Stanisław Hady - Głowiak[1]

Prawne aspekty dotyczące prawidłowości i nadużyć w procesie zatrudnienia w administracji rządowej

W niniejszym artykule zostały omówione prawnie dozwolone rozwiązania wynikające ze stosunku pracy, jako podstawowego stosunku prawnego łączącego pracodawcę z pracownikiem dotyczące regulacji wynagrodzenia w zamian za zwiększenie zadań wynikających ze stosunku pracy oraz powierzenie pracownikowi dodatkowych zadań, jak również niedozwolone praktyki powodujące nadużycia, ryzyka i zagrożenia w przedmiotowym zakresie.

W urzędach administracji rządowej ustawodawca przewidział wiele rozwiązań zapewniających m.in. równy dostęp do służby publicznej, otwarty i konkurencyjny nabór, jak również wykonywanie zadań zawodowych w sposób rzetelny, bezstronny i neutralny politycznie oraz przeciwdziałających korupcji.

Modelowym rozwiązaniem w administracji rządowej jest zasada wykonywania zadań przez pracowników na podstawie stosunku pracy, który powinien kompleksowo regulować prawa i obowiązki pracownika[2].

Zgodnie z art. 22 §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502) przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Z kolei §1[1] ww. artykułu wskazuje, że zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.

Z powyższego wynika, że nazwa umowy (np. umowa zlecenia) nie ma decydującego znaczenia dla oceny, czy jest to umowa zlecenia. Zawsze należy uznać, że jest to stosunek pracy,

---

1 Audytor II stopnia PIKW, absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego, absolwent studiów podyplomowych z zakresu audytu wewnętrznego na Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego współorganizowanych z PIKW, wieloletni pracownik administracji publicznej, ukończone studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego – doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego, autor wielu publikacji naukowych z zakresu prawa, m. in. dotyczących aspektów administracyjno – prawnych w zakresie procesu naboru pracowników, aktywny uczestnik wielu konferencji krajowych i międzynarodowych, wykładowca przedmiotów prawnych i wykonawca szkoleń i przedmiotów specjalistycznych w szkołach policealnych i na uczelniach publicznych

2 Tomasz Arabski, Opinia KPRM dotycząca nadużywania umów cywilnoprawnych, jako podstawy do zatrudniania pracowników do wykonywania statutowych zadań urzędu z dnia 1 lutego 2013 r.

Publikacja objęta jest prawem autorskim. Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie i rozpowszechnianie zabronione.
Publikacja przeznaczona jedynie dla klientów indywidualnych. Zakaz rozpowszechniania i udostępniania serwisach bibliotecznych©

jeżeli praca jest wykonywana w warunkach określonych w § 1. Powyższe ma swoje uzasadnienie w wyroku SN z dnia 7 kwietnia 1999 r., I PKN 642/98, OSNAPiUS 2000, nr 11, poz. 417, gdzie sąd przyjął, że nazwa umowy nie ma znaczenia, jeżeli nawiązany stosunek pracy ma cechy wskazane w art. 22 § 1. Podobnie SN wypowiedział się w wyroku z dnia 5 maja 2010 r., I PK 8/10, LEX nr 602668, stwierdzając, że w świetle art. 22 § 1^1 oceny charakteru umowy należy dokonywać nie tylko na podstawie przyjętych przez jej strony postanowień, które mogą mieć na celu stworzenie pozoru innej umowy, lecz także na podstawie faktycznych warunków jej wykonywania. Nie jest możliwe uznanie umowy za umowę o pracę, jeżeli wykonawca czynności lub usługi ("pracownik") nie jest obowiązany do wykonywania poleceń zleceniodawcy ("pracodawcy"), czyli gdy brak jest elementu podporządkowania. Z kolei w wyroku z dnia 15 października 1999 r., I PKN 307/99, OSNAPiUS 2001, nr 7, poz. 214, SN uznał, że przy ocenie charakteru stosunku prawnego łączącego strony (umowa o pracę, umowa zlecenia) należy uwzględniać specyfikę funkcjonowania podmiotu zatrudniającego. Umowa zlecenia z reguły określa rodzaj wykonywanych czynności i w zasadzie nie może polegać na pozostawaniu w dyspozycji zlecającego i wykonywaniu stosownie do jego potrzeb czynności zlecanych na bieżąco. Ocena, czy strony łączy stosunek pracy, musi uwzględniać nazwę umowy i jej treść, a także faktyczny sposób realizacji obowiązków stron[3].

Charakter umowy ustala się na podstawie treści oświadczeń woli stron, dokonując ich wykładni zgodnie z art. 65 k.c. Według tego przepisu oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których zostało złożone, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje (§ 1), a w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu (§ 2). Mając powyższe na uwadze zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika (art. 281 pkt 1)[4].

3 Jaśkowski K., Maniewska E., Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy , Lex/el., 2014

4 Jaśkowski K., Maniewska E., Komentarz aktualizowany...., op. cit., Lex/el., 2014

Publikacja objęta jest prawem autorskim. Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie i rozpowszechnianie zabronione.
Publikacja przeznaczona jedynie dla klientów indywidualnych. Zakaz rozpowszechniania i udostępniania serwisach bibliotecznych©

Z treści art. 22 §1[2] ustawy k.p. wynika, że nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1. Naruszenie ww. przepisu ustawy będzie poważnym nadużyciem i stanowi niedozwoloną praktykę stosowaną w urzędach administracji rządowej w przedmiotowym zakresie.

Za przykład należy podać wyniki kontroli NIK z dnia 16 września 2011 r. (sygn. LOP-4112-04-01/2010, S/10/003), która wykazała, iż w jednym z urzędów administracji rządowej pracownicy wykonywali w ramach umów zlecenia zadania, które pokrywały się z zadaniami określonymi w ich zakresach zadań, obowiązków i odpowiedzialności realizowanymi w ramach stosunku pracy. Dla stwierdzenia ww. naruszenia nie ma znaczenia, czy osoby wykonywały ww. czynności bezpośrednio po zakończeniu normatywnego czasu pracy, ponieważ były one rodzajowo takie same jak te, do których wykonania osoby te były zobowiązane na podstawie umów o pracę.

W opinii KPRM nadmiernie stosowana przez niektóre jednostki praktyka angażowania osób na podstawie umowy cywilnoprawnej do realizowania zadań ustawowych ministerstwa lub urzędu stanowi nie tylko ominięcie prawa pracy, ale również osłabia system antykorupcyjny. Ponadto osoby zatrudniane na podstawie umów cywilnoprawnych nie są objęte rygorami wynikającymi z przepisów antykorupcyjnych, w szczególności nie składają oświadczenia majątkowego, nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz nie są objęte ograniczeniami prowadzenia działalności gospodarczej. Zawieranie umów o charakterze cywilnoprawnym, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników zatrudnionych w jednostce powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Natomiast zawieranie takich umów z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca. W szczególności nie powinno się zawierać, umów z pracownikiem, które dotyczyłyby zadań realizowanych przez tego pracownika w ramach stosunku pracy. Natomiast w przypadku realizacji zadań dodatkowych w miejsce umowy cywilnoprawnej zasadne jest powierzenie dodatkowych zadań z ewentualnym zastosowaniem dodatków placowych[5].

Takim dodatkiem płacowym zgodnie z art. 88 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111, z późn. zm.) dla członków korpusu służby cywilnej jest dodatek zadaniowy. Może on być przyznany za wykonywanie dodatkowych, powierzonych członkowi korpusu służby cywilnej przez pracodawcę zadań na okres wykonywania tych zadań, ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia. W świetle przytoczonego wyżej przepisu, dodatek ten przysługuje członkom korpusu służby cywilnej zarówno za czasowe powierzenie dodatkowych obowiązków, tożsamych z określonymi w opisie zajmowanego stanowiska pracy, jak i za czasowe

5 Tomasz Arabski, Opinia KPRM dotycząca nadużywania umów cywilnoprawnych, jako podstawy do zatrudniania pracowników do wykonywania statutowych zadań urzędu z dnia 1 lutego 2013 r.

Publikacja objęta jest prawem autorskim. Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie i rozpowszechnianie zabronione.
Publikacja przeznaczona jedynie dla klientów indywidualnych. Zakaz rozpowszechniania i udostępniania serwisach bibliotecznych©

wykonywanie dodatkowych zadań, odmiennych od ustalonych w opisie zajmowanego stanowiska pracy. Jednocześnie, należy mieć na uwadze, iż dodatkowe zadania, za które przysługiwałby dodatek zadaniowy powinny spełniać przesłankę określoną w art. 2 ustawy o służbie cywilnej, tzn. powinny być to zadania ustalone dla stanowiska o charakterze urzędniczym. Katalog stanowisk urzędniczych występujących w służbie cywilnej określa ustawa o służbie cywilnej oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630, z późn. zm.). Decyzja dotycząca przyznania dodatku zadaniowego oraz jego wysokości należy do wyłącznej kompetencji pracodawcy[6].

Dodatek zadaniowy ma charakter fakultatywny i jest przyznawany przez pracodawcę w sytuacjach wyjątkowych. Przyznanie przez dyrektora generalnego urzędu dodatku za realizację zadań, o których mowa w dokumencie organizacyjnym zawierającym informacje dotyczące stanowiska pracy (opis stanowiska pracy) lub w zakresie obowiązków pracownika realizowanych na zajmowanym przez członka korpusu służby cywilnej stanowisku pracy, jest niezgodne z ustawą, ponieważ zadania takie nie mają charakteru zadań nietypowych. Ustawa nie precyzuje, na jaki okres może być przyznany dodatek zadaniowy, w jakiej wysokości oraz za jaki charakter zadań, pozostawiając ten zakres spraw do arbitralnej decyzji pracodawcy. Wydaje się, że zadania dodatkowe realizowane przez członka korpusu służby cywilnej i związany z nimi dodatek nie powinny cechować się permanentnością i powinny być stosowane jedynie posiłkowo, tak aby zapewnić ciągłość realizowanych w urzędzie zadań[7].

Ponadto zgodnie z art. 93 ust. 1 ww. ustawy za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej ze specjalnie utworzonego w tym celu funduszu nagród w służbie cywilnej można przyznawać członkom korpusu służby cywilnej nagrody. Przyznanie nagrody powinno być nierozerwalnie powiązane z tworzeniem przez pracownika pewnej wartości dodanej w realizację zadań, zaangażowanie, postawę, itp. Przyznanie nagrody oraz określenie jej wysokości jest kompetencją dyrektora generalnego urzędu (kierownika urzędu), który jest dysponentem funduszu nagród. Nagroda, o której mowa w art. 93 ustawy o służbie cywilnej ma charakter uznaniowy, a pracownik nie ma roszczenia o jej przyznanie[8].

Jeżeli zaś chodzi o pracowników zatrudnionych poza korpusem służby cywilnej, to ustawodawca przewidział dla nich analogiczne rozwiązania, a mianowicie dodatek specjalny,

6 http://dsc.kprm.gov.pl/wynagrodzenia-w-sluzbie-cywilnej#16
7 Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P. , Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz, Lex – online 2012
8 http://dsc.kprm.gov.pl/wynagrodzenia-w-sluzbie-cywilnej#20

Publikacja objęta jest prawem autorskim. Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie i rozpowszechnianie zabronione.
Publikacja przeznaczona jedynie dla klientów indywidualnych. Zakaz rozpowszechniania i udostępniania serwisach bibliotecznych©

funkcyjny oraz premię regulaminową. I tak zgodnie z §5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku związanym z kierowaniem zespołem oraz radcy prawnemu przysługuje dodatek funkcyjny. Z kolei kierownik urzędu lub jednostki w świetle §6 może przyznać pracownikowi dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia mu dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy. Dodatek specjalny przyznaje się na czas określony, a w indywidualnych przypadkach także na czas nieokreślony. Dodatek ten jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. Ponadto zgodnie z § 9 ust. 1. dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi oraz załogi jednostek pływających tworzy się fundusz premiowy w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. Jego wysokość oraz warunki przyznawania premii ustala kierownik urzędu lub jednostki.

Publikacja objęta jest prawem autorskim. Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie i rozpowszechnianie zabronione.
Publikacja przeznaczona jedynie dla klientów indywidualnych. Zakaz rozpowszechniania i udostępniania serwisach bibliotecznych©