

Rozdział I. Powołanie i wybór jako podstawy nawiązania stosunków pracy w samorządzie

Status prawny osób zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego – biurach, urzędach i jednostkach organizacyjnych – regulują obecnie przepisy PracSamU. Ustawa ta określa nie tylko kategorie pracodawców zaliczanych do pracodawców samorządowych, i tym samym zatrudniających pracowników samorządowych, ale także podstawy nawiązania stosunku pracy w samorządzie.

Do pracodawców samorządowych zalicza się zatem:

- 1) urzędy marszałkowskie,
- 2) wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne,
- 3) starostwa powiatowe,
- 4) powiatowe jednostki organizacyjne,
- 5) urzędy gmin (miast),
- 6) jednostki pomocnicze gmin,
- 7) gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe,
- 8) biura (ich odpowiedniki) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe zakłady budżetowe utworzone przez te związki,
- 9) biura (ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ważne

Jedynie osoby zatrudnione w wymienionych jednostkach są pracownikami samorządowymi. Nie należy zaliczać zatem do tej grupy osób zatrudnionych w podmiotach będących osobami prawnymi utworzonymi przez te jednostki (np. w spółkach komunalnych, samorządowych instytucjach kultury). Przepisów PracSamU do tej kategorii zatrudnionych się nie stosuje.

Podstawy prawne zatrudnienia

W wyżej wymienionych jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego zatrudniani są pracownicy na **trzech zasadniczych podstawach prawnych**:

- 1) wyboru,
- 2) powołania,
- 3) umowy o pracę.

O ile zdecydowana większość pracowników samorządowych jest zatrudniana na podstawie umów o pracę (o czym stanowi nawet art. 4 ust. 1 pkt 3 PracSamU, wskazując, że na tej podstawie nawiązuje się stosunek pracy z pozostałymi pracownikami samorządowymi, a więc zatrudnionymi na innych stanowiskach niż przypisane stosunkom pracy z wyboru lub powołania), o tyle w urzędach samorządowych mniejsza, acz istotna grupa pracowników jest zatrudniana na podstawie powołania lub wyboru. Warto zauważyć, że pracodawcy samorządowi są jednymi z nielicznych, co do których przepisy przewidują zatrudnianie na 3 różnych podstawach prawnych.

1. Powołanie i wybór – uwagi ogólne

1.1. Podstawy prawne powołania i wyboru

Wybór i powołanie są uregulowane odrębnie. Ogólne zasady znajdują się w art. 73–75 KP w odniesieniu do wyboru, a art. 68–72 KP w odniesieniu do powołania. Przepisy KP stanowią więc ogólne ramy wykonywania stosunków pracy zawartych na tych dwóch specyficznych podstawach. Oprócz tych przepisów podstawą są jeszcze normy art. 4 ust. 1 pkt 1–2 PracSamU okre-

śląjące podmiotowo, którzy pracownicy są obsadzani z wyboru, a którzy z powołania.

1.2. Cechy powołania i wyboru jako odrębnych kategorii stosunków pracy

Nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru i powołania stanowi odrębne podstawy prawne. Wynika to zarówno z odrębnej regulacji zawartej już nie tylko w PracSamU, która wskazuje na określone kategorie pracowników samorządowych objętych tym rodzajem stosunków pracy, lecz także w odrębnych uregulowaniach KP.

Przed wszystkim art. 68 § 1 KP w odniesieniu do powołania stanowi, że stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania **w przypadkach określonych w odrębnych przepisach**. Tym samym musi istnieć wyraźna podstawa nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania, wskazana w przepisach rangi ustawowej. Ponadto przepis odrębny w rozumieniu art. 68 § 1 KP musi wyraźnie przewidywać nie tylko to, że określone stanowisko powierza się pracownikowi na podstawie powołania, lecz także to, że na tej podstawie nawiązuje się stosunek pracy¹. Tak jest w przypadku pracowników samorządowych, gdyż art. 4 ust. 1 pkt 2 PracSamU wyraźnie wskazuje, że w stosunku do skarbnika i zastępców wójta, zatrudnienie następuje na podstawie powołania.

Warto przypomnieć, że od właściwego nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania odróżnia się powołanie rozumiane jako powierzenie stanowiska. Potwierdził to SN, który w uzasadnieniu uchw. z 11.1.2005 r. (I PZP 11/04, OSNAPiUS 2005, Nr 9, poz. 123) wskazał m.in., że w **niektórych wypadkach powołanie może prowadzić wyłącznie do powierzenia stanowiska (funkcji) bez nawiązywania stosunku pracy**. Na przykład powierzenie funkcji dyrektora szkoły nauczycielowi mianowanemu lub dyplomowanemu nie prowadzi do nawiązania stosunku

Powołanie i wybór jako odrębne podstawy prawne

Powołanie jako powierzenie stanowiska

¹ Zob. K. Paczoska, Glosa do wyroku SN z 12.7.2007 r., I PK 45/07, GSP-Prz.Orz. 2009, Nr 2, poz. 111.

pracy z powołania, a jedynie do przekształcenia dotychczasowego stosunku pracy z nominacji, w jakim pozostawał z daną szkołą nauczyciel przed podjęciem funkcji dyrektora. W innych przypadkach w przepisach prawa używa się pojęcia „powołanie” w znaczeniu czysto technicznym, jako powierzenie stanowiska, chociaż podstawą zatrudnienia była umowa o pracę.

Przykładem takiego quasi-powołania jest nawiązanie stosunku pracy z dyrektorami powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Wprawdzie PromZatrU stanowi wyraźnie, że dyrektorów PUP i WUP powołują i odwołują odpowiednio starostowie (względnie prezydenci miast na prawach powiatu, w których działają powiatowe urzędy pracy) i marszałkowie województw (art. 9 ust. 5–6 oraz art. 8 ust. 5–6 PromZatrU) po przeprowadzeniu konkursu, to jednak przyjęć należy, że nie jest to stosunek pracy z powołania. Status prawny osób zatrudnionych na stanowisku dyrektora powiatowego urzędu pracy regulowany jest przepisami PracSamU, która nie wymienia dyrektora powiatowego urzędu pracy (obecnie również wojewódzkiego urzędu pracy) w gronie pracowników powołanych. Tym samym dyrektor powiatowego (oraz wojewódzkiego) urzędu pracy nie jest pracownikiem powołanym na stanowisko w rozumieniu art. 68 § 1 KP. Do takich wniosków doszedł SN w wyr. z 4.11.2008 r. (II PK 78/08, OSNAPiUS 2010, Nr 7–8, poz. 89). W uzasadnieniu do tego orzeczenia SN wskazał także, że o przyjęciu powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy nie może w takiej sytuacji decydować użycie przez ustawodawcę w przepisach słów „powołuje” i „odwołuje” w odniesieniu do czynności starosty nawiązującego i rozwiązującego ten stosunek pracy w imieniu pracodawcy samorządowego. W przepisach prawa termin „powołanie” występuje bowiem w różnym znaczeniu. Sąd Najwyższy podkreślił, że w niektórych wypadkach oznacza podstawę do nawiązania stosunku pracy, a w innych czynność czysto techniczną (powierzenie stanowiska), co w piśmiennictwie prawniczym określa się jako „powołanie pozorne”, w którym pod sformułowaniem „powołuje” kryje się inna podstawa nawiązania stosunku pracy. W razie wątpliwości dotyczących podstawy nawiązania stosunku pracy w konkretnym przypadku należy zatem uwzględnić szerszy kontekst danej regulacji prawnej.

1. Powołanie i wybór – uwagi ogólne

W tym konkretnym przypadku powołanie należy więc rozumieć nie jako podstawę nawiązania stosunku pracy, ale jako czynność techniczną – powierzenie stanowiska.

Stosunek pracy z wyboru jest określony nieco inaczej. Zgodnie z art. 73 § 1 KP nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru, jeżeli z **wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika**. Wybór zatem nie zawsze może stanowić o nawiązaniu stosunku pracy. Przyjmuje się bowiem, że zasadniczo wybór jest prawną formą powierzania stanowisk w organizacjach społeczno-politycznych czy w organach władzy publicznej². Wybór nie wiąże się z nawiązaniem stosunku pracy, zwłaszcza w sytuacji, gdy wybrana osoba pełni swoją funkcję społecznie (bez wynagrodzenia) i jednocześnie pozostaje w czynnym stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą, realizując go niezależnie od piastowania funkcji z wyboru.

Stosunek pracy z wyboru nie jest więc stosunkiem samodzielnym. Powstaje w celu wykonywania mandatu i trwa przez okres jego trwania. Jest więc podporządkowany temu stosunkowi „podstawowemu” tak dalece, że nie może bez niego istnieć³.

Innym elementem charakterystycznym stosunku pracy z wyboru jest jego okresowość. Obecnie praktycznie nie ma przypadku instytucji publicznych, których obsadzenie stanowiska kierowniczego w drodze wyboru kreowałoby „dożywotni” stosunek prawny – czy to stosunek organizacyjny (bezterminowe piastowanie mandatu z wyboru), czy też stosunek pracy na czas nieokreślony, bez wskazania terminu ewentualnego zakończenia w postaci upływu kadencji. Przyjmuje się, że wobec zasadniczej kadencyjności stanowisk obsadzanych w drodze wyboru sam stosunek pracy z wyboru ma wiele cech wspólnych z umową o pracę na czas określony. Prowadzi to do wniosku, że w razie rozwiązania tego stosunku pracy z naruszeniem przepisów prawa dotyczących złożenia z urzędu pracownika zatrudnionego

Stosunek
pracy z wyboru

Okresowość
stosunku pracy
z wyboru

² Por. w tej kwestii *F. Małyśz*, *Zatrudnienie na podstawie: mianowania, powołania, wyboru*, Wrocław 2013, s. 37.

³ Tak *A. Kisielewicz*, *Głosa do uchwały SN z 8.12.1994 r.*, I PZP 50/94, PiP 1996, Nr 6, s. 98.

na podstawie wyboru pracownikowi temu przysługują roszczenia przewidziane w KP w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę bez wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony⁴.

2. Kategorie pracowników samorządowych a podstawy zatrudnienia

Ustalając podstawy nawiązania stosunku pracy w samorządzie, ustawodawca kierował się rodzajem stanowisk, jakie poszczególne pracownicy zajmują. Wynika to również z przyjętej zasady, że pracownicy powoływani z reguły są osobami zajmującymi kierownicze stanowiska w danym zakładzie pracy.

2.1. Pracownicy z wyboru – najwyższa kadra zarządzająca

W przypadku pracowników z wyboru – jak już wcześniej wskazano – **stanowisko jest ściśle powiązane z mandatem publicznoprawnym**. Pracownicy wybieralni w samorządzie pełnią bowiem jednocześnie funkcje kierownicze w rozumieniu przepisów prawa pracy.

Pracownicy
zarządzający
w imieniu
pracodawcy

Zgodnie bowiem z art. 128 § 2 pkt 2 KP do pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy zalicza się:

- 1) pracowników kierujących jednoosobowo zakładem pracy,
- 2) zastępców pracowników kierujących jednoosobowo zakładem pracy,
- 3) pracowników wchodzących w skład kolegiального organu zarządzającego zakładem pracy,
- 4) głównych księgowych.

⁴ Por. J. Strusińska-Żukowska, Rozwiązanie stosunku pracy, Prawo Pracy 1996, Nr 4, s. 13.

Natomiast w myśl art. 7 pkt 1 oraz pkt 3 PracSamU czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki samorządowe wykonuje:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) w stosunku do:
 - a) zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
 - b) sekretarza gminy,
 - c) skarbnika gminy,
 - d) kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 2) wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do:
 - a) pozostałych pracowników danego urzędu,
 - b) kierowników pozostałych samorządowych jednostek organizacyjnych.

Jak wynika z przytoczonych przepisów, w urzędach miast i gmin oraz gminnych jednostkach samorządowych obowiązuje zasada jednoosobowego kierownictwa. Reprezentantem pracodawcy w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie samorządowym będzie więc, co do zasady, wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Status ten podkreślają również rozstrzygnięcia administracyjne, stanowiące o niedopuszczalności wykonywania uprawnień pracodawcy przez inne organy samorządowe w stosunku do pracowników urzędu. W szczególności wskazano, że rada gminy nie ma żadnego upoważnienia do nakładania obowiązków na jakiegokolwiek pracownika gminy ani do wydawania poleceń osobom, dla których pracodawcą jest wójt. Nie jest również upoważniona do zobowiązania wójta do wydawania poleceń określonej treści swoim pracownikom (por. w tej kwestii uchw. RIO w Warszawie z 6.12.2011 r., Nr 26.310.11, Dz.Urz. Woj. Mazow. 2012, poz. 1214).

Tym samym **pracownikami z wyboru pozostaje najwyższa kadra kierownicza w danej jednostce samorządowej:**

- 1) wójt, burmistrz, prezydent miasta – w gminie lub mieście;
- 2) starosta oraz pozostali członkowie zarządu – w powiecie;
- 3) marszałek województwa oraz pozostali członkowie zarządu – w samorządzie województwa.

Zasada
jednoosobo-
wego
kierownictwa

Pracownicy
z wyboru

Ważne

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku powiatów i województw samorządowych grupa pracowników z wyboru jest jeszcze rozszerzona. W przypadku gdy statut powiatu lub województwa określa zarząd jako organ wieloosobowy – również wicestarostowie i wicemarszałkowie są pracownikami zatrudnionymi na podstawie wyboru.

Fakt, że czynności z zakresu prawa pracy wobec członków zarządu powiatu czy województwa wykonują odpowiednio starosta lub marszałek, nie zmienia usytuowania wszystkich członków zarządów jako osób zajmujących stanowiska kierownicze. Artykuł 128 § 2 pkt 2 KP zalicza do tej grupy także członków kolegialnych organów zarządzających.

W powiecie i urzędzie marszałkowskim nie mamy więc do czynienia z jednoosobowym kierownictwem *sensu stricto* (zarząd ma jednak charakter kolegialny), ale zarazem PracSamU wyraźnie wyznacza kompetencje pracodawcy dla jednego członka zarządu, piastującego funkcję organu administracji – dla starosty lub marszałka województwa (cyt. wyżej art. 7 pkt 3 PracSamU).

2.2. Pracownicy powołani – część kadry zarządzającej i główni księgowi

Jak wskazano wcześniej, art. 128 § 2 pkt 2 KP zalicza do grona pracowników zarządzających **zastępców jednoosobowego kierownictwa zakładu pracy oraz głównych księgowych**. Tej grupie odpowiadają z kolei pracownicy powołani w jednostkach samorządowych, przy czym tylko w miastach i gminach grono pracowników powołanych jest rozszerzone. Wynika to przede wszystkim z faktu, że wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, jako jedyne organy zarządzające w samorządzie, są wyłaniany w wyborach bezpośrednich przez obywateli danej gminy czy miasta. W tych jednostkach, z oczywistych względów, nie mamy do czynienia z zarządzającym organem kolegialnym (zarządem), a z jednoosobowym kierownictwem jednostki.

Stąd na podstawie powołania zatrudniani są:

- 1) w urzędach miast i gmin – zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), oraz skarbnicy gminni (miejscy);
- 2) w starostwach powiatowych – skarbnicy powiatowi;
- 3) w urzędach marszałkowskich – skarbnicy wojewódzcy.

Zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pełnią swoje funkcje zgodnie ze statutem. Jednak liczba zastępców wójta jest ograniczona ustawowo i uzależniona od liczby mieszkańców – zgodnie bowiem z art. 26a ust. 2 SamGminU liczba zastępców wójta nie może być większa niż:

- 1) 1 – w gminach do 20 000 mieszkańców;
- 2) 2 – w gminach do 100 000 mieszkańców;
- 3) 3 – w gminach do 200 000 mieszkańców;
- 4) 4 – w gminach powyżej 200 000 mieszkańców.

Ważne

Skarbnicy gminni (miejscy), powiatowi i wojewódzcy pełnią także funkcje głównych księgowych budżetów jednostek samorządowych i tym samym mogą być zaliczani do grupy pracowników zarządzających z racji pełnienia tej funkcji.

2.3. Pracownicy umowni – pozostała kadra samorządowa

Wszyscy pozostali pracownicy samorządowi, poza wskazanymi w art. 4 ust. 1 pkt 1–2 PracSamU oraz w przepisach szczególnych, są pracownikami zatrudnionymi na podstawie umów o pracę. Ustawa wprowadza więc zasadniczo **domniemanie zawarcia umowy o pracę** i tym samym wyklucza inne podstawy prawne zawarcia stosunków pracy. Oznacza to również, że powołanie na stanowisko niewskazane w przepisach powołanych wyżej art. 4 PracSamU i innych przepisach należy rozumieć jako powierzenie stanowiska bądź zmianę treści dotychczasowej umowy o pracę.