



Michał Culepa

Kadry i płace w jednostkach samorządowych



Kadry i płace w jednostkach samorządowych

Warszawa 2014



Redaktor:

Krystyna Trojanowska

Kierownik grupy wydawniczej:

Agnieszka Konopacka-Kuramochi

Wydawca:

Agnieszka Gorczyca

Kierownik produkcji:

Mariusz Jezierski

Korekta:

Zespół

Projekt okładki:

Piotr Fedorczyk

Skład:

Raster studio, N. Bogajczyk

Druk:

Drukarnia Miller

ISBN 978-83-269-3427-8

Copyright by Wydawnictwo Wiedza i Praktyka sp. z o.o.
Warszawa 2014

Wydawnictwo Wiedza i Praktyka sp. z o.o.

ul. Łotewska 9a, 03-918 Warszawa

tel. 22 518 29 29, faks 22 617 60 10, e-mail: cok@wip.pl

NIP: 526-19-92-256, KRS: 0000098264 – Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie

XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego

Wysokość kapitału zakładowego 200.000 zł.

Wszelkie prawa do niniejszej publikacji, w tym do jej tytułu oraz do treści zawartych w książce „Kadry i płace w jednostkach samorządowych”, podlegają ochronie prawnej przewidzianej w szczególności prawem autorskim. Ich przedruk oraz rozpowszechnianie bez wiedzy i zgody Redakcji są zabronione. Zakaz ten nie dotyczy cytowania ww. materiałów w granicach dozwolonego użytku, z powołaniem się na źródło.

Wszelkie materiały zawarte w niniejszej publikacji mają charakter wyłącznie popularyzacyjno-informacyjny i nie mogą być traktowane w sposób prawnie wiążący pomiędzy Czytelnikiem a Wydawcą lub Redakcją. Redakcja dokłada wszelkich starań, aby informacje i dane zamieszczone w tych czy opinii prawnej, jako że Wydawca ani Redakcja nie świadczy żadnych usług prawnych.

Nie mogą być one również traktowane jako oficjalne stanowisko organów i urzędów państwowych. Zastosowanie tych informacji w konkretnym przypadku może wymagać dodatkowych, pogłębionych konsultacji lub opinii prawnej.

Wobec powyższego Wydawca, Redakcja, redaktorzy ani autorzy ww. materiałów nie ponoszą odpowiedzialności prawnej w szczególności za skutki zastosowania się lub wykorzystania w jakikolwiek sposób informacji zawartych w tych materiałach.

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Pracodawcy i pracownicy samorządowi	9
Podmioty zatrudniające	11
Umowa o pracę skarbnika gminy	11
Stosunek pracy wójta	12
Zatrudnianie członków zarządu powiatu	14
Prywatny samochód do celów służbowych	14
Stanowiska kierownicze i pracownicy wykonujący czynności z zakresu prawa pracy	15
Upoważnienie do dokonywania czynności	15
Powołanie na stanowisko skarbnika	16
Zatrudnianie kierowników jednostek organizacyjnych	17
Pracodawca dyrektora zarządu transportu miejskiego	17
Pracodawca dyrektora powiatowego urzędu pracy	18
Akta osobowe dyrektora szkoły	18
Decyzje pracownika ośrodka pomocy społecznej	20
Odwołanie kierownika jednostki organizacyjnej ze stanowiska	21
Stanowiska w samorządzie	23
Definicja urzędnika samorządowego	23
Liczba doradców i asystentów	24
Rozdział 2. Podstawy nawiązania stosunku pracy	25
Umowa o pracę	25
Urlop bezpłatny pracownika powołanego na stanowisko zastępcy burmistrza	26
Umowa o pracę na okres krótszy niż 6 miesięcy	27
Ile razy pracownik samorządowy składa ślubowanie	29
Kolejna umowa o pracę pracownika samorządu	30
Umowa o pracę po służbie przygotowawczej	31
Zawarcie umowy o pracę z osobą na stanowisku pomoc administracyjna	32
Druga umowa o pracę u tego samego pracodawcy	34
Zastępowanie długo chorującego pracownika	35
Przeniesienie do pracy w innej jednostce samorządowej	36
Zamiana stanowisk	37
Dwie umowy po 1/2 etatu	38
Rozdział 3. Wymagania kwalifikacyjne	39
Podstawowe kwalifikacje dla wszystkich zatrudnionych	39
Wymagania kwalifikacyjne skarbnika gminy	40

Dowód na znajomość języka polskiego	42
Dokumenty w aktach osobowych pracownika	42
Zapytanie o niekaralność	43
Pojęcie wykonywania przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej	45
Zarzuty z Kodeksu karnego wobec pracownika samorządowego	46
Aresztowanie pracownika samorządowego	48
Nadzorowanie przejść dla pieszych	50

Rozdział 4. Nabór na stanowiska urzędnicze i służba przygotowawcza urzędników

Nabór konkursowy – procedury	51
Regulamin naboru w gminie	52
Przeniesienie na inne stanowisko urzędnicze	53
Ogłoszenie naboru na stanowisko sekretarza powiatu w trakcie zatrudnienia dotychczasowego sekretarza	54
Ujawnianie list kandydatów	55
Zdjęcie ogłoszenia o naborze	55
Podstawa odrzucenia ofert	56
Służba przygotowawcza i egzaminy	57
Pracownik na zastępstwo	58
Ponowne zatrudnienie urzędnika	60
Stanowisko pomocnicze i obsługi	61
Powołanie pracownika do służby przygotowawczej	62
Po umowie na zastępstwo – umowa na czas określony	63
Forma zwolnienia pracownika ze służby przygotowawczej	64
Zwolnienie z egzaminu	65
Moment ślubowania	66
Zmiana treści stosunku pracy z pracownikiem samorządowym wyłonionym w drodze konkursu na stanowisko kierownika jednostki	67

Rozdział 5. Stosunek pracy w samorządzie – wybrane aspekty

Okresowe oceny kwalifikacyjne i ich konsekwencje	69
Oceny pracowników i ich kierowników	69
Ocena okresowa sekretarza powiatu	70
Ocena osoby zarządzającej	70
Regulamin ocen	71
Forma oceny okresowej urzędnika	72
Awans wewnętrzny i jego ograniczenia	73
Przeniesienie na inne stanowisko	73
Awans na stanowisko zastępcy kierownika ośrodka pomocy społecznej	74
Wykonywanie stosunku pracy	76
Powierzenie obowiązków urzędnika niższego szczebla pracownikowi samorządowemu wyższego szczebla	76

Powierzenie pracy innemu pracownikowi za zatrudnionego odchodzącego na emeryturę	78
Wysłuchanie pracownika przed zastosowaniem kary porządkowej	80
Zatrudnienie członka rodziny w jednostce samorządowej	81
Przeniesienia służbowe	82
Oddelegowanie urzędnika samorządowego	83
Przeniesienie na niższe stanowisko za zgodą pracownika	84
Przeniesienie głównej księgowej z ośrodka pomocy społecznej do urzędu gminy	85
Tryb przeniesienia służbowego	86
Ograniczenia działalności gospodarczej – zakaz wykonywania prac zarobkowych naruszających zasadę bezstronności urzędniczej	88
Członek rady nadzorczej w spółkach prawa handlowego	88
Prowadzenie działalności gospodarczej przez pracownika zakładu budżetowego gminy	89
Praca na takim samym stanowisku poza sferą publiczną	90
Biuro rachunkowe w ramach działalności gospodarczej	91
Oświadczenie o prowadzonej działalności gospodarczej	92
Dodatkowe zajęcie pracownika samorządowego na stanowisku urzędniczym	93
Czas pracy	95
Czas pracy w samorządowym domu opieki społecznej	95
Zmiana godzin pracy radcy prawnego	97
Praca w dniu wolnym	101
Zatrudnianie samotnej matki na pierwszą zmianę	102
Praca w nadgodzinach skarbnika gminy	103
Powierzenie obowiązków w komisjach rady gminy	104
Godziny nadliczbowe dyrektora jednostki samorządowej	105
Rozdział 6. Wynagradzanie pracowników samorządowych	107
Zasady ogólne – ustalanie wynagrodzenia zasadniczego	108
Data wejścia w życie aneksu do regulaminu wynagradzania	108
Godzinowe stawki wynagradzania	109
Kategorie zaszeregowania dla danego stanowiska w regulaminie wynagradzania	110
Identyczne wynagrodzenia niezależnie od stażu pracy	112
Ustalenie wyższej kategorii zaszeregowania	113
Wyższy poziom minimalnego wynagrodzenia zasadniczego	115
Dodatek stażowy	116
Podwyższenie dodatku za wieloletnią pracę	116
Urlop bezpłatny a staż pracy	117
Okres prowadzenia działalności gospodarczej a staż pracy	118
Inne dodatki płacowe	119
Czasowy dodatek specjalny	119
Sposób przyznawania dodatku specjalnego	120
Dodatek funkcyjny dla starszych mistrzów	120

Charakter dodatku specjalnego	121
Zwrot kosztów podróży	121
Dodatek specjalny w wynagrodzeniu za nadgodziny	123
Nagrody jubileuszowe	125
Dodatek specjalny przyznany z projektu UE	125
Zasady obliczania nagród jubileuszowych	126
Wysokość nagród w regulaminie wynagradzania	127
Okresy nieobecności pracownika zaliczane do stażu pracy	128
Podstawa wymiaru nagrody jubileuszowej	129
Nagrody pieniężne	130
Nagroda za osiągnięcia w pracy	130
Odprawy emerytalno-rentowe	131
Wyplata odprawy w chwili zakończenia stosunku pracy	131
Wysokość odprawy przy zwiększonym dodatku funkcyjnym	133
Dodatkowe wynagrodzenie roczne – „trzynastka”	133
Prawo do „trzynastki” pracownika przeniesionego	133
Brak prawa do „trzynastki” w wysokości proporcjonalnej do przepracowanego okresu	135
Wyplata „trzynastki” za 2014 rok	136
Okres urlopu wypoczynkowego – traktowany jako okres przepracowany	137
Dodatkowe wynagrodzenie roczne u poprzedniego pracodawcy	139
Rozdział 7. Rozwiązanie stosunku pracy	141
Wypowiadanie umów	141
Zwolnienie długo chorującego pracownika	142
Prowadzenie działalności przez urzędnika a przyczyna zwolnienia	146
Odprawy z tytułu likwidacji jednostki organizacyjnej	147
Oświadczenie o wycofaniu wypowiedzenia	149
Skazanie pracownika prawomocnym wyrokiem sądu	150
Odprawa z tytułu rozwiązania umowy za porozumieniem stron	152
Podstawa wygaśnięcia stosunku pracy	153
Osiągnięcie wieku emerytalnego przyczyną wypowiedzenia	154
Sfałszowanie podpisu przez księgową	155
Rozwiązanie umowy z asystentem starosty	156
Rozwiązanie stosunku pracy dyrektorowi PCPR	157
Aresztowanie pracownika samorządu – urzędnika	159

Wstęp

Urzędy i jednostki samorządowe należą do największej grupy pracodawców w naszym kraju. W administracji samorządowej zatrudnionych jest ponad ćwierć miliona pracowników, z których większość podlega regulacjom szczególnym w zakresie zatrudnienia i wynagradzania. Pracownicy ci podlegają bowiem ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, która od czasu wydania była już kilkakrotnie zmieniana.

Specyfika stosunku pracy samorządowców jest głównym tematem niniejszej publikacji. Obok zwięzłego omówienia najbardziej istotnych zagadnień prawnych związanych z zatrudnieniem i wynagradzaniem pracowników samorządowych najważniejszą jej część stanowią propozycje rozwiązań najczęściej spotykanych problemów, z jakimi borykają się kadrowcy w jednostkach samorządowych.

Przyjęto dla niej praktyczną formułę pytań i odpowiedzi, mających charakter kasusów, opracowanych na kanwie rzeczywistych porad i zapytań, kierowanych do autora za pośrednictwem Internetu i na różnego rodzaju szkoleniach i konferencjach. Wiele miejsca w odpowiedziach zajmuje orzecznictwo sądowe, zwłaszcza Sądu Najwyższego, wskazujące zasadnicze kierunki wykładni obowiązujących przepisów prawa oraz niekiedy zawierające sugestie rozwiązania praktycznych problemów.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja, kładąca nacisk na praktykę i rozwiązywanie rzeczywistych problemów kadrowych w samorządach, będzie stanowić cenne źródło wiedzy nie tylko dla pracowników kadr, ale dla wszystkich zatrudnionych w jednostkach samorządowych.

Rozdział 1.

Pracodawcy i pracownicy samorządowi

Samorząd terytorialny stanowi jeden z głównych filarów władzy publicznej w Polsce. Zgodnie z przepisami konstytucji (art. 16) uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Wykonywanie władzy publicznej w ramach samorządu odbywa się za pośrednictwem jego jednostek organizacyjnych, które z kolei zatrudniają pracowników. Ich status regulują – oprócz przepisów Kodeksu pracy – także przepisy szczególne, zwłaszcza obowiązująca ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1202 – dalej ups). Ustawa ta reguluje zasadnicze prawa i obowiązki pracowników samorządowych oraz określa sposób ich zatrudnienia oraz wykonywania stosunku pracy.

Kategorie pracowników podlegających ustawie są precyzyjnie określone.

Ważne

Zgodnie z art. 2 ups przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- 1) urzędach marszałkowskich,
- 2) wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,
- 3) starostwach powiatowych,
- 4) powiatowych jednostkach organizacyjnych,
- 5) urzędach gmin (miast),
- 6) jednostkach pomocniczych gmin,
- 7) gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych,
- 8) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki,
- 9) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Jest to katalog zamknięty jednostek, które mogą zatrudniać pracowników samorządowych. Zauważyć należy, że zatrudnienie w ramach samorządu dotyczy tylko urzędów i jednostek organizacyjnych, ściśle powiązanych z tymi urządzeniami, bezpośrednio im podlegając. Natomiast zgodnie z art. 3 ups przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych wcześniej, których status prawny określają odrębne przepisy.

▶ **Ważne** ◀

Odrębne regulacje prawne dotyczą m.in.:

- nauczycieli (których status reguluje odrębna ustawa – Karta Nauczyciela),
- funkcjonariuszy straży miejskich i gminnych,
- pracowników jednostek pomocy społecznej,
- pracowników gminnych (miejskich) instytucji kultury, bibliotek, muzeów.

Warto jednak pamiętać, że w przypadku np. strażników miejskich i gminnych oraz pracowników jednostek pomocy społecznej w sprawach nieuregulowanych odrębnie ostatecznie mają i tak zastosowanie przepisy ups. Inaczej jest w przypadku nauczycieli – tu regulacja pragmatyczna jest kompletna i nie stosuje się w ogóle przepisów o pracownikach samorządowych. Z kolei pracownicy instytucji kultury wpisanych do rejestru i posiadających osobowość prawną również nie mogą być traktowani jako pracownicy samorządowi, gdyż są zatrudnieni w innych osobach prawnych, niepowiązanych bezpośrednio organizacyjnie z macierzystymi jednostkami samorządowymi, które je tworzą i finansują.

Tak samo nie są pracownikami samorządowymi zatrudnieni w spółkach należących do gmin, powiatów czy województw. Są to bowiem odrębne podmioty prawne, mające osobowość prawną, których sprawy pracownicze regulują wyłącznie przepisy ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1502) – dalej kp.