jako prawa pracy, jest już w pełni ugruntowana. Po ostatecznym odejściu od stosowania mianowania w urzędach i innych jednostkach samorządowych, co nastąpiło z dniem 1 stycznia 2012 r., właściwie nie ma już śladu po koncepcji stosunku służbowego jako podstawy zatrudniania urzędników i innych pracowników państwowych. Mianowanie było stopniowo wypierane przez umowy o pracę już od 1990 r., choć główną część pragmatyki samorządowej z 1990 r. stanowiły regulacje dotyczące tej właśnie podstawy nawiązania stosunku pracy. Obecnie natomiast dominującą i bezkonkurencyjną podstawą zatrudnienia w samorządowych jednostkach organizacyjnych jest umowa o pracę. Jest ona stosowana zarówno wobec korpusu urzędniczego, jak i personelu pomocniczego.

Pozostałe podstawy zatrudnienia (powołanie i wybór) są wykorzystywane rzadziej. Ustawodawca przewidział je dla enumeratywnie wskazanych stanowisk urzędniczych (organów i ich zastępców oraz skarbników jednostek samorządu terytorialnego). Pozwala to na wyprowadzenie domniemania właściwości umowy o pracę, które oznacza, że ta podstawa zatrudnienia może być stosowana w przypadkach niezatrzeżonych dla podstaw pozaumownych.

Tylko wyjątkowo ustawa o pracownikach samorządowych dopuszcza wykorzystywanie innych niż pracownicze podstaw zatrudnienia. Chodzi tu przede wszystkim o dopuszczalność doraźnego stosowania umów cywilnoprawnych (np. umowy o świadczenie usług, umowy zlecenia lub umowy o dzieło), a także o zatrudnianie członków zarządów powiatów i województw (a także gmin dzielnic warszawskich) jedynie w oparciu o stosunki organizacyjnoprawne (warunkiem jest tu jednak odpowiednie umocowanie w statucie danej jednostki dopuszczające takie rozwiązanie).

Konsekwencją stosowania pracowniczych podstaw zatrudnienia w jednostkach samorządowych jest to, że w sprawach nieunormowanych przepisami pragmatyki samorządowej stosuje się przepisy kodeksu pracy i innych aktów z zakresu prawa pracy, a w dalszej kolejności przez art. 300 k.p. – przepisy kodeksu cywilnego.

¹² W doktrynie opowiadano się zarówno za zniesieniem (por. Z. Góral: *Zakres i cel odmiennej regulacji samorządowych stosunków pracy w relacji do kodeksu pracy*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 76), jak i utrzymaniem mianowania jako podstawy zatrudnienia w sferze samorządowej (B.M. Ćwiertniak, *Podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych (uwagi de lege ferenda)* i J. Stelina, *Charakter prawny aktu mianowania pracownika samorządowego*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, s. 56 i 120).

Jakub Stelina

BASES FOR THE EMPLOYMENT OF SELF-GOVERNMENT EMPLOYEES

The Author of the article has presented the legal bases of the employment of self-government employees. After several years of the evolution of the system of employment in the administrative apparatus of the state, the legislator has completely gone away from the concept of the employment relationship regulated by administrative law to the employment relationship regulated by labor law. So currently the employees working in local self-government organizational units are employed under a contract of employment or as a result of appointment or election. All of them can be the bases of the employment relationship. The act of 2008 on Local Self-government Employees no longer provides a typically clerical basis of employment. The labor relationships of persons appointed before the entry into force of this law have *ex lege* transformed into contractual relationships. In matters not provided by the Act of 2008, the appropriate provisions of the Labour Code, other acts of labor law and the provisions of the Civil Code should be applied respectively.