

Bolesław M. Ćwiertniak^{1*}

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 Rzeczpospolitej 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 tejsze: *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 przysłowiowy „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 publicznej 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 Odnotować 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 „nasyce” 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. Cwiertniak, 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 *Pozazumowne 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 *Pozazumowne...*, s. 18 i nast.; tegoż: *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej*

II.3. Wraz z koncepcją wyodrębnienia tzw. prawa urzędniczego stosunki te zaliczono 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 dwudziestopięćdziesiąt lat 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.

no dopatrzeć się klarownych założeń dotyczących charakteru i podstaw stosunku pracy pracowników samorządowych, brak też realizacji jakichś konsekwentnych wizji instytucji prawnych regulujących te stosunki. Każda z tych ustaw niosła zatem w praktyce wiele trudności w procesach stosowania samorządowego prawa pracy. Dodatkowym problemem okazała się tu „wycinkowość” regulacji każdej ze wskazanych ustaw, która łączyła się z zagadnieniami możliwości i zakresu zastosowania w samorządowych stosunkach pracy innych przepisów²⁰. Szczególnie dotyczyło to i dotyczy tzw. odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu pracy²¹.

II.5. Wcześniej wskazywałem na częste nowelizacje przepisów: zarówno „bezpośrednie”, dotyczące samych pragmatyk zawodowych, jak też, równie istotne, „pośrednie”, zmieniające określone instytucje związane z ustrojem i kompetencjami samorządu, ograniczeniami antykorupcyjnymi, odpowiedzialnością majątkową funkcjonariuszy itp. Przypomnieć można, iż już w pierwszym okresie obowiązywania u.o.p.s. z 1990 r. pisano, że jej nowelizacje to „niekończąca się opowieść”²².

II.6. Można zatem powiedzieć, że w minionym dwudziestopięcioletniu mamy do czynienia z procesem ciągłej ewolucji statusu poszczególnych grup osób zatrudnionych w samorządzie terytorialnym: zmieniają się zatem podstawy prawne ich zatrudnienia, zakres podmiotowy zastosowania poszczególnych podstaw zatrudnienia, rodzaje i kompetencje do dokonywania czynności prawnych związanych z zatrudnianiem, zmianą treści i ustaniem stosunków zatrudnienia. Zmianie ulegają katalogi przyczyn i instrumentów prawnych zmiany czy ustania tychże stosunków, a także sama treść (prawa i obowiązki) stron samorządowych stosunków zatrudnienia. Podobnie ma się rzecz i z odpowiedzialnością pracowniczą.

²⁰ Por. szczególnie B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka... (passim)*; Z. Sypniewski, *Komentarz...*, s. 7 i nast.; H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 43 i nast.; J. Stelina [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, t. 11: *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 140 i nast.; tenże: *Prawo urzędnicze...*, s. 82 i nast. Por. też pozycje E. Ury powołane w przypisie (19).

²¹ Por. szerzej B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi...*, s. 9 i nast.; B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka...*, s. 22 i nast.; Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 22 i nast.; H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 414 i nast.; E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 122 i nast. Por. również porównanie obu ustaw w moim obszernym studium: B.M. Ćwiertniak, *Dwie ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. II, Sosnowiec 2013, s. 99-140 i cyt. tam literatura.

²² Por. pozycje wskazane w poprzednim przypisie, także komentarze Z. Sypniewskiego w *Komentarz...*, s. 89 i nast. na tle aktualnie obowiązującej u.o.p.s. np. A. Rzeteckiej-Gil, *Ustawa...*, s. 248 i nast., A. Rycaka [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Wstęp*, J. Stępień: *Ustawa...*, s. 276-279, K.W. Barana [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze...*, s. 665-666. Przykładem wątpliwości, w tym problemów waldacyjnych i interpretacyjnych związanych z odpowiednim stosowaniem przepisów k.p., może być zmiana treści stosunków pracy pracowników samorządowych. Por. szerzej B.M. Ćwiertniak, *Zmiana treści stosunku pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umów o pracę (kilka refleksji o nowych problemach nowej ustawy)*, [w:] Z. Kubot, T. Kuczyński (red.), *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga Jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Warszawa 2011, s. 62-81. Por. także S. Płażek, R. 7: *Zmiana stosunku pracy pracownika samorządowego i rozwiązanie stosunku pracy*, [w:] S. Płażek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Bąbiak-Kowalska, R. Skwarło, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009, s. 109-125; D. Dwojewski, R. IV: *Zmiana treści stosunku pracy w samorządowych jednostkach organizacyjnych*, [w:] H. Szewczyk (red.), *Zatrudnianie w administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 63-98, czy też opracowanie A. Dubowik, *Rozdział 11: Podstawy zatrudnienia i zmiany stosunku pracy urzędników samorządowych (ze szczególnym uwzględnieniem umowy o pracę)* w niniejszym tomie, s. 187 i nast. Przykłady takie można by oczywiście mnożyć.

Szereg nowelizacji ocenić można jako „zmiany systemowe”, ze względu na zakres podmiotowy i przedmiotowy ingerencji ustawodawcy w istniejący stan prawny²³. Oczywiście zmiany te znaleźć musiały swój wyraz w orzecznictwie oraz literaturze przedmiotu²⁴.

II.7. Problemy związane ze stosowaniem pragmatyk pracowników samorządowych „wymusiły” w praktyce szereg rozstrzygnięć sądowych (zarówno sądownictwa administracyjnego, jak i sądownictwa pracy, w tym orzeczeń SN) oraz zaowocowały obszerną literaturą dotyczącą stosunków pracy pracowników samorządowych, poczynając od glos i komentarzy do wskazanych orzeczeń sądowych, poprzez artykuły dotyczące poszczególnych instytucji samorządowego prawa pracy, na opracowaniach monograficznych kończąc.

Gdy z Koleżanką pisaliśmy w 1990 r. pierwszą w kraju monografię²⁵ na temat statusu pracowników samorządowych, literatura i orzecznictwo dotyczące instytucji prawa pracy w samorządzie terytorialnym były nader szczupłe. Stąd relatywnie szeroko korzystaliśmy z pozycji dotyczących zatrudnienia w dotychczasowej administracji państwowej (między innymi na tle ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r.) oraz literatury tzw. powszechnego prawa pracy.

Wskazane wcześniej przyczyny spowodowały znaczący wzrost ilościowy, jak i jakościowy publikacji związanych z zatrudnianiem pracowników samorządu terytorialnego. Przekonać się o tym można, przeglądając choćby monografie i komentarze z drugiej połowy lat 90. XX w.²⁶ Liczba ta w początkach lat dwutysięcznych stale wzrastała, szczególnie wiele pozycji pojawiło się zaś, co jest oczywiste, po uchwaleniu u.o.p.s. z 21 listopada 2008 r.²⁷

²³ Tak np. A. Jakowska, *Nie kończąca się opowieść (Nowelizacja ustawy samorządowej)*, „Wspólnota” 1995, nr 5. O pojęciach zmian „bezpośrednich” i „pośrednich” pisałem szerzej w opracowaniu: B.M. Ćwiertniak, *Pragmatyki zawodowe...*, s. 53 i nast.

²⁴ B.M. Ćwiertniak, *Regulacje prawne zatrudnienia pracowników samorządowych po reformie administracji publicznej w Polsce (Próba oceny systemowej)*, [w:] W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001, s. 188 i nast., s. 202 i nast.; tenże: *Zatrudnienie pracowników samorządowych a planowane zmiany struktury samorządu terytorialnego. Uwagi de lege ferenda*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, Opole 1998, s. 274 i nast., tam też literatura.

²⁵ Por. np. A. Dubowik, *Stosunki pracy pracowników administracji rządowej i samorządowej a reforma administracji publicznej*, PiZS 1999, nr 2, s. 20 i nast.; A. Kisielewicz, *Pracownicy samorządowi po reformie administracji publicznej*, „Prawo Pracy” 1994, nr 4, s. 13 i nast.; B.M. Ćwiertniak, *Status prawny pracowników samorządowych po reformie administracji publicznej*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002. Por. też powoływane dalej opracowania dotyczące nowej u.o.p.s. [przypis (29), (30), (32)]. Zmiany te odnotowują autorzy części monografii poświęconych pracownikom samorządowym (np. Z. Góral, H. Szewczyk) czy autorzy podręczników prawa urzędniczego. Por. np. E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 73-93, s. 122 i nast.; J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, s. 59 i nast., s. 81 i nast. Szersza ich prezentacja i omówienie w nowej monografii W. Drobrego *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 roku*, Warszawa 2015.

²⁶ Por. B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi...*, *passim*. Ówczesna literatura dotycząca pracowników samorządowych obejmowała bowiem, poza kilkunastoma (różnego zresztą charakteru) opracowaniami we „Wspólnocie” oraz materiałami, np. szkoleniowymi czy konferencyjnymi (np. naszym skrytem dla ZPP), kilka pozycji artykułowych w czasopiśmie prawniczym.

²⁷ Por. pozycje cytowane w poprzednich przypisach. Szereg dalszych pozycji powołuję w moim studium: B.M. Ćwiertniak: *Dwie ustawy...*, s. 99-110; Por. też literaturę powołaną w pracy E. Ury *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1995. Podkreślić należy, że w okresie tym pojawia się szereg nowych tytułów czasopism dedykowanych problema-

Wskazać można, iż aktualnie bibliografia opracowań poświęconych statusowi pracowników samorządowych jest bardzo obszerna. Na przykład w monografii H. Szewczyk znajdziemy ponad 350 pozycji dotyczących zatrudnienia w samorządzie terytorialnym²⁸.

W literaturze tej występują między innymi opracowania monograficzne (indywidualne i zbiorowe), które zawierają szczegółową ocenę regulacji ustaw o pracownikach samorządowych z 1990 r. oraz 2008 r. Porównanie zaś regulacji zawartych w obu ustawach, oprócz podręczników prawa urzędniczego²⁹ i wskazanych monografii, prezentują także obszerniejsze opracowania (studia) łączące się z wejściem w życie u.o.p.s. z 2008 r.³⁰ Nie będę tu szerzej prezentował związanych z nimi problemów. Szczegółowe instytucje każdej z wymienionych ustaw były przedmiotem analiz i ocen komentatorów oraz autorów zajmujących się problematyką poszczególnych instytucji samorządowego prawa pracy³¹. Nawiążę natomiast do kilku podstawowych, a niestety – wciąż aktualnych.

III.1. Symptomatyczne jest, że po dwudziestu pięciu latach obowiązywania dwóch kolejnych ustaw o pracownikach samorządowych w doktrynie wskazuje się, iż nie ma pewności co do zakresu podmiotowego regulacji dotyczących stosunków pracy pracowników samorządowych. W obu ustawach pojęcie pracownik samorządowy wiąże się z zatrudnieniem w wymienionych w u.o.p.s. jednostkach samorządu terytorialnego, zaś owe wyliczenia w określonych przypadkach posługują się terminologią odmienną od ustrojowych ustaw samorządowych, co rodzi określone wątpliwości, o jakie podmioty samorządowe i ich pracowników chodzi.

Problem ten doktryna wskazywała już w początkowym okresie obowiązywania u.o.p.s. z 1990 r. Nie został on jednak rozwiązany przez prawodawcę, niejako „przeniesiono”

tyce samorządowej (np. „Nowe Zeszyty Samorządowe”), czy też bezpośrednio problematyce pracowniczej w samorządzie. Wśród wydawnictw zwartych część ma walor *stricte* praktyczny i kierowana jest głównie do służb pracowniczych (kadr) u pracodawców samorządowych. Wymienić tu można przykładowo opracowania: T. Rutkowski, *Prawo pracy dla pracowników samorządowych w pytaniach i odpowiedziach*, Gdańsk 1999, czy Z. Sypniewski, *Służba pracownicza u pracodawcy samorządowego*, Zielona Góra 2000.

²⁸ Por. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, „Bibliografia”, s. 361-384, tam też obszerny wykaz orzecznictwa ETS, TK, SN, NSA i WSA (s. 385-392). Literaturę z lat 2013-2015 powołuję w opracowaniu: B.M. Cwiertniak, *O refleksji nad samorządem terytorialnym...*, [w:] B.M. Cwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (Zagadnienia prawne)*, t. I *Ustrój samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2015, s. 7 i nast.; por. też moje opracowanie: *Dwie ustawy...*, s. 111 i nast.; por. też nowe pozycje literatury, powoływane przez W. Drobrego w *Przekształcenia pragmatyk...*, *passim*.

²⁹ Por. np. E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 73 i nast., s. 122 i nast.; J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, s. 81 i nast.

³⁰ B.M. Cwiertniak, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych (próba oceny)*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009, s. 5 i nast.; A. Szewc, T. Szewc, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, „Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu” 2009, z. 1; D. Wołoszyn, *Zatrudnianie pracowników samorządowych na nowych zasadach w 2009 roku*, Warszawa 2009, tamże literatura. Z komentarzy do u.o.p.s. z 2008, niepowoływanych wcześniej w niniejszym opracowaniu przywołać można przykładowo: R. Mroczkowska, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, Gdańsk 2009; A. Piskorz-Ryń, J. Ślęczkowska, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wrocław 2009; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010; P. Groński, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010; A. Szewc (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010. Nie przywołuję tu nader licznych na tle u.o.p.s. z 2008 roku opracowań „instruktażowych”, dotyczących m.in. regulaminów, uchwał, wzorów pism, praktycznych aspektów regulacji czasu pracy i wynagrodzeń etc. pracowników samorządowych.

³¹ Por. cyt. wcześniej monografie H. Szewczyk, W. Drobrego, moje opracowanie: *Dwie ustawy...* i cyt. tam literatura.

go na grunt ustawy z 2008 r. Orzecznictwo sądowe (początkowo NSA, później również SN) starało się tu wypracować określone rozróżnienia i dookreślić pojęcie „pracownik samorządowy”, między innymi wskazując na to, że pracownicy samorządowi zatrudniani są w określonych JST, natomiast pracownikami takimi nie są osoby zatrudnione w zakładach pracy tworzonych przez owe JST. Niestety, kolejne nowelizacje przepisów u.o.p.s. oraz przepisy szczególne – np. ustawa o gospodarce komunalnej – ów dorobek orzecznictwa zniweczyły³².

Stąd po kolejnych zmianach stanu prawnego znajdujemy w literaturze opracowania poświęcone pojęciu pracownika samorządowego po w zmianach administracji publicznej³³. Stanowi to podstawę do dość smutnej, z perspektywy dwudziestopięcioletniej funkcjonowania samorządu terytorialnego refleksji, iż przez ćwierćwiecze ustawodawca nie był w stanie wyraźnie określić zakresu podmiotowego pojęcia „pracownik samorządowy”³⁴.

III.2. *Nota bene* ustawa z 2008 r. nie zawiera definicji „pracodawcy samorządowego”. Definicja legalna pracodawcy samorządowego funkcjonowała na tle znowelizowanej u.o.p.s. z 1990 r., choć miała charakter przepisu odsyłającego: odwoływała się bowiem do wykazu JST zatrudniających pracowników samorządowych, zawartego w ówczesnym art. 1 u.o.p.s.. Przypomnieć można, iż definicja ta nie znajdowała pełnej aprobaty w doktrynie naszego prawa pracy: jako pracodawców samorządowych wskazywano bowiem także inne JST niż wymienione w u.o.p.s., w szczególności zaś posiadające osobowość prawną wspólnoty samorządowe: gminę, powiat czy województwo³⁵. Wyraźny zapis ustawowy stał jednak na przeszkodzie takiemu poszerzeniu pojęcia „pracodawca samorządowy”³⁶. Wcześniej wszakże wskazywałem na problemy z samym wyliczeniem JST w u.o.p.s. oraz

³² Por. np. instytucję wyboru jako podstawy zatrudniania pracowników samorządowych: A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym*, Warszawa 2008; A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006; M. Gurdek, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012 oraz artykuły ich autorstwa; także H. Szewczyk (powołane m.in. w jej monografii *Stosunki pracy...*, s. 137 i nast.). Por. też: B.M. Ćwiertniak, *Podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych (uwagi de lege ferenda)*, [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy...*, s. 105 i nast.

³³ Na proces ten wskazywałem m.in. w opracowaniach: B.M. Ćwiertniak, *Stosunki pracy pracowników samorządowych (zarys problematyki)*, [w:] „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej”, R. 1996, red. A.M. Świątkowski, Kraków 1996, s. 95 i nast.; tenże: *Podstawy zatrudniania pracowników samorządowych po reformie administracji publicznej (Uwagi ogólne)*, [w:] „Studia z zakresu ...”, R. 2001/2002, red. A.M. Świątkowski, Kraków 2002, s. 281 i nast.

³⁴ Obok powołanych we wcześniejszych przypisach pozycji na temat pojęcia „pracownik samorządowy” (oraz podstaw prawnych zatrudnienia tychże) por. m.in. J. Jagoda, *Pojęcie funkcjonariusza samorządowego*, ST 1999, nr 1-2; A. Kisielewicz, *Pracownicy samorządowi po reformie administracji publicznej*, „Prawo Pracy” 1999, nr 4; tegoż: *Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych*, „Prawo Pracy” 1999, nr 5; J. Korczak, *Sytuacja prawna pracowników samorządowych po reformie administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, z. 3; H. Szewczyk, *Zakres pojęcia „pracownik samorządowy” po reformie administracji publicznej*, PiZS 1999, nr 12; J. Szmit, *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege ferenda)*, ST 2011, nr 3.

³⁵ Por. szczególnie E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 125-135; tam też próba doktrynalnej definicji tego pojęcia, s. 134-135; por. też uwagi H. Szewczyk, *Zakres pojęcia...*, *passim*; tejsze: *Stosunki pracy...*, s. 66 i nast. Przypomnieć można sarkastyczne pytanie o zakres tego pojęcia, jakie stawiano po uchwaleniu u.o.p.s. z 1990 roku; por. K. Kowalski, *Pracownik samorządowy to znaczy kto?*, „Wspólnota” 1990, nr 4. Por. też B.M. Ćwiertniak, M. Taniowska-Peszko, *Pracownicy samorządowi...*, s. 19 i nast.; Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 37 i nast.

³⁶ Por. omówienie zagadnienia u Z. Górala – *Prawo pracy...*, s. 47 i nast. Podmioty te za „pracodawców samorządowych” *contra legem* uważa A. Nowak, *Pracodawca samorządowy*, [w:] J. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 102-108.

na fakt, iż w określonych przypadkach brak jest synchronizacji ich nazw z ustawami ustrojowymi. Powoduje to, iż od ćwierćwiecza mamy do czynienia z przypadkami, że w świetle u.o.p.s. określona jednostka posiada (potencjalnie) status pracodawcy samorządowego, choć *de iure* i *de facto* nie może zatrudniać pracowników i takowych nie ma.

Odmiernym zagadnieniem jest, czy część z tych JST nie jest uprawniona do zatrudniania w ramach niepracowniczych stosunków zatrudnienia, w szczególności na podstawie umów cywilno-prawnych (np. nie ma wątpliwości, że w imieniu gminy, powiatu czy województwa umowy takie zawierać mogą określone podmioty). Postulować by zatem można to, co postulowano już wielokrotnie wcześniej: doprecyzowanie ustawowe pojęć „pracownik samorządowy” oraz „pracodawca samorządowy”.

IV.1. Problematyka zatrudnienia w samorządzie terytorialnym podjęta też została w ramach niniejszej książki, która wpisuje się w nurt ocen i analiz obowiązującego stanu prawnego, regulującego zatrudnienie w samorządzie terytorialnym. Podkreślić należy, że problematyka ta znalazła też wcześniej wyraz w publikacjach książkowych Oficyny Wydawniczej „Humanitas”³⁷ oraz kontynuowana była w ramach programu badawczego „Prawne aspekty samorządu terytorialnego w kontekście zmian ustawowych (lata 2014-2015)”. Skład zespołu badawczego prezentowałem wcześniej we *Wprowadzeniach* do poprzednich tomów, można zatem odesłać do ich lektury. Przypomnieć należy, że z osób związanych z Wyższą Szkołą Humanitas, problematyką zatrudnienia w samorządzie terytorialnym prócz mnie zajmowali się między innymi prof. dr hab. A. Szewc, prof. zw. dr hab. E. Nowacka, dr M. Gurdek czy dr G. Krawiec. W tym miejscu kilka słów poświęcić należy prezentowanemu obecnie tomowi. Prezentowana książka nie stanowi systematycznego wykładu instytucji samorządowego prawa pracy, lecz zbiór opracowań podejmujących szczególnie ważkie i aktualne problemy z tym zatrudnieniem związane.

IV.2. Wskazać można, że tom ten, w większym nawet zakresie niż poprzedni, jest efektem współpracy z autorami z innych ośrodków naukowych w kraju. Znajdziecie w nim Państwo rozdziały napisane, oprócz pracowników Wyższej Szkoły Humanitas, przez autorów ze środowiska katowickiego, warszawskiego, lubelskiego, rzeszowskiego, krakowskiego oraz lubuskiego. Wśród autorów znajdziecie Państwo pracowników naukowych (zarówno uczelni publicznych, jak i niepublicznych), a także praktyków zajmujących się stosowaniem prawa samorządowego, a aspirujących do kariery naukowej (np. doktoranci z WPiA UJ).

IV.3. Prezentowana monografia podzielona została konwencjonalnie (poza częścią wprowadzającą) na pięć części grupujących poszczególne sekwencje rozdziałów.

³⁷ 37 Por. szerzej: B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi...*, s. 23 i nast.; Z. Sypniewski, *Komentarz...*, s. 8-9; Z. Góral, *Prawo pracy...*, s. 51 i nast. Z opracowań nowszych por. szczególnie A. Szewc, *Regulacja prawna zatrudniania pracowników w samorządowych jednostkach pomocniczych gmin*, ST 2010, nr 11; T. Szewc, *Pojęcie pracodawcy samorządowego i osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy*, ST 2002, nr 9; J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, s. 83 i nast.; H. Szewczyk, *Stosunki pracy...*, s. 54 i nast.; A. Jabłoński, *Stosunek pracy...*, s. 15 i nast. (tamże orzecznictwo).

³⁸ Por. zwłaszcza B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom II, Sosnowiec 2013, część II „Zatrudnianie pracowników samorządowych”, s. 81-172, czy też poświęcone statusowi pracowników samorządowych opracowania w trzytomowym wydawnictwie *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, tom I, Sosnowiec 2012, tom II i III, Sosnowiec 2013.

Pierwsza z nich, pt. „Modele i podstawy zatrudnienia w samorządzie terytorialnym”, obejmuje opracowania K. Chochowskiego, prezentującego ogólnie „Status prawny pracowników samorządowych”, A. Drala, omawiającego „Wymogi podmiotowe zdolności osoby fizycznej do nabycia statusu pracownika samorządowego”, M. Mędrali, analizującej „Roszczenia zwycięzcy konkursu oraz pozostałych kandydatów związane z postępowaniem konkursowym na samorządowe stanowiska urzędnicze”.

Druga z nich zatytułowana została „Treść stosunku pracy pracowników samorządowych”. Składają na nią rozdziały autorstwa K. Księżyk („Regulacja zadań publicznych samorządu terytorialnego a sposób regulacji wynagradzania pracowników samorządowych”), dwa rozdziały poświęcone problematyce czasu pracy pracowników samorządowych (B. Bury, M. Latos-Miłkowska), A. Ludera-Ruszel omawia „Telepracę jako formę zatrudnienia pracownika samorządowego”. Dwa kolejne rozdziały poświęcone zostały specyficznym statusom: sekretarza jednostki samorządu terytorialnego (S. Płażek) oraz radcy prawnego będącego pracownikiem samorządowym (M. Kaczmarczyk). Część tę kończy rozdział H. Szewczyk pt. „Prawne aspekty przeciwdziałania mobbingowi w administracji samorządowej”.

Trzecia część, zatytułowana została „Zmiana i ustanie samorządowych stosunków pracy”. Otwiera ją rozdział autorstwa A. Dubowik pt. „Podstawy zatrudnienia a zmiana treści stosunków pracy urzędników samorządowych (na przykładzie urzędników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę)”. Szczegółowe formy zmiany samorządowych stosunków pracy omawiają w kolejnych rozdziałach A.M. Świątkowski („Charakter i następstwa przeniesienia pracownika samorządowego w drodze porozumienia pracodawców”) oraz K. Moras-Olaś („Zmiany w podziale terytorialnym państwa a przejście samorządowego zakładu pracy”). Kolejne dwa rozdziały dotyczą szczególnych przypadków rozwiązania samorządowych stosunków pracy. Pierwszy z nich, mojego autorstwa, dotyczy „Obligatoryjnego rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym na stanowisku urzędniczym...” w trybie art. 6a ustawy o pracownikach samorządowych, drugi zaś, autorstwa P. Pakuły-Gawareckiej, „Rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym na skutek negatywnej oceny okresowej”.

Niepracowniczym formom zatrudnienia w samorządzie terytorialnym poświęcono kolejną część książki, zatytułowaną „Z zagadnień zatrudnienia niepracowniczego w samorządzie terytorialnym”. Czytelnik znajdzie tu rozdział autorstwa M. Gurdek („Powierzenie radnemu wykonywania pracy w rozumieniu art. 24d ustawy o samorządzie gminnym”) oraz T. Beśki, który analizuje „Zagadnienia nieodpłatnego zatrudnienia skazanych przez samorząd terytorialny”.

Ostatnia część książki, pt. „Zbiorowe prawo pracy w samorządzie terytorialnym”, zawiera rozdział autorstwa A. Kowalczyk („Regulacje prawne z zakresu zbiorowego prawa pracy dotyczące pracowników samorządowych a regulacje ogólne. Podobieństwa i różnice”) oraz dwa rozdziały autorstwa J. Żołyńskiego. Pierwszy dotyczy „Aksjologicznych i prawnych podstaw tworzenia związków zawodowych *ad hoc* na przykładzie samorządowego prawa pracy”, drugi zaś poświęcony jest „Stosowaniu kodeksu cywilnego w zbiorowym i samorządowym prawie pracy na przykładzie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych”.

IV.4. Jak wcześniej wskazywałem, wiele z prezentowanych rozdziałów stanowi próbę szerszego omówienia i analizy instytucji prawnych wprowadzonych w wyniku nowelizacji, jakie miały miejsce w ostatnich czterech latach, część z nich zyska dodatkowo na aktualności w obliczu zmiany ustroju samorządu terytorialnego (m.in. w związku z wejściem w życie tzw. ustawy metropolitalnej czy też planowanymi przez rząd zmianami w podziale terytorialnym państwa), z czym związane będą na szerszą skalę procesy zmiany oraz ustania stosunków pracy pracowników samorządowych.

V.1. Podobnie jak poprzednie książki także prezentowany obecnie tom „Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym” jest opracowaniem zbiorowym, ale nie wspólnym. Prezentowane są w nim oceny i analizy instytucji prawnych związanych z zatrudnieniem w samorządzie terytorialnym dokonane przez różnych autorów, którzy akcentują własne koncepcje, poglądy i oceny, zarówno *de lege lata*, jak i prezentują postulaty *de lege ferenda*. W tym miejscu tradycyjnie chciałem wyrazić wdzięczność Autorom, iż mając w roku 25-lecia odrodzenia samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej tak wiele możliwości publikacji swoich opracowań o tematyce samorządowej, zdecydowali się zamieścić je w książce pod moją redakcją, wydanej przez Oficynę Wydawniczą „Humanitas” w Sosnowcu.

V.2. Tradycyjnie również dziękuję Władzom Wyższej Szkoły Humanitas oraz Oficynie Wydawniczej „Humanitas”, w szczególności Pani Redaktor Danucie Dziewięckiej, dzięki którym ów zbiorowy wysiłek Autorów mógł się ukazać drukiem.

V.3. Szczególne podziękowania składam recenzentom prezentowanego tomu, Panom profesorom: prof. zw. dr. hab. Arkadiuszowi Sobczykowi (Wydział Prawa i Administracji UJ) oraz prof. UŁ dr. hab. Mirosławowi Włodarczykowi (Wydział Prawa i Administracji UŁ), za trud włożony w lekturę oraz cenne i życzliwe uwagi, dzięki którym w aspekcie merytorycznym książka ta wiele zyskała.

V.4. Podobnie jak poprzednie dwa tomy patronami prezentowanej Państwu publikacji są Rzecznik Praw Obywatelskich RP oraz Prezes Oddziału w Katowicach Polskiej Akademii Nauk, którym po raz kolejny dziękuję za objęcie patronatu nad tą publikacją.

V.5. Pozostaje mi wyrazić nadzieję, że także i ten tom spotka się z życzliwym zainteresowaniem różnych grup Czytelników, począwszy od studentów prawa, administracji, specjalności samorządowych na innych kierunkach studiów, takich np. jak zarządzanie czy politologia, doktorantów, pracowników naukowych, podejmujących w swych pracach różne aspekty samorządności terytorialnej czy też stosunków zatrudnienia. Mam również nadzieję, iż spotka się z życzliwym zainteresowaniem praktyków zajmujących się sprawami zatrudnienia w samorządzie terytorialnym, także samych pracowników samorządowych, a także tych wszystkich, którzy tematyką stosunków zatrudnienia w samorządzie terytorialnym są zainteresowani.

Sosnowiec, 21 grudnia 2015 r.

Bolesław Maciej Ćwiertniak