

TADEUSZ BEŚKA

BEATA BURY

KRZYSZTOF CHOCHOWSKI

BOLESŁAW M. ĆWIERTNIAK

ANTONI DRAL

ANNA DUBOWIK

MAGDALENA GURDEK

MICHALINA KACZMARCZYK

ANETA KOWALCZYK

KAMILA KSIĘŻYK

MONIKA LATOS-MILKOWSKA

AGATA LUDERA-RUSZEL

MALGORZATA MĘDRALA

KINGA MORAS-OLAŚ

PAULINA PAKUŁA-GAWARECKA

STEFAN PŁĄZEK

HELENA SZEWCZYK

ANDRZEJ M. ŚWIĄTKOWSKI

JANUSZ ŻOŁYŃSKI

SAMORZĄD TERYTORYALNY (ZAGADNIENIA PRAWNE)

TOM III

ZATRUDNIENIE
W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM



POD REDAKCJĄ
BOLESŁAWA M. ĆWIERTNIAKA

**SAMORZĄD TERYTORIALNY
(ZAGADNIENIA PRAWNE)**

TOM III

**ZATRUDNIENIE
W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM**

SAMORZĄD TERYTORIALNY (ZAGADNIENIA PRAWNE)

TOM III

ZATRUDNIENIE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

pod red. Bolesława M. Ćwiertniaka



**WYŻSZA SZKOŁA
HUMANITAS**

Sosnowiec 2015

Recenzent:

prof. zw. dr hab. Arkadiusz Sobczyk
prof. UŁ dr hab. Mirosław Włodarczyk

Redaktor Oficyny Wydawniczej „Humanitas”:

Danuta Dziewięcka

Projekt okładki:

Bartłomiej Dudek

Copyright by

Oficina Wydawnicza „Humanitas”

ul. Kilińskiego 43

41-200 Sosnowiec

tel.: 32 363 12 25

e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl

dystrybucja@humanitas.edu.pl

ISBN: 978-83-64788-68-0

Sosnowiec 2015

Publikacja sfinansowana została ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przyznanych na podstawie decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
nr 217908/E-713/S/2014 z dnia 25 lutego 2014 r.

SPIS TREŚCI

Bolesław Maciej Ćwiertniak

O problemach zatrudnienia w samorządzie terytorialnym (Zamiast wprowadzenia)7

Część I. Modele i podstawy zatrudnienia w samorządzie terytorialnym

Rozdział 1. Krzysztof Chochowski

Status prawny pracowników samorządowych21

Rozdział 2. Antoni Dral

Wymogi podmiotowe zdolności osoby fizycznej
do nabycia statusu pracownika samorządowego.....45

Rozdział 3. Małgorzata Mędrala

Roszczenia zwycięzcy konkursu oraz pozostałych kandydatów
związane z postępowaniem konkursowym na samorządowe stanowiska urzędnicze65

Część II. Treść stosunku pracy pracowników samorządowych

Rozdział 4. Kamila Księżyk

Regulacja zadań publicznych samorządu terytorialnego
a sposób regulacji wynagrodzenia pracowników samorządowych79

Rozdział 5. Beata Bury

Czas pracy pracowników samorządowych99

Rozdział 6. Monika Latos-Miłkowska

Czas pracy pracowników samorządowych (wybrane zagadnienia)116

Rozdział 7. Agata Ludera-Ruszel

Telepraca jako forma zatrudnienia pracownika samorządowego.....126

Rozdział 8. Stefan Płazek

Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego – potencjał bez wykorzystania143

Rozdział 9. Michalina Kaczmarczyk

Status radcy prawnego jako pracownika samorządowego.....153

Rozdział 10. Helena Szewczyk

Prawne aspekty przeciwdziałania mobbingowi w administracji samorządowej169

Część III. Zmiana i ustanie samorządowych stosunków pracy

Rozdział 11. Anna Dubowik

Podstawy zatrudnienia i zmiany treści stosunku pracy
urzędników samorządowych (ze szczególnym uwzględnieniem umowy o pracę)187

Rozdział 12. Andrzej Marian Świątkowski

Charakter i następstwa przeniesienia pracownika samorządowego
w drodze porozumienia pracodawców 211

Rozdział 13. Kinga Moras-Olaś

Zmiany w podziale terytorialnym państwa a przejście samorządowego zakładu pracy 225

Rozdział 14. Bolesław Maciej Ćwiertniak

Obligatoryjne rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym
(na marginesie art. 6a ustawy o pracownikach samorządowych) 245

Rozdział 15. Paulina Pakuła-Gawarecka

Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym
na skutek negatywnej oceny okresowej 269

Część IV. Z zagadnień zatrudniania niepracowniczego w samorządzie terytorialnym

Rozdział 16. Magdalena Gurdek

Powierzenie radnemu wykonywania pracy w rozumieniu art. 24d
ustawy o samorządzie gminnym 291

Rozdział 17. Tadeusz Beśka

Zagadnienia nieodpłatnego zatrudnienia skazanych przez samorząd terytorialny 311

Część V. Zbiorowe prawo pracy w samorządzie terytorialnym

Rozdział 18. Aneta Kowalczyk

Regulacje prawne z zakresu zbiorowego prawa pracy dotyczące
pracowników samorządowych a regulacje ogólne. Podobieństwa i różnice 325

Rozdział 19. Janusz Żołyński

Aksjologiczne i prawne podstawy tworzenia związków zawodowych *ad hoc*
na przykładzie samorządowego prawa pracy 337

Rozdział 20. Janusz Żołyński

Stosowanie Kodeksu cywilnego w zbiorowym i samorządowym prawie
pracy na przykładzie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych 353

Informacja o wydawnictwach samorządowych Oficyny Wydawniczej „Humanitas” 377

Spis treści tomu I 379

Spis treści tomu II 381

Spis treści tomu III 383

O problemach „zatrudnienia w samorządzie terytorialnym” (Zamiast wprowadzenia)

I.1. Prezentowany Państwu kolejny, trzeci już tom wydawnictwa „Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)” zamyka cykl opracowań zbiorowych, przygotowanych pod moją redakcją przez Oficynę Wydawniczą „Humanitas” w roku 25-lecia odrodzenia samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Tom ten zatytułowano „Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym”. Problematyka zatrudniania w strukturach samorządu terytorialnego ma nader istotne znaczenie – wszak samorząd terytorialny to nader liczne podmioty zatrudniające zarówno w ramach pracowniczych stosunków pracy, jak też w określonych formach zatrudnienia niepracowniczego.

Prezentację jego zawartości (część IV i część V) poprzedzić, moim zdaniem, należy kilku refleksjami natury bardziej ogólnej. A zatem mamy tu dwie „płaszczyzny”: a) ogólnej refleksji nad przyczynami i efektami zainteresowania zatrudnieniem w samorządzie terytorialnym oraz b) prezentację układu i zawartości niniejszego tomu.

I.2. Po dwudziestu pięciu latach obowiązywania odrębnych, pragmatycznych regulacji statusu pracowników samorządowych, taki stan rzeczy zdaje się być, by zacytować popularne stwierdzenie jednego z polityków, „oczywistą oczywistością”. Dotyczy to zwłaszcza przedstawicieli młodego pokolenia działaczy samorządowych, pracowników samorządowych, ale także części przedstawicieli doktryny zainteresowanych zagadnieniami zatrudnienia w samorządzie terytorialnym. Wszak w ciągu ćwierćwiecza weszło w życie zawodowe kolejne nowe pokolenie. *Nota bene* to fakt ponad osiemnastoletniego obowiązywania pierwszej ustawy o pracownikach samorządowych był jednym z czynników, iż nie kontestowano szerzej, ani w praktyce samorządowej, ani w doktrynie prawniczej, potrzeby uchwalenia kolejnej ustawy o pracownikach samorządowych, łącząc z nią nadzieję, że nowy akt będzie doskonalszy od poprzedniego.

I.3. W dalszym ciągu niniejszego opracowania wskazuję na bardzo szerokie i stałe zainteresowanie doktryny problemami zatrudnienia w samorządzie terytorialnym (część II i III). Odnieść można *prima facie* wrażenie, że zainteresowanie to jest relatywnie większe od zainteresowań statusem prawnym innych wyodrębnionych grup zatrudnionych. Można zatem postawić pytanie, dlaczego doktryna prawa (administracyjnego, samorządowego, prawa pracy czy – jak się częściej ostatnio pisze – prawa zatrudnienia) przywiązuje tak duże znaczenie do problemów zatrudnienia w samorządzie terytorialnym.

Moim zdaniem przyczyn takiego stanu jest wiele. W tym miejscu wskazać można na kilka najważniejszych:

¹ dr, prof. nadzw. Wyższej Szkoły Humanitas.

1) liczebność osób zatrudnionych w samorządzie terytorialnym,
2) złożoność regulacji prawnych kreujących odmienne statusy poszczególnych grup zatrudnionych w samorządzie terytorialnym i związane z tym:

- umiejscowienie regulacji zatrudnienia w samorządzie terytorialnym w naszym systemie prawnym,
- częsta zmiana regulacji prawnych (zarówno nowelizacje pragmatyk, jak też aktów ustrojowych, mające wpływ na status prawny zatrudnionych),
- jakość tych regulacji prawnych (zwykle oceniana jako „fatalna”, „zła” itp. – stąd obie kolejne pragmatyki samorządowe dość często określano jako „niewypały”, „buble prawne” itp.).

Stąd też w konsekwencji:

3) problemy z aplikacją ich przepisów, w szczególności zaś problemy walidacyjne i interpretacyjne.

II.1. Nawiązując do pierwszej ze wskazanych przyczyn, podkreślić należy znaczną liczebność osób zatrudnionych w strukturach samorządowych. Liczbę samych pracowników samorządowych, podlegających bezpośrednio przepisom ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.², szacuje się na prawie 300 tysięcy osób. Już z początkiem tzw. pierwszego etapu reformy samorządowej w stosunki pracy pracowników samorządowych *ex lege* przekształcono ponad 96 tysięcy stosunków pracy dotychczasowych pracowników terenowych urzędów administracji państwowej³. Owa „armia” pracowników samorządowych rosła wraz z kolejnymi reformami samorządowymi. Wzrost zadań i kompetencji samorządu terytorialnego (część z tych zagadnień poruszono w tomie II „Kompetencje i zadania samorządu terytorialnego”, który oddaliśmy w Państwa ręce w grudniu 2015 r., a także we wcześniejszej dwutomowej monografii zbiorowej wydanej nakładem Oficyny Wydawniczej „Humanitas” w 2013 r.⁴) spowodował z kolei „rozciągnięcie” statusu pracownika samorządowego na różne grupy pracownicze, których status regulują przepisy odrębne w rozumieniu art. 5 k.p. oraz odpowiednio art. 1a, a obecnie art. 3 obu kolejnych ustaw o pracownikach samorządowych. Dla przykładu można tu wskazać pracowników samorządowych przedszkoli, szkół, instytucji kultury, zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji pomocy społecznej, straży miejskich i gminnych, pracowników gospodarki komunalnej etc.⁵ Każda z owych grup to kolejna rzesza pracowników samorządowych, niejed-

² Tekst pierwotny: Dz.U. 2008 r., nr 223, poz. 1458.

³ Por. art. 33.1. ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; tekst pierwotny: Dz.U. 1990 r., nr 21, poz. 124; datę przekształcenia wskazała zaś ustawa: Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych z dnia 10 maja 1990 roku (Dz.U. 1990 r., nr 32, poz. 191).

⁴ Por. B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne aspekty samorządu terytorialnego*, t. I, Sosnowiec 2013, cz. III, s. 223-360; B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy ...*, t. II, Sosnowiec 2013, cz. I, s. 13-80.

⁵ Por. szerzej: A. Kisielewicz, *Pracownicy samorządowi po reformie administracji publicznej*, „Prawo Pracy” 1999, nr 4, s. 3 i nast.; aktualnie zaś H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 69 i nast. (wcześniej tejże: *Zakres pojęcia „pracownik samorządowy” po wejściu w życie reformy administracji publicznej*, PiZS 1999, nr 12). Zasygnalizować tu można, iż status określonych grup pracowniczych bywa w doktrynie sporny: czy jest to odrębna grupa „pracowników samorządowych” czy też taka, do której tylko stosuje się (bezpośrednio czy odpowiednio) przepisy u.o.p.s. Tak jest np. w przypadku pracowników pomocy społecznej.

nokrotnie liczona w dziesiątkach tysięcy osób (szczególnie pracownicy komunalni, pedagogiczni i niepedagogiczni pracownicy szkół i przedszkoli samorządowych czy przysłówiowy „biały personel”, o którego liczebności dowiadujemy się przy okazji świąt zawodowych, lecz również także akcji protestacyjnych).

Nierzadkie są przypadki, iż określony urząd oraz utworzone i podległe mu różnego rodzaju jednostki są największymi pracodawcami na obszarze np. danej gminy.

II.2. Wcześniej wskazywałem, iż obecnie wyodrębnienie stosunków zatrudnienia pracowników samorządowych i poddanie ich „własnej” pragmatyce jest ową „oczywistością”. Większość sporów doktrynalnych dotyczy tu rozwiązań prawnych, jakie akt taki powinien zawierać, nie zaś samej potrzeby istnienia pragmatyki zawodowej⁶.

Przypomnieć należy, iż owych dwadzieścia pięć lat temu czynniki polityczne (w szczególności tzw. „OKAP”) zdecydowane były na wyodrębnienie z grona pracowników administracji publicznej⁷ odrębnej grupy „pracowników samorządowych”⁸. Wyodrębniono ją, na zasadzie opozycji: pracownicy samorządowi – „nasi” do pozostałych pracowników administracji publicznej (rządowej – „wasi/reżimowi”). Brak było przy tym merytorycznych podstaw do wyodrębnienia tej grupy pracowników, z pewnością nie były nimi ani ich zadania i funkcje, ani specyfika pracy na określonych stanowiskach. Stąd też owo wyodrębnienie spora część ówczesnej doktryny, z wybitnymi znawcami problemów zatrudnienia w administracji publicznej na czele, uznawała za niepotrzebne i nieuzasadnione. Wyrazem tego były opinie dla Senatu i Sejmu RP, a także wypowiedzi prasowe i artykuły naukowe⁹. Także po uchwaleniu ustawy, dokonane nią wyodrębnienie spotkało się z dość szeroką krytyką¹⁰. W literaturze wskazywano wówczas, iż owym kryterium wyodrębnie-

Pierwsze stanowisko por. szerzej: B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Status zawodowy pracowników socjalnych w przepisach ustawy o pomocy społecznej*, PiZS 2000, nr 6, s. 8 i nast.; tychże: *Reżimy prawne stosunków pracy pracowników socjalnych (charakterystyka ogólna)*, PiZS 2000, nr 7-8, s. 10 i nast.; odmiennie np. J. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 220 i nast.

⁶ Odnotać należy postulaty *de lege ferenda*, by ograniczyć liczbę pragmatyk zawodowych (np. stworzyć jedną wspólną pragmatykę dla pracowników różnych działów administracji publicznej). Por. szerzej: B.M. Ćwiertniak, *Pragmatyki zawodowe (stan obecny i perspektywa przemian)*, [w:] „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”, t. 10, red. A. Nowak, Katowice 1992, s. 39 i nast., szczególnie s. 70-73. B.M. Ćwiertniak, *O procesach przemian pragmatyk zawodowych w ostatnim dwudziestoleciu (kilka refleksji)*, [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga Jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, Warszawa 2009, s. 33 i nast.

⁷ Podległych dotąd ustawie z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych; tekst pierwotny Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214.

⁸ Za koniecznością odrębnej regulacji stosunków zatrudnienia w samorządzie terytorialnym szczególnie silnie optował w Senacie ówczesny senator prof. T. Zieliński, który przekonał do tej koncepcji „ojców reformy” z senatorem prof. J. Regulskim na czele oraz ówczesnym Przewodniczącym Komisji Samorządu terytorialnego Senatu prof. J. Stępnem. Polityczne motywy tego wyodrębnienia przypomniał niedawno J. Stępień [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Wstęp J. Stępień, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 13-18.

⁹ Por. szerzej: T. Górzyńska, *Czy był pomysł nowej ustawy?*, „Wspólnota” 1990, nr 23; J. Futro, *Ustawowe nie-domówienia*, „Wspólnota” 1991, nr 6. Por. też: B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991, s. 10 i nast.; B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (Charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw działalności prawotwórczej)*, [w:] „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”, t. 9, red. A. Nowak, Katowice 1992, s. 7-32 i cyt. tam literatura.

¹⁰ Por. szczególnie cyt. pracę T. Górzyńskiej *Czy był pomysł...*, oraz B.M. Ćwiertniaka *Ustawa...*, zwłaszcza s. 21 i nast., tam też powołana literatura z tegoż okresu (m.in. J. Futro, K. Kowalskiego, K.W. Barana, B. Kmity, W. Koryckiego).

nia pracowników samorządowych jest miejsce pracy (jakim jest określona jednostka samorządu terytorialnego¹¹. Trudno zatem mówić o zawodzie pracownika samorządowego: nie ma wątpliwości, że grupa ta skupia różne zawody o różnych kwalifikacjach, np. urzędnicy samorządowi, ale także np. księgowi, radcowie prawni, kierowcy, sprzątaczkę, palacze c.o. itd. Trudno zatem mówić o pracownikach samorządowych jako szczególnej grupie zawodowej w rozumieniu art. 5 kodeksu pracy, można natomiast mówić o nich, w świetle tego przepisu, jako o „określonej kategorii pracowników”, których to „stosunek pracy regulują przepisy szczególne”. Analogicznie na tle u.o.p.s. mówić można o określonych kategoriach pracowników samorządowych, których status określają inne niż u.o.p.s., odrębne przepisy (art. 1a u.o.p.s. z 1990 r. czy art. 3 obowiązującej u.o.p.s.).

Dyskusyjny był też status owej grupy pracowników samorządowych, a także „miejsce” przepisów regulujących ich status w naszym systemie prawnym. Administratywiści, tradycyjnie, wskazywali, iż jako regulacje statusu „substratu osobowego” administracji publicznej przynależą one do prawa administracyjnego. Do dziś w większości podręczników prawa administracyjnego znajdziemy obszernie rozdziały czy działy dotyczące pracowników administracji publicznej¹². Z kolei w literaturze prawa pracy od lat funkcjonuje przekonanie, iż mamy tu do czynienia ze stosunkami pracy, co prawda o określonej specyfice i „nasyceniu” elementami administracyjno-prawnymi¹³. Z końcem lat 70. XX w., próbując łączyć powyższe stanowiska, pisano o stosunkach zatrudnienia w administracji publicznej, szczególnie tzw. stosunkach służbowych w administracji jako swoistym „kondominium” prawa pracy i prawa administracyjnego¹⁴. Szersze omówienie koncepcji dotyczących miejsca regulacji prawnych zatrudnienia w administracji publicznej w systemie prawnym oraz w nauce prawa w tym okresie zaprezentował wnikliwie w swych pracach T. Zieliński. Nie wnikając zatem w szczegóły tych koncepcji i relacji, odesłać tu można do jego opracowań¹⁵.

¹¹ Por. pozycje powołane w przypisach (9) – (10).

¹² Por. szerzej: B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Stosunek pracy pracownika samorządowego*, Seria: „Prawo samorządu terytorialnego”, z. 13, cz. I, Katowice 1991, s. 7 i nast.; tychże: *Pracownicy samorządowi...*, s. 20 i nast.; Z. Sypniewski, *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych*, Poznań 1994, s. 8 i nast.; A.T. Gajewska, J.M. Zieliński, *Status pracownika samorządowego*, Warszawa – Kraków 1995, s. 114 i nast. Por. też opracowania W. Muszalski, *Warunki zatrudnienia pracowników samorządu terytorialnego*, PiZS 1991, nr 2-3, s. 63 i nast.; W. Koczur, H. Szewczyk, *Status prawny pracowników samorządowych – wybrane problemy*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 5-6, s. 10 i nast.; K.W. Baran, *Status prawny pracowników samorządowych*, „Nowe Prawo” 1991, nr 1-3, s. 87 i nast.; E. Ura, *Status prawny pracowników samorządowych*, Warszawa 1992, s. 7 i nast.

¹³ Por. np. rozdział VIII „Pracownicy administracji” w podręczniku J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 229-252.

¹⁴ Instruktywnym przykładem mogą tu być opracowania W. Jaśkiewicza *Pozaumowne stosunki pracy*, RPiE 1958, nr 1, *Stosunek służbowy a stosunek pracy*, RPiE 1960, nr 2, czy rozdział „Pracownicy administracji” w t. II *Systemu prawa administracyjnego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Łódź 1977. Por. też. opracowania T. Zielińskiego czy Z. Sypniewskiego. Por. np. T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1984, s. 87 i nast.; Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej – nawiązanie, zmiany, ustanie i treść*; tamże, s. 259 i nast.

¹⁵ Por. np. rozróżnienie elementów „pracowniczych” i „służbowych” (administracyjno-prawnych) u W. Jaśkiewicza *Pozaumowne...*, s. 18 i nast.; tegoż: *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej*

II.3. Wraz z koncepcją wyodrębnienia tzw. prawa urzędniczego stosunki te zaliczano do stosunków tego działu prawa, przy czym większość autorów – w przypadku stosunków pracy w samorządzie terytorialnym – widziała w nich specyficzne stosunki pracy¹⁶. Aktualnie zdecydowana większość doktryny widzi w stosunkach zatrudnienia pracowników samorządowych stosunki pracy. Stanowisko to, obok innych argumentów merytorycznych, znajduje uzasadnienie normatywne w art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.¹⁷, który stanowi: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych”¹⁸.

II.4. Wcześniej wskazywałem na problemy związane z jakością i częstością zmian stanu prawnego oraz ich negatywne konsekwencje w sferze stosowania prawa. Te same czynniki polityczne, które zadecydowały o potrzebie wyodrębnienia pracowników samorządowych spośród pracowników dotychczasowej administracji rządowej, zadecydowały, by uczynić to w drodze odrębnej ustawy – pragmatyki zawodowej pracowników samorządowych¹⁹. Minione dwudziestopięciolecie zaowocowało tu uchwaleniem dwóch ustaw o pracownikach samorządowych: pierwotnie ustawy z dn. 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, zaś po prawie osiemnastu latach jej funkcjonowania – ustawy o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 r. Oba te akty tworzone były na zamówienie polityczne, w pośpiechu, z naruszeniem licznych dyrektyw działalności legislacyjnej. W obu trud-

w Polsce Ludowej, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji...*, s. 43 i nast. Szersze omówienie tych kwestii por.: T. Zieliński, *Stosunek pracy...*, s. 94 i nast.

¹⁶ Por. pozycję T. Zielińskiego powołaną w przypisie (15) i cyt. tam jego opracowanie: *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, PiP 1974, nr 6, s. 48 i nast. Szersze omówienie prezentowanych wówczas koncepcji w monografii tegoż autora: *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 29 i nast., s. 143 i nast. *Nota bene* autor ten wypowiada się za zaliczeniem określonych norm do konkretnej gałęzi prawa.

¹⁷ Por. szerzej Z. Góral, *Swoistości stosunków pracy pracowników samorządowych*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000, s. 107 i nast.; tenże: *Zakres i cel odmiennej regulacji samorządowych stosunków pracy w relacji do kodeksu pracy*, [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 67 i nast. i cyt. tam literatura. Na temat pojęcia i zakresu „prawa urzędniczego” por. szerzej: J. Stelina, R. 1, *Prawo urzędnicze w systemie prawa*, [w:] J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 1 i nast.; por. również części wstępne kolejnych podręczników tego prawa, np. T. Liszcz, R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005, s. 11, s. 13 i nast.; A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 7 i nast.; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 15 i nast.

¹⁸ Stąd m.in. takie tytuły monografii dotyczących statusu osób zatrudnionych w samorządzie terytorialnym, jak: *Pracownicy samorządowi, Status pracownika samorządowego* (vide np. pozycje przywołane w przypisie (12) czy też *Stosunek (czy: stosunki pracy)...*, tychże, por. powołaną w przypisie (17) monografię pod red. M. Steca czy monografię H. Szewczyk: *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, A. Jabłońskiego: *Stosunek pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2012. Samorządowy „segment” prawa urzędniczego (w innych ujęciach: prawa pracy) opatrywany jest w doktrynie różnymi nazwami, takimi np. jak „prawo pracy w samorządzie”, „prawo zatrudnienia w samorządzie”, „samorządowe prawo pracy” itp. Por. np. Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999; B. Łój, T. Sojka, *Samorządowe prawo pracy*, Zielona Góra 2002. Ostatnio zaś coraz częściej pojawia się określenie: „samorządowe prawo urzędnicze” – tak np. J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, s. 82 i nast.

¹⁹ Por. m.in. E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 122 i nast.; tejsze: *Zagadnienia teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji*, PiP 1995, nr 10-11; J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, s. 82-83. Por. też komentarze do art. 1 obowiązującej u.o.p.s., np. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 9-13; J. Steliny [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina (Wstęp), J. Stępień, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 21-23; K.W. Baran [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 489 i nast.