

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres regulacji]

W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych.

Pracownicy samorządowi nie są klasyczną grupą zawodową. Realizowane przez nich zadania mają charakter publiczny, a działania urzędu nie są ukierunkowane (jak większości pracodawców prywatnych) na efekt w postaci zysku.

Pracownicy samorządowi należą do szeroko pojętej sfery budżetowej. Przepisy, które regulują status prawny pracowników samorządowych, zaliczane są do tzw. prawa urzędniczego. Prawo urzędnicze to zbiór pragmatyk zawodowych – czyli przepisów szczególnych adresowanych do konkretnych grup zawodowych. Do takich grup, poza pracownikami samorządowymi, zaliczymy również m.in. pracowników urzędów państwowych, pracowników służby cywilnej, nauczycieli, pracowników jednostek pomocy społecznej czy instytucji kultury. Każda z tych grup zawodowych podlega odrębnym przepisom, które w sposób mniej lub bardziej szczegółowy określają ich prawa i obowiązki, a także regulują tryb wewnętrznych postępowań (np. w sprawie wymagań i ocen pracowniczych, nawiązywania stosunku pracy, awansów czy wynagradzania).

Pragmatyki zawodowe pracowników samorządowych – czyli m.in. ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (dalej: ustawa o pracownikach samorządowych lub u.p.s.), czy rozporządzenie Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (dalej: rozporządzenie o wynagradzaniu pracowników samorządowych), to nie wszystkie przepisy, którym podlegają pracownicy samorządowi. W kwestiach nieuregulowanych pragmatykami stosuje się przepisy ogólnego prawa pracy, czyli przepisy ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: Kodeks pracy lub k.p.) oraz przepisy wydanych do k.p. rozporządzeń.

Komentowany art. 1 u.p.s. wskazuje podstawowe standardy zatrudnienia o charakterze pracowniczym. Zadania publiczne powinny być realizowane zawodowo, rzetelnie

i bezstronnie. Wskazane tutaj przez pracodawcę wytyczne mają charakter uniwersalny – w sferze podmiotowej odnoszą się głównie do pracowników, zaś w sferze przedmiotowej do wszystkich rodzajów pracy w samorządzie.

Ustawa o pracownikach samorządowych na pierwszym miejscu stawia zawodowe wykonywanie zadań publicznych przez pracowników samorządu terytorialnego. Wskazuje to przede wszystkim na obowiązek wykonywania pracy na wysokim poziomie profesjonalizmu, fachowo i kompetentnie. Zasada profesjonalizmu jest ogólnie wymagana od wszystkich pracowników samorządu terytorialnego. Dodatkowo do zajmowania konkretnych stanowisk wymaga się także pewnych kwalifikacji szczególnych.

Rzetelność przy realizacji zadań polega na sumiennym i starannym wykonywaniu pracy przez pracownika samorządowego. W praktyce standard rzetelności wyznacza powinność stosowania obowiązujących przepisów i sprawnego działania przy wykonywaniu zadań publicznych przez pracowników.

Bezstronne wykonywanie zadań sprowadza się do obiektywnego stosunku do sprawy i do podmiotów w niej uczestniczących. Bezstronność oznacza postawę nieopowiadającą się za żadną ze stron, osobę niebędącą stronniczą, osobę nieuprzedzoną, sprawiedliwą i obiektywną. W przypadku pracowników samorządowych będzie to więc taki sposób realizacji zadań, w którym jedynym, wyłącznym pryzmatem, przez który pracownik rozważa sposób załatwienia sprawy, jest norma prawna, na podstawie której wydaje się decyzję – z uwzględnieniem zasady jednakowego traktowania podmiotów w sprawie i działania w sposób obiektywny.

Jednocześnie bezstronność (w tym również apolityczność) powinna być rozumiana w sposób szeroki – jako niepodleganie wpływom zarówno partii czy stronnictw politycznych, jak i innych organizacji społecznych czy zawodowych.

Termin zadania publiczne jest pojęciem języka prawnego. Zadania publiczne służące zapokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 Konstytucji RP). Jednocześnie, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić tym jednostkom wykonywanie innych zadań publicznych.

Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami są dochody własne jednostki samorządowej lub subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Należy to rozumieć w ten sposób, że poszczególne zadania publiczne realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego są finansowane z różnych źródeł.

Art. 2. [Stosowanie przepisów ustawy]

Przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;**

- 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- 3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;
- 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Przepis ten wskazuje dokładnie, do jakich pracowników stosuje się ustawę o pracownikach samorządowych. Zawarty w tym przepisie katalog zbudowany jest według kryterium przedmiotowego. Wskazuje kategorię podmiotów, w których zatrudnienie wiąże się z uzyskaniem statusu pracownika samorządowego i powoduje objęcie przepisami u.p.s. O tym, czy dana osoba jest pracownikiem samorządowym, nie decyduje więc charakter świadczonej przez nią pracy, sposób nawiązania stosunku pracy czy pełnienie określonych funkcji, lecz miejsce zatrudnienia.

Z uwagi na strukturę (szczebel) administracji samorządowej przepisy u.p.s. określają pięć grup jednostek organizacyjnych, w których zatrudnione osoby są pracownikami samorządowymi. Mowa jest o jednostkach wojewódzkich, powiatowych, gminnych, związkowych oraz placówkach jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

1. Pierwszą grupą podmiotów są urzędy marszałkowskie i wojewódzkie jednostki organizacyjne. Kierownikiem urzędu marszałkowskiego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych jest marszałek województwa (art. 43 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne tworzone są w celu wykonywania zadań województwa (art. 8 ustawy o samorządzie województwa). Żadna z ustrojowych ustaw samorządowych nie zawiera definicji jednostki organizacyjnej. Dotyczy to również ustawy o samorządzie województwa, która, posługując się sformułowaniem „województka samorządowa jednostka organizacyjna”, również nie definiuje tego pojęcia. W przepisie (art. 8 ustawy o samorządzie województwa) nie przesądza się również o formie organizacyjno-prawnej takiej jednostki, lecz o celu, w jakim ma być ona utworzona. Celem tym jest realizacja zadania, do którego wykonania właściwy jest samorząd województwa.

Jak wskazują eksperci, „jednostka organizacyjna” to inna niż urząd jednostka powołana przez organ samorządu terytorialnego w celu realizacji jego zadań.

W praktyce, w skład takich jednostek wchodzi m.in.:

- wojewódzkie osoby prawne – np. wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego;