

Olgierd KUCHARSKI  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## Obowiązki pracownika samorządowego

### 1

Ustawodawca, decydując się na odrębne uregulowanie zasad zatrudniania pracowników samorządowych, uznał, że ta kategoria osób powinna być traktowana inaczej, aniżeli pozostali pracownicy podlegający wyłącznie przepisom Kodeksu pracy<sup>1</sup>. Nie wchodząc w zagadnienie celowości takiej decyzji<sup>2</sup>, należy zwrócić uwagę, że odmienność traktowania uwidacznia się na płaszczyznach: nawiązywania stosunku pracy, uprawnień i obowiązków pracowniczych.

Ta praca zostanie poświęcona analizie regulacji prawnych dotyczących tego ostatniego zagadnienia, a więc obowiązków spoczywających na osobach zatrudnionych w samorządzie, z położeniem nacisku na te, które mają podstawowy charakter. Wydaje się, że z prawnego punktu widzenia właśnie ta tematyka, która stanowi później podstawę rozważań dotyczących odpowiedzialności pracowniczey, jest niezwykle doniosła. Ponadto sformułowanie przepisów powoduje, że nadal występują pewne wątpliwości w praktyce stosowania tych przepisów.

<sup>1</sup> Aktem, który dotyczy zatrudniania pracowników samorządowych jest ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.), w dalszej części pracy zwana ustawą. Aktem, który będzie również powoływany w treści artykułu, a dotyczący zatrudniania innych pracowników jest ustawa z 26.06.1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.), zwany w dalszej części pracy Kodeksem pracy.

<sup>2</sup> Taka ocena została zawarta m.in. w pracy Z. Górala, *Zakres i cel odmiennej regulacji samorządowych stosunków pracy w relacji do Kodeksu pracy*, [w:] *Stosunki pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 67–78 oraz B. M. Ćwiertniak, *Podstawy zatrudniania pracowników samorządowych (uwagi de lege ferende)*, [w:] *Stosunki pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 105–124.

## 2

Zanim przejdę do rozważań ściśle dogmatycznych, warto dokonać pewnych ustaleń teoretycznych w zakresie rozumienia pojęcia obowiązku w prawie, ponieważ będzie to miało znaczenie dla dalszej części pracy i, w moim przekonaniu, pozwoli wyjaśnić niektóre problemy.

Najprostsze ujęcie obowiązku polega na tym, że norma prawna ustanawia dla danego rodzaju adresatów i w danych warunkach nakaz lub zakaz określonego zachowania (działania lub zaniechania)<sup>3</sup>. Nałożenie obowiązku przez ustawodawcę powoduje, że następuje ograniczenie możliwości wyboru swojego zachowania przez adresata, który nie ma w tym zakresie większej swobody. W szczególności zakaz określa typy zachowań uznane przez normę za niedopuszczalne. Natomiast nakaz wskazuje określony sposób zachowania adresata przepisu, któremu on powinien się podporządkować, aby nie ponosić konsekwencji prawnych.

Od tak rozumianego obowiązku prawnego należy odróżnić poczucie obowiązku moralnego, etycznego, obyczajowego, które są głównie kategoriami moralnymi. Przeciwnieństwem obowiązku jest uprawnienie, polegające na daniu adresatowi normy prawnej pewnej możliwości wyboru swojego zachowania, które nie jest jego obowiązkiem.

Niewykonanie tak rozumianego obowiązku, a więc nie zastosowanie się do nakazu lub zakazu, powinno lub może pociągać za sobą przewidziane przez prawo ujemne dla adresata skutki prawne. Nie wszystkie przepisy prawa przewidują sankcje dla adresata, który nie zastosuje się do danego nakazu lub zakazu. Do klasy obowiązków niewymuszalnych, należą min. zobowiązania naturalne – przedawnione<sup>4</sup>.

Głębsza analiza pojęcia obowiązku musi być oparta na ustaleniu teoretycznym istoty ontologicznej pojęcia. Najbardziej uzasadnionym wydaje się być stanowisko uznające, że pojęcia obowiązku i uprawnienia oznaczają pewne relacje zachodzące pomiędzy elementami wyznaczonymi przez normę prawną, mają więc charakter kategorii normatywnych, których sens jest zrozumiały dopiero wtedy, gdy odniesiemy je do określonych norm postępowania<sup>5</sup>. Obowiązek jest zatem terminem języka prawniczego i jego wyjaśnienie jest możliwe tylko na gruncie tego języka. Dlatego desygnatem tego pojęcia mogą być tylko złożone relacje z uprawnieniami zachodzące pomiędzy różnymi normatywnymi elementami, które charakteryzują adresatów, ich zachowania oraz sytuacje, w których

<sup>3</sup> A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 144; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. Beck, Warszawa 1998, s. 52; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Naukowa Oficyna Wydawnicza, Katowice 1997, s. 28.

<sup>4</sup> J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do...*, s. 29.

<sup>5</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1986, s. 355.

działają<sup>6</sup>. Deskryptywnie istotę obowiązku można określić z punktu widzenia sytuacji adresata normy prawnej oraz możliwych sposobów zachowania się jako<sup>7</sup>:

- ograniczenie swobody wyboru zachowania się przez adresata normy – poprzez ograniczenie ilości alternatyw postępowania, spośród których podmiot może dokonać wyboru postępowania,
- psychologicznie obowiązek jest odczuwany jako pewien swoisty nacisk lub ciężar, ale tylko przez adresatów, którzy przyswoili sobie wewnątrznie adresowane do nich normy postępowania,
- w kontekście społecznym funkcjonowania norm prawnych – obowiązek oznacza przeważnie sankcję, polegającą na ujemnej dla podmiotu reakcji środowiska społecznego lub aparatu państwowego,

Obowiązek może być ujmowany od strony pozytywnej lub negatywnej. Pozytywny oznacza nakaz działania lub zakaz zaniechania, negatywny natomiast zakaz działania lub nakaz zaniechania.

Te uwagi obrazują złożoność analizowanego pojęcia. Podkreślić należy jego wielopłaszczyznowy charakter, zrelatywizowany do konkretnych norm postępowania. Dlatego, rozważając w dalszej części obowiązki pracownika samorządowego, uwaga będzie zwrócona szczególnie na wskazywanie norm postępowania, do których można odnieść nakazy lub zakazy określonego postępowania. Tylko w ten sposób można bowiem uniknąć ciągłego podkreślania „niejasności” lub ogólnikowości przepisów. Myślę również, że to ustalenie pozwoli na wyjaśnienie niektórych wątpliwości wysuwanych w literaturze, co do sposobu formułowania przepisów nakładających obowiązki. Siłą rzeczy mają one charakter złożony, bo taka jest istota obowiązków (ich wielkiej ilości, ale i wielopłaszczyznowości) nakładanych na osoby wykonujące zadania w złożonych i skomplikowanych funkcjonalnie organizacjach – jakim bez wątpienia są jednostki samorządu terytorialnego.

### 3

Przed przystąpieniem do analizy szczegółowych obowiązków pracownika samorządowego należy jeszcze krótko określić, czym są w ogóle obowiązki pracownicze. Najbardziej ogólnie można powiedzieć, że podstawowe obowiązki wynikają z treści stosunku pracy, na które składają się z jednej strony wykonywanie pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy, a z drugiej konieczność wypłaty wynagrodzenia. Tworzą one więc zobowiązaniową pomiędzy pracownikiem a pracodawcą. Nie wchodzi zatem generalnie w skład obowiązków pracowniczych prawa i obowiązki wobec innych podmiotów. W związku z pozostawianiem w stosunku pracy pewne obowiązki obciążają pracodawcę wzglę-

<sup>6</sup> Ibidem, s. 356.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 357.

dem państwa w zakresie: ubezpieczenia społecznego, przestrzegania tajemnicy państwowej przez pracownika<sup>8</sup>. W skład treści stosunku pracy wchodzi generalnie wyłącznie indywidualne prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Niektóre jednak wzajemne prawa i obowiązki mają charakter mieszany, np. zapewnienie prawidłowych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy obciąża pracodawcę względem pracownika i jest to wymuszane regulacjami powszechnie obowiązującymi. Korelacja praw i obowiązków pracodawcy i pracownika nie mają ekwiwalentnego (równoważnego) charakteru.

Struktura obowiązków jest mało przejrzysta, jedne są ogólne, inne szczegółowe i to utrudnia dokonanie ich charakterystyki. Wynika to z faktu, że pracownik samorządowy jest pracownikiem w danym urzędzie, a nie w szerszym wymiarze, np. w służbie danej jednostki terytorialnej<sup>9</sup>. Dodatkowo, zakres obowiązków z ustawy zawiera w sobie istotne przepisy ze sfery etyki służby publicznej<sup>10</sup>.

W wypadku pracowników samorządowych zestawienie ich obowiązków będzie miało źródło nie tylko w ustawie o pracownikach samorządowych, ale również dodatkowo w Kodeksie pracy. W takiej też kolejności zostaną scharakteryzowane.

#### 4

Rozpoczynając analizę obowiązków nałożonych na pracowników samorządowych, należy na wstępie stwierdzić, że pracownicy samorządowi nie stanowią jednolitej grupy<sup>11</sup>. Taka sytuacja powoduje, że ma duże znaczenie określania obowiązków dla danej grupy. Na plan pierwszy wysuwa się podział dokonany ze względu na kryterium podstawy nawiązania stosunku pracy, gdzie wyróżniamy zatrudnienie na podstawie wyboru (np. wójt, burmistrz), powołania (np. skarbnik) oraz umów o pracę (wszyscy pozostali, w szczególności urzędnicy, kierownicy, obsługa, asystenci)<sup>12</sup>. Drugim rozróżnieniem, które będzie miało olbrzymie znaczenie dla określenia obowiązków, jest podział w ramach pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych, na stanowiskach urzędniczych, na stanowiskach pomocniczych i obsługi oraz asystentów i doradców<sup>13</sup>. Te podziały mają istotne znaczenie dla poprawnej identyfikacji, w jakim stopniu, które obowiązki obciążają daną grupę zawodową. Zupełnie inny zakres obowiązków będzie miała osoba z obsługi,

<sup>8</sup> L. Florek, T., Zieliński, *Prawo Pracy*, C.H. Beck 2009, s. 147.

<sup>9</sup> H. Izdebski, *Samorząd Terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 259

<sup>10</sup> H. Izdebski, *Samorząd Terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 267,

<sup>11</sup> Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Diffin, Warszawa 1999, s. 177,

<sup>12</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy.

<sup>13</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy.

urzędnik czy wójt. To stwierdzenie jest oczywiste, ale ustawodawca, wprowadzając Rozdział 3 ustawy, w którym określono obowiązki pracownika samorządowego, nie dokonał takiego rozróżnienia, co przy powierzchownym odczytaniu przepisów, może prowadzić do absurdalnych rezultatów w postaci nałożenia na konserwatora jako jego podstawowego obowiązku – przestrzegania przy wykonywaniu pracy zapisów Konstytucji RP. Wydaje się, że konstrukcja ustawy w tym zakresie jest wadliwa i powinno być zastosowane wyłączenie do urzędników, a nie pracowników wykonujących jedynie techniczne zadania obsługi urzędów (kierowców, dozorców itp.)<sup>14</sup>. Podobnych przykładów można podać jeszcze wiele (np. nakaz dbania o środki publiczne, gdy część zatrudnionych w urzędzie nie ma na to żadnego wpływu). Można jedynie stwierdzić, że różne obowiązki z ustawy w różnym stopniu obciążają różne grupy.

Dodatkowo, zapisy szczególnie art. 24 ustawy, powoduje, że interpretacja przepisów nie jest łatwa ze względu na nadmierną ogólnikowość, a zwłaszcza odwoływanie się do niedookreślonych zwrotów<sup>15</sup>. Zwraca się uwagę, że przepis ten ze swojej istoty tworzy szereg klauzul generalnych, które w każdej indywidualnej sprawie należy na nowo interpretować, co nie jest zadaniem łatwym. Można stwierdzić, że obowiązki wskazane w tym przepisie wykraczają poza klasyczny układ pracodawca–pracownik<sup>16</sup>. Takie ogólnikowe sformułowanie przepisów utrudnia weryfikację zachowania pracownika w stosunku do nałożonych obowiązków i rodzi pytanie o hierarchizację obowiązków i ich zasadność.

Stosując wykładnię porównawczą, można stwierdzić, że tworząc ustawę o pracownikach samorządowych, posiłkowano się istniejącymi już regulacjami dotyczącymi urzędników urzędów państwowych, służby cywilnej<sup>17</sup>. Tylko że te ustawy dotyczą jednolitych grup urzędników i poza ich zakresem są pracownicy pomocniczy i obsługi. Ten fakt nie został dostrzeżony. Podobny zarzut, o niespójności regulacji w tym zakresie, dotyczył również poprzedniej regulacji dotyczącej pracowników samorządowych<sup>18</sup>, ale jak widać nie stało się to przedmiotem refleksji ustawodawcy.

Przechodząc do analizy poszczególnych obowiązków ustawy nałożonych na pracowników samorządowych, wydaje się, że charakterystykę należy rozpocząć od art. 1 ustawy, w którym zapisano *ratio legis* całego aktu, ale odnosi się też do

<sup>14</sup> B. M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991, s. 68–70.

<sup>15</sup> Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie...*, s. 178.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 179.

<sup>17</sup> Kolejno uregulowane w: ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.); ustawie z 16 kwietnia 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 269). Analizy tego zjawiska dokonał min. K. W. Baran w pracy: *Status pracownika samorządowego*, „Nowe Prawo” 1991, z. 1, s. 95–96. Pomimo faktu, że większość cytowanych prac odnosi się do poprzednio obowiązującej regulacji, to w przytoczonym zakresie nadal zachowują pełną aktualność.

<sup>18</sup> Ustawa z 22.03.1990 o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

oczekiwań stawianych pracownikom samorządowym. W przepisie tym zapisano, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych (...) ustanawia się przepisy określające status prawny pracowników samorządowych”. Ten zapis wskazuje, że każdy pracownik musi wykonywać swoje zadania profesjonalnie (zawodowo), uczciwie, sumiennie i starannie (rzetelnie) oraz bezstronnie. W wypadku urzędników oraz innych osób wydających decyzje w imieniu urzędu, nie mały wpływ na ich działalność mają zapisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>19</sup>, który narzuca m.in. terminy załatwiania spraw, ich formę, ale też wskazuje sytuacje, kiedy należy wyłączyć się od czynności prowadzących do wydania decyzji. Do pozostałych pracowników odnosi się na pewno zapis o rzetelności w wykonywaniu pracy.

W wypadku urzędników niektórzy autorzy wskazują, że na plan pierwszy wysuwa się złożenie ślubowania, bo od tego obowiązku zaczynają się dopiero dalsze, o czym stanowi art. 18 ustawy<sup>20</sup>.

Przechodząc do analizy art. 24 ustawy, tj. podstawowej regulacji dotyczącej obowiązków pracowników samorządowych, należy wskazać jego treść, ponieważ ona uwidacznia problemy interpretacyjne, o których pisałem wyżej, a jednocześnie pozwoli na uporządkowanie dalszego wywodu.

„Art. 24.

1. Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli.
2. Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności:
  - 1) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
  - 2) wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
  - 3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania;
  - 4) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej;
  - 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami;
  - 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
  - 7) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.”

Ustawodawca podzielił zatem obowiązki pracowników samorządowych na dwie kategorie: obowiązki podstawowe (o charakterze generalnym) określone

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

<sup>20</sup> B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 221.

w art. 24 ust. 1 (dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli) oraz pozostałe, wymienione w art. 24 ust. 2.

Analizując ust. 1 art. 24, należy wskazać, że pojęcia interesu państwa, gminy i obywateli są klauzulami generalnymi, czyli zwrotami niedookreślonymi odsyłającymi do ocen pozaprawnych. W razie sporu, czy zachowanie pracownika spełniało należne wymagania, rozstrzygnięcie musi każdorazowo opierać się na odrębnej ocenie wszystkich okoliczności faktycznych sprawy, a poprzedzać ją musi ustalenie przez organ oceniający, co w danym momencie stanowi ten interes<sup>21</sup>. Nasuwa się pytanie, czy w razie kolizji interesu lokalnego z interesem ogólnym bądź indywidualnym urzędnik samorządowy ma w swym postępowaniu kierować się przede wszystkim tym pierwszym, zdaniem K. Barana – nie<sup>22</sup>. Ustawodawca odwołuje się do różnych grup interesów, co rodzi pytanie o ich hierarchizację.

Przechodząc do wykładni systemowej przepisu, należy wskazać, że pojęcie zadań publicznych obecne jest w art. 163 oraz 166 Konstytucji RP<sup>23</sup>, określającym zakres działań samorządu terytorialnego, który obejmuje ogół spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Wskazane w art. 24 ust. 1 zadania publiczne to zadania wskazane również w poszczególnych ustawach określających funkcjonowanie samorządu terytorialnego, w szczególności w artykule 7 ust. 1 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>24</sup>, który przedstawia katalog zadań własnych gminy, zaliczając do nich sprawy:

- a) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- b) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- c) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- d) działalności w zakresie telekomunikacji,
- e) lokalnego transportu zbiorowego;
- f) ochrony zdrowia;
- g) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- h) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- i) gminnego budownictwa mieszkaniowego;

<sup>21</sup> M. Taniewska-Peszko, *Obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych – wybrane zagadnienia*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej” 1992, nr 9, s. 33 i n.

<sup>22</sup> K. Baran, *Status prawny pracownik samorządu terytorialnego*, „Nowe Prawo” 1991, nr 1–3, s. 86 i n.

<sup>23</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

- j) edukacji publicznej;
- k) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury, oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- l) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- ł) targowisk i hal targowych;
- m) zieleni gminnej i zadrzewień;
- n) cmentarzy gminnych;
- o) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- p) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Podobnie szeroki zakres zadań publicznych o charakterze ponadgminnym nałożono w artykule 4 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>25</sup> na powiaty, a w artykule 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>26</sup>, na samorząd województwa. Przedstawiony katalog zadań gminy zwraca uwagę, jak szerokim wachlarzem spraw zajmuje się samorząd terytorialny. W odniesieniu do pracowników szczególnie mniejszych jednostek – muszą oni posiadać dosyć uniwersalną i szeroką wiedzę, ponieważ przeważnie każdy z nich zajmuje się kilkoma zagadnieniami. To już wpływa na określenie zakresu obowiązków, a przez to i odpowiedzialności.

W przypadku gmin ich zadania publiczne mogą być wskazane również w innych ustawach, a ze względu na domniemanie kompetencji gminy w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy katalog zadań wskazanych w art. 7 ust. 1 tej ustawy nie ma charakteru zamkniętego.

Pojęcie środków publicznych, o którym mowa w analizowanym artykule, jako jedno z kluczowych pojęć finansów publicznych zostało zdefiniowane w art. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>27</sup>, który do środków publicznych zalicza:

1. dochody publiczne;
2. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
3. inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi;
4. przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, pochodzące ze sprze-

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.



daży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji finansowych;

5. przychody jednostek sektora finansów publicznych, pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz z innych źródeł.

Przez pojęcie środków publicznych należy więc rozumieć środki krajowe i zagraniczne, budżetowe i pozabudżetowe, przymusowe i dobrowolne, bezzwrotne i zwrotne, podatkowe i niepodatkowe.

Na tak szeroko określony przez ustawodawcę katalog zadań publicznych i środków publicznych nakłada się obowiązek uwzględnienia interesu publicznego oraz indywidualnego interesu obywateli. Pomijając rozważania na temat samego pojęcia interesu, należy zwrócić uwagę, że pojęcie „uwzględnienie” oznacza wartościowanie – ocenianie danej sytuacji, co powoduje, że wydawana decyzja musi być oparta na nieostrych przesłankach. Powyższa regulacja dotyczy działań władczych podlegających min. art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, do którego to przepisu istnieje bogate orzecznictwo ułatwiające podjęcie trafnej decyzji. Pomijając aspekty administracyjno-proceduralne, które nie są przedmiotem tej pracy, należy podkreślić, że z punktu widzenia obowiązków pracowniczych dotyczących wyłącznie stanowisk o charakterze urzędniczym jest to niezwykle trudny i złożony problem.

W ust. 2 art. 24 ustawy zawarto szczegółowy wykaz obowiązków. Użyte sformułowanie „w szczególności” wskazuje, że nie jest to katalog zamknięty.

Jako pierwszy z obowiązków ustawodawca wskazał obowiązek przestrzegania Konstytucji RP i innych przepisów prawa. Wymienienie Konstytucji RP na pierwszym miejscu wśród przepisów prawa, których jest zobowiązany przestrzegać pracownik samorządowy, wynika ze szczególnej pozycji tego aktu prawnego w polskim systemie źródeł prawa – jej naczelnej pozycji w hierarchii aktów prawnych. Zapis ten należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnej zasady państwa prawnego, znajdującej swój wyraz w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a także zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego, który wskazuje, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Charakterystyka zasad zawartych w Konstytucji RP oraz innych ustawach przewyższa możliwości tej pracy, dlatego, odsyłając do literatury, należy wskazać na istotę treści zasady legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji RP, którą należy rozumieć jako zobowiązanie wszystkich organów państwa do wykazania się legitymacją prawną (kompetencją miejscową, rzeczową, instancyjną) przy wykonywaniu władzy publicznej, działania wyłącznie na

podstawie ustawowej delegacji, co dodatkowo podkreślono w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego. Dla pracownika samorządowego, a faktycznie osoby wydającej akty administracyjne, ta zasada jest podstawowym fundamentem działania. Jej złamanie powoduje skutki nie tylko w sferze pracowniczej, ale także innej, jak np. odszkodowawczej, a czasami karnej.

Kolejnym obowiązkiem szczegółowym jest zobowiązanie pracownika do sumiennego, sprawnego i bezstronnego wykonywania powierzonych mu zadań. Pojęcie „sumiennosc” jest bliskie znaczeniowo pojęciu rzetelności. Terminami tym posługuje się art. 100 § 1 Kodeksu pracy, o którym będę pisał w dalszej części pracy. Należy uznać, że przepisy prawa pracy w tym zakresie zostały rozwinięte w ustawie o pracownikach samorządowych, dostosowane do specyfiki funkcjonowania administracji samorządowej. Obowiązek bezstronności należy rozważać w kontekście art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, który określa, że władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Na podstawie powyższych regulacji należy uznać, że bezstronność pracowników samorządowych powinna obejmować powyższe aspekty funkcjonowania państwa<sup>28</sup>. Bezstronne wykonywanie zadań przez pracowników samorządowych powinno być utożsamiane z działaniem na podstawie i w granicach prawa, co powinno być gwarancją zachowania bezstronności przez pracowników samorządowych. Wreszcie bezstronność działania powinna być rozumiana łącznie z art. 24 i następnym Kodeksu postępowania administracyjnego, który zawiera instytucje wyłączenia pracownika w razie zaistnienia okoliczności, które mogłyby powodować brak obiektywizmu w jego działaniu. Kolejnym określeniem odnoszącym się do wykonywania pracy przez samorządowca jest pojęcie „sprawny”, a więc szybki, unikający zbędnej zwłoki. To pojęcie można odnosić do każdego pracownika, jednak wydaje się, że ustawodawcy chodziło raczej o osoby wykonujące czynności z zakresu władzy publicznej. Warto wskazać, że wymuszeniu sprawnego załatwiania spraw służą przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 35 i następne) określające terminy na załatwianie spraw.

Następnym obowiązkiem określonym w art. 24 ust. 2 pkt 3 jest udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania. Granice tego obowiązku, a zarazem tryb i zasady dostępu do informacji publicznej zostały szczegółowo określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W art. 1 tej ustawy wskazano, że przez informację publiczną należy rozumieć każdą informację o sprawach publicznych, a każdy wyjątek od tej reguły musi być wskazany w innej ustawie.

<sup>28</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych 2010 – komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 169.

Artykuł 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>29</sup> stanowi, że każdemu przysługuje prawo do informacji publicznej, a od zainteresowanej osoby nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Ten obowiązek będzie dotyczył tych osób, którym pracodawca wskazał to w zakresie wykonywanych czynności.

W kolejnym punkcie określono, że pracownik samorządowy powinien przestrzegać tajemnicy ustawowo chronionej. Znalazł on swoje uszczegółowienie w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>30</sup>. Art 5 tej ustawy określa rodzaje tajemnic, z którymi może mieć styczność pracownik samorządowy. Natomiast w art. 6 określono, że klauzule tajności nadaje osoba uprawniona do podpisania dokumentu. Z przepisów wynika zatem, że to pracodawca samorządowy (albo wskazana przez niego osoba) powinien określić stopień tajności materiałów, którymi posługuje się pracownik samorządowy, albo też określić pracownikowi zasady postępowania z dokumentami zawierającymi tajemnice państwowe wytworzonymi poza urzędem. Taka informacja powinna być bezwzględnie udzielana każdej osobie, która ma dostęp do tego typu materiałów. Naruszenie tego obowiązku ma o tyle istotne znaczenie, że będzie wywoływało nie tylko konsekwencje z zakresu prawa pracy, ale również, czy przede wszystkim, prawnokarne.

Kwestie dotyczące ochrony tajemnicy służbowej znajdują unormowanie również na gruncie prawa pracy w art. 100 §2 pkt 4 Kodeksu pracy, który zostanie scharakteryzowany w dalszej części pracy.

Kolejnym obowiązkiem nałożonym na pracowników samorządowych jest konieczność zachowania uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami. Został on po raz pierwszy ustanowiony przez komentowaną ustawę. Jest on tożsamy z obowiązkiem przestrzegania w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego, określonych w art. 100 §2 pkt 6 K.p. Jest wyrazem służebnej roli organów samorządu względem społeczności lokalnej z jednej strony, a z drugiej nakazu zachowywania podstawowych standardów moralnych, etycznych i obyczajowych w kontaktach międzyludzkich. Wydaje się, że tego rodzaju postanowienie nie wymaga zapisania w regulacji ustawowej w tak szczegółowy sposób i regulacja Kodeksu pracy jest bardziej wyważona. Problemem jest bowiem zdefiniowanie w konkretnej sytuacji pojęcia życzliwości czy uprzejmości, a z drugiej wyegzekwowania tego od pracownika. Wydaje się, że postanowienie tak sformułowane powinno się znajdować w Kodeksie etyki.

Z tej samej grupy, nawiązującej do zasad współżycia społecznego, a więc zasad moralności, etyki, jest obowiązek zachowania godności w pracy i poza nią. Ma on charakter szczególny. Jego zakres oddziaływania wykracza bowiem

<sup>29</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228.

poza normalny zakres stosunku pracy – obowiązuje on również poza miejscem wykonywania pracy. Pojęcie zachowania z godnością sprawia pewne problemy w praktyce. Należy uznać, że ustawodawca, posługując się tym pojęciem, miał na myśli wszelkie zachowania pracownika samorządowego, które negatywnie wpływają na wizerunek urzędu samorządowego<sup>31</sup>. Stanowi zatem dosyć daleko idącą ingerencję w sferę życia osobistego. Kolejnym skutkiem tak sformułowanego przepisu jest fakt, że będzie on dotyczył wszystkich kategorii pracowników samorządowych od urzędnika aż po konserwatora, dozorcę, czy inną osobę obsługi technicznej. Wyjściem z sytuacji jest fakt, że każdy przypadek naruszenia tego przepisu należy rozpatrywać indywidualnie, co pozwala inaczej ocenić zachowanie różnych kategorii pracowników, np. wójta i osoby sprzątajacej.

Ostatnim obowiązkiem wymienionym w art. 24 jest nakaz stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych przez pracowników samorządowych. Jest on kolejnym zapisem, który ma charakter niedookreślony, a zarazem trudny do oceny i egzekwowania. Stanowi on pewnego rodzaju postulat skierowany do pracowników samorządowych, ponieważ nie zapisano skutecznych mechanizmów egzekwowania od pracodawcy realizacji organizowania szkoleń doskonalących czy pomocy dla pracownika doształcającego się. Treść tego przepisu należy rozpatrywać w kontekście art. 29 ustawy, który stanowi, że pracownicy samorządowi uczestniczą w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych, a w planach finansowych jednostek przewiduje się środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych.

W art. 25 nałożono na pracowników samorządowych obowiązek wykonywania poleceń przełożonego sumiennie i starannie. Pojęcie sumiennosci i staranności zostanie opisane poniżej. Natomiast skupię się na obowiązku wykonywania poleceń. Zasadniczo pracownik samorządowy musi wykonywać wszystkie polecenia swojego przełożonego, które mieszczą się w jego zakresie obowiązków. Wynika to z faktu, że stosunek pracy charakteryzuje się podporządkowaniem pracownika, co do sposobu wykonywania pracy, pracodawcy, który może władczo i jednostronnie określać sposoby jej wykonywania, a pracownik musi takie dyspozycje wykonać. Równocześnie ustawodawca w art. 25 ust. 2 oraz 3 wskazał dwie sytuacje, w których pracownik samorządowy może odstąpić od wykonania polecenia służbowego. Pierwsza sytuacja zachodzi, gdy pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie przełożonego jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki. W takim wypadku pracownik, który otrzymuje polecenie spełniające co najmniej jedną ze wspomnianych powyższych przesłanek, jest zobowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego, a w razie pisemnego potwierdzenia wykonania polecenia służbowego jest obowiązany je zrealizować, jednocześnie informując o tym fakcie kierownika jednostki, w której jest zatrud-

<sup>31</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych 2010 – komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 170.

niony. W drugiej sytuacji pracownik samorządowy może odstąpić od wykonywania polecenia przełożonego, w przypadku, gdy jego realizacja prowadziłaby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a więc jest sprzeczne z prawem karnym lub prawem wykroczeń. W przeciwieństwie do sytuacji opisanej wyżej, w takim przypadku odstąpienie od wykonania polecenia ma charakter absolutny – decyzja pracownika samorządowego jest ostateczna, nie może być zmieniona pisemnym potwierdzeniem polecenia. Pracownik musi natychmiast niezwłocznie poinformować w formie pisemnej kierownika jednostki o niewykonaniu polecenia przełożonego. Przepis zawiera więc trzy przesłanki, które upoważniają pracownika samorządowego do odstąpienia od wykonania polecenia służbowego: przekonanie o niezgodności polecenia z prawem, przekonanie o znamionach pomyłki w odniesieniu do polecenia oraz przekonanie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia w wyniku wykonania polecenia. W odniesieniu do przesłanki pierwszej oraz ostatniej ocena, czy dana sytuacja spełnia jeden lub drugi warunek, może być w praktyce często dyskusyjna, każde bowiem polecenie prowadzące do popełnienia przestępstwa jest niezgodne z prawem. Przesłanka druga – przekonanie o znamionach pomyłki – ma charakter niezwykle szeroki, przez co w praktyce może być nadużywana<sup>32</sup>. Tę sytuację należy rozpatrywać w kontekście art. 100 § 1 Kodeksu pracy, który stanowi, że pracownik jest obowiązany stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. Sytuacja pracownika samorządowego jest zatem nieco inna niż pozostałych pracowników, którzy samodzielnie dokonują kwalifikacji prawnej.

W art. 26 ustawy zawarto zakaz powstania bezpośredniej podległości służbowej pomiędzy osobami dla siebie najbliższymi, tj. małżonkami, krewnymi do drugiego stopnia włącznie oraz powinowatymi pierwszego stopnia, osobami przysposobionymi, związanymi opieką lub kuratelą. Ten przepis ma zapobiegać tworzeniu się niewłaściwej atmosfery w pracy oraz podejrzaniom o nepotyzm, dyskryminację osób niespokrewnionych.

W art. 27 i 28 ustawy uregulowano zasady przeprowadzania ocen okresowych pracy urzędników samorządowych w tym również i kierowników. Oceny okresowe stanowią ważny element zarządzania zasobami ludzkimi. Umożliwiają wartościowanie wykonywanych obowiązków, a ponadto wyznaczają kierunki rozwoju zawodowego oraz pełnią rolę motywacyjną. Kryteria oraz sposób dokonywania i oceniania określi kierownik jednostki. Od dokonanej oceny każdy pracownik może się odwołać.

W art. 30 ustawy określono zasady odejmowania przez pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym w tym kierowniczym dodatkowego zatrudnienia. Przepis ten wprowadza zakaz wykonywania zajęć

<sup>32</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych 2010 – komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 172.

pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami wykonywanymi w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, a także zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Dodatkowe zajęcia mogą być wykonywane zarówno na dowolnej podstawie prawnej, nie ma znaczenia rodzaj podmiotu, na którego rzecz te zajęcia są wykonywane, podstawa prawna, czas trwania czy ich charakter odpłatny lub nieodpłatny. Zastosowanie art. 30 nie wymaga wykazania konkretnych przykładów stronniczości lub interesowności. W wyroku z dnia 18 czerwca 1998 r., Sąd Najwyższy<sup>33</sup> podkreślił, że do rozwiązania umowy o pracę wystarczy „jedynie możliwość wywołania podejrzeń o stronniczość lub interesowność”. Zdaniem Sądu zaistnienie podejrzeń o stronniczość (oficjalne skargi na praktyki panujące w urzędzie, stawianie władzom lokalnym zarzutów tolerowania dwuznacznego stanu rzeczy, wyrażanie przez interesantów przekonania, że przedłużanie się załatwiania określonych spraw spowodowane jest zaistniałą sytuacją) może stanowić podstawę wypowiedzenia takiemu pracownikowi stosunku pracy. „Przyczyną uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na podstawie tego przepisu jest możliwość wywołania wykonywanymi czynnościami podejrzenia o stronniczość i interesowność. Pracodawca nie musi zatem wykazywać, że pracownik wykonywał swoje obowiązki stronniczo lub interesownie, a zwłaszcza że uzyskiwał w związku z ich wykonywaniem jakiegokolwiek korzyści”<sup>34</sup>. Niewątpliwą wadą tego przepisu jest pozbawienie możliwości zabezpieczenia się przez pracownika w postaci prawa do uzyskania wcześniejszej zgody na dodatkowe zatrudnienie, jak ma to miejsce w odniesieniu np. do członków korpusu służby cywilnej.

Obowiązkiem nałożonym na pracownika zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym, w art. 31 ustawy jest nakaz złożenia oświadczenia o prowadzonej działalności gospodarczej. Celem tego przepisu jest zapewnienie transparentności urzędników i, podobnie jak poprzedniego artykułu, zapobieganie stronniczości, podejrzaniom o nepotyzm.

Ostatnim przedstawionym przepisem jest art. 32 ustawy, w którym nałożono na osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych, obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego na żądanie pracodawcy. Celem tego przepisu jest zapobieganie korupcji, a więc badanie, czy urzędnik nie wzbogacił się w nieuczciwy sposób na wykonywanych czynnościach.

Obowiązki obciążające pracowników samorządowych mają bardzo zróżnicowany charakter. W dodatku ustawodawca nie wykazał szczególnej staranności formułując przepisy, co dodatkowo pogłębia trudności w ich stosowaniu.

<sup>33</sup> O sygn. I PKN 188/98, opubl. w OSNP 1999 r. Nr 13, poz. 421.

<sup>34</sup> Wyrok SN z dnia 18 czerwca 1998 r., I PKN 188/98, opubl. w OSNP 1999 r. Nr 13, poz. 421.

## 5

W przypadku pracowników samorządowych, należy również wspomnieć, że ich stosunki pracy podlegają w ograniczonym zakresie przepisom Kodeksu pracy. Wynika to z treści art. 43 ustawy, który stanowi, że w sprawach nie uregulowanych ustawą stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. W związku z tym, że regulacje ustawy oraz Kodeksu pracy dotyczące obowiązków pracowniczych – nie pokrywają się zakresem treściowym, należy uznać, że w tym zakresie Kodeks pracy wiąże również pracowników samorządowych. Z wcześniejszych rozważań jasno wynika, że katalog obowiązków zawarty w ustawie, faktycznie dotyczy stanowisk o charakterze urzędniczym. Dlatego przepisy Kodeksu pracy dotyczące obowiązków, będą miały pierwszorzędne znaczenie dla pracowników obsługi i pomocniczych, natomiast dla pozostałych kategorii pracowników będą miały charakter jedynie uzupełniający. Tę uwagę należy mieć na względzie, odnosząc się do stanowisk zawartych w literaturze przedmiotu wskazujących, że katalog obowiązków wynikających z ustawy może być uzupełniony zapisami Kodeksu pracy zgodnie z art. 43 ustawy<sup>35</sup>. Taki wniosek wynika również z faktu, że odesłanie do Kodeksu pracy ma charakter ogólny i całkowity, co oznacza, że jeśli dany przepis nie reguluje danej materii lub reguluje ją fragmentarycznie, to stosujemy regulacje Kodeksu pracy<sup>36</sup>.

Dodatkowym argumentem za uznaniem konieczności stosowania zapisów Kodeksu pracy o obowiązkach w odniesieniu nawet do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych jest to, że sam ustawodawca nie traktuje katalogu z ustawy jako pełnego, bo używa zwrotu „w szczególności”<sup>37</sup>.

Obowiązkom pracowniczym został poświęcony art. 100 Kodeksu pracy, w którym syntetycznie określono, co jest istotą podporządkowania pracowniczego. Oczywiście nie należy zapominać, że również w innych przepisach możemy zrekonstruować obowiązki pracownicze.

W pierwszej części art. 100 Kodeksu pracy wskazano, że pracownik powinien wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonego, które dotyczą pracy, jeżeli nie są sprzeczne z przepisami prawa lub umowy o pracę.

Na plan pierwszy wysuwa się zatem ustalenie znaczenia pojęć „sumiennie” i „starannie”. Tymi pojęciami posługuje się również ustawodawca w art. 24 ust. 2 i art. 25 ustawy o pracownikach samorządowych. Ze względu na fakt, że doktryna poddała je dokładnej analizie, badając zapisy Kodeksu pracy, zostaną one

<sup>35</sup> M. Taniewska-Peszko, *Obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych – wybrane zagadnienia*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej” 1992, nr 9, s. 33.

<sup>36</sup> W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych 2010 – komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 170.

<sup>37</sup> Z. Góról, *Prawo pracy w samorządzie*, s. 179.

opisane poniżej. Pojęcie sumiennosci i staranności będzie oczywiście tożsamo rozumiane zarówno w ustawie, jak i w Kodeksie pracy.

Staranność to cecha postępowania, które poddaje się obiektywnej ocenie przez odwołanie do wzorców staranności, związanych z wykonywaną pracą<sup>38</sup>. Inny jest zatem wzorzec staranności urzędnika, kierownika, czy konserwatora. W szczególności ten fakt jest podkreślany przez orzecznictwo sądowe, np. w sprawach odnoszących się do osób zajmujących stanowiska kierownicze lub samodzielne, którym mogą być stawiane wyższe (ostrzejsze) wymagania, aniżeli innym pracownikom, co skutkuje ich oceną np. od strony faktycznie osiągniętych efektów<sup>39</sup>. Zatem staranne wykonywanie pracy oznacza odwołanie się do pewnych standardów postępowania obowiązujących przy wykonywaniu określonej pracy<sup>40</sup>. Działanie pracownika jest uzasadnione albo systemem aksjologicznym albo wiedzą. Tak rozumiana staranność odnosi się do sposobu wykonywania pracy, odpowiadając na pytania „jak należy robić”. Praca wykonana starannie to taka, która jest wykonywana zgodnie z nauką, doświadczeniem, normami technologicznymi, zasadami dobrej roboty, tj. takimi regułami, które obiektywnie istnieją.

Sumiennosc jako element obowiązku pracowniczego odzwierciedla stosunek psychiczny pracownika do pracy, jego dążenie do wykorzystania swoich sił, kwalifikacji i uzdolnień w sposób należyty<sup>41</sup>. Jest to obowiązek rzetelnego wykonywania pracy w sposób możliwie najlepszy i najbardziej zaangażowany. Oznacza osobiste nastawienie pracownika do czynności zleconych przez pracodawcę<sup>42</sup>. Tak rozumianą cechę zaliczamy do elementów subiektywnych związanych z jego stosunkiem psychicznym do wykonywanej pracy.

Podsumowując, można stwierdzić, że opisywana regulacja nakłada na pracownika obowiązek działania starannego i sumiennego. Narusza go zatem pracownik, który świadczy pracę sumiennie, ale niestarannie i odwrotnie. W szczególności oczekuje się, że pracownik powinien wykorzystywać swoje indywidualne zdolności i umiejętności dla osiągnięcia możliwie jak najlepszego rezultatu. Do takiego idealnego wzorca pracownika odwołuje się Sąd Najwyższy w licznych orzeczeniach<sup>43</sup>.

W dalszej części §1 art. 100 Kodeksu pracy wskazano, że pracownik powinien wykonywać polecenia przełożonego, o ile nie są sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. Te zagadnienia były analizowane wcześniej przy okazji

<sup>38</sup> U. Jackowiak, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, *Prawo pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 308.

<sup>39</sup> B. Wagner, red. *Kodeks pracy. Komentarz 2009 r.*, ODDK, Gdańsk 2009, s. 527.

<sup>40</sup> A. Świątkowski, *Komentarz do Kodeksu pracy*, Universitas, Kraków 2002, s. 445

<sup>41</sup> D. Dörre-Nowak, *Prawa i obowiązki stron stosunku pracy*, [w:] *Prawo pracy*, red. K. Baran, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 346.

<sup>42</sup> A. Świątkowski, *Komentarz do Kodeksu pracy*, Universitas, Kraków 2002, s. 445

<sup>43</sup> Np. wyrok z dnia 21 listopada 2000 r. o sygn. I PKN 94/00; wyrok z dnia 24 sierpnia 1988 r. o sygn. I PRN 32/88; wyrok z dnia 10 września 1997 r. o sygn. I PKN 244/97.



omawiania art. 25 ustawy, którego treść ust. 1 jest tożsama z zapisami Kodeksu pracy.

W §2 art. 100 Kodeksu pracy zapisano, że do obowiązków pracowniczych należą w szczególności:

- obowiązek przestrzegania ustalonej normy czasu pracy,
- obowiązek przestrzegania regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie porządku,
- przestrzeganie przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych,
- obowiązek dbałości o dobro pracodawcy, ochrona jego mienia, zachowanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, oraz przestrzeganie tajemnicy określonej w innych przepisach,
- obowiązek przestrzegania zasad współżycia społecznego.

Przechodząc do szczegółów, należy wskazać, że obowiązek przestrzegania ustalonej normy czasu pracy w szczególności polega na punktualnym stawianiu się do pracy, przestrzeganiu obowiązującej długości czasu pracy i jego rozkładu.

Obowiązki przestrzegania regulaminu pracy, organizacji pracy a także bezpiecznego wykonywania pracy polegają na podporządkowaniu się przepisom wewnątrzzakładowym w pełnym zakresie, co ma zapobiegać zagrożeniom w szczególności dla życia i zdrowia.

Obowiązek dbałości o dobro pracodawcy oznacza zobowiązanie pracownika do wykonywania w interesie pracodawcy czynności wchodzących nie tylko w zakres obowiązków, ale i innych, jeżeli wymagają tego szczególne i wyjątkowe potrzeby<sup>44</sup>. Z tak ogólnego pojęcia wynika również zobowiązanie do jak najlepszego wykonywania wszystkich nałożonych zadań. Z tym obowiązkiem jest związany nakaz przestrzegania tajemnicy służbowej oraz określonej w innych przepisach. Z tym że w takich sytuacjach pracownik powinien zostać uprzednio poinformowany o przedmiocie tajemnicy, zakresie, zasadach jej przestrzegania<sup>45</sup>.

Obowiązek przestrzegania zasad współżycia społecznego oznacza takie kształtowanie relacji interpersonalnych w zespole pracowniczym, które powinny być nacechowane wzajemną życzliwością, lojalnością oraz szacunkiem i pomocą, zakazem przemocy<sup>46</sup>. Odwołuje się zatem do zachowań słusznych, sprawiedliwych, dobrych<sup>47</sup>. Stanowi jednak klauzulę generalną, co powoduje, że w każdym przypadku należy badać tę sytuację, odwołując się do konkretnego stanu faktycznego. Zasady współżycia społecznego obowiązują zarówno w społeczeństwie, jak i w społeczności zakładowej<sup>48</sup>. Ten obowiązek odwołuje się do powin-

<sup>44</sup> Wyrok SN z dnia 24 marca 1976 r. o sygn. I PZP 8/76.

<sup>45</sup> D. Dörre-Nowak, *Prawa i obowiązki stron stosunku pracy*, [w:] *Prawo pracy*, red. K. Baran, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009 r., s. 351.

<sup>46</sup> T. Liszcz, red. *Prawo pracy*, Verba, Lublin 2005, s. 189.

<sup>47</sup> B. Wagner, red. *Kodeks pracy. Komentarz 2009 r.*, ODDK, Gdańsk 2009, s. 535.

<sup>48</sup> A. Świątkowski, *Komentarz do Kodeksu pracy*, Universitas, Kraków 2002, s. 461.

ności o charakterze moralnym, jednak naruszenie go powoduje skutki w zakresie prawa pracy, aż do rozwiązania stosunku pracy włącznie<sup>49</sup>. Warto wskazać, że te zasady ulegają pewnej ewolucji i zmianie z upływem czasu, dlatego należy mieć na uwadze, że katalog wyprowadzony z orzecznictwa nie jest raz na zawsze zamknięty.

## 6

Podsumowując przedstawione rozważania, należy podkreślić normatywny charakter pojęcia obowiązku i jego odniesienia do konkretnych regulacji prawnych. Dopiero ich zrekonstruowanie pozwala na określenie całokształtu sytuacji prawnej pracownika w zakresie obciążających go nakazów i zakazów.

W wypadku pracowników samorządowych, pomimo istniejącej specjalistycznej regulacji – ustawy o pracownikach samorządowych – nie zawiera ona wszystkich obowiązujących pracowników samorządowych nakazów i zakazów. Należy szukać uzupełnienia w przepisach Kodeksu pracy. Dopiero analiza tych dwóch aktów prawnych daje komplementarny obraz nałożonych na pracowników samorządowych obowiązków. Dodatkowo jest to wymuszone działalnością ustawodawcy, który, pomimo zawarcia w ustawie o pracownikach samorządowych rozdziału o obowiązkach tych pracowników, faktycznie odniósł te przepisy do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Dlatego należy sięgać do Kodeksu pracy w sprawach innych grup pracowników.

W pracy starano się również zwrócić uwagę na fakt, że samorządy terytorialne, zwłaszcza gminy obciążono olbrzymim zakresem zróżnicowanych obowiązków. Ta sytuacja również wpływa na zakres obowiązków pracowników. Przykładowo sformułowanie obowiązku starannego i sumiennego wykonywania pracy będzie przecież oceniane, biorąc pod uwagę pracę konkretnej osoby i to, jak radzi sobie z zadaniami, nieraz bardzo zróżnicowanymi.

### Streszczenie

Artykuł analizuje regulacje prawne dotyczące obowiązków pracowników samorządowych. Punktem wyjścia są ustalenia teoretyczne o złożonym charakterze pojęcia obowiązku w prawie i jego odniesieniu do konkretnych regulacji prawnych. W dalszej części pracy poddano analizie regulacje ustawowe dotyczące szczegółowych obowiązków pracowników samorządowych wynikających z różnych aktów prawnych.

**Słowa kluczowe:** obowiązki pracownicze, pracownicy samorządowi.

---

<sup>49</sup> Wyrok SN z dnia 11 lipca 1952 r. sygn. C 1149/52.

### Summary

In this thesis described rule of duty self-government employee. In the first part shows theoretical factor multi-faceted character duty in law and their relations to specific rule of law.

In the further part to characterize the particular rule and act of duty self – government employee

**Key words:** duty employee, self – government employee.

### Bibliografia

- Baran K. W., *Status pracownika samorządowego*, „Nowe Prawo” 1991, z. 1–3.
- Ćwiertniak B. M., *Podstawy zatrudniania pracowników samorządowych (uwagi de lege ferende)*, [w:] *Stosunki pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Ćwiertniak B. M., Taniewska-Peszko M., *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991.
- Dolnicki B., *Samorząd Terytorialny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Dörre-Nowak D., *Prawa i obowiązki stron stosunku pracy*, [w:] *Prawo pracy*, red. K. Baran, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009 r.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych 2010 – komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Florek L., Zieliński T., *Prawo Pracy*, C.H. Beck 2009.
- Góral Z., *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Diffin, Warszawa 1999.
- Góral Z., *Zakres i cel odmiennej regulacji samorządowych stosunków pracy w relacji do Kodeksu pracy*, [w:] *Stosunki pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Izdebski H., *Samorząd Terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis Warszawa 2009.
- Jackowiak U., Uziak W., Wypych-Żywicka A., *Prawo pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1986.
- Liszcz T., red. *Prawo pracy*, Verba, Lublin 2005.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Naukowa Oficyna Wydawnicza, Katowice 1997.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. Beck, Warszawa 1998.
- Świątkowski A., *Komentarz do Kodeksu pracy*, Universitas, Kraków 2002.
- Taniewska-Peszko M., *Obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych – wybrane zagadnienia*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”, 1992, nr 9.
- Wagner B., red. *Kodeks pracy 2009. Komentarz*, ODDK, Gdańsk 2009.

**Wykaz aktów prawnych**

Konstytucja RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.)

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.)

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 269)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595)

Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228)