

Dr hab. Monika Latos-Miłkowska

Akademia Leona Koźmińskiego
ORCID: 0000-0001-6851-8971
e-mail: mlatos@kozminski.edu.pl

Dr Mariusz Liskowski

Bydgoska Szkoła Wyższa
ORCID: 0000-0001-9721-6606
e-mail: mariusz.liskowski@bsw.bydgoszcz.pl

Układy zbiorowe pracy w administracji publicznej po zmianie – czy sposób na podniesienie poziomu objęcia układami zbiorowymi pracy?

Collective agreements in public administration after the reform – a way to increase the coverage of collective bargaining?

Streszczenie

Wynikające z dyrektywy 2022/2041 zobowiązanie państw członkowskich do podniesienia poziomu objęcia układami zbiorowymi pracy skłania do podjęcia dyskusji nad sposobami realizacji tego celu. Jednym z nich może być zawieranie układów zbiorowych pracy w administracji publicznej. Celem niniejszego artykułu jest w związku z tym pogłębiona analiza regulacji układów zbiorowych pracy w administracji publicznej w świetle nowoprzyjętej ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych. Nadto, dokonanie oceny, na ile regulacja prawna dotycząca tej problematyki, wynikająca z nowoprzyjętej ustawy, sprzyja zawieraniu układów zbiorowych pracy w tym sektorze.

Słowa kluczowe

układy zbiorowe pracy; administracja publiczna; swoboda układowa; wynagrodzenia; rokowania zbiorowe

JEL: J28, J31, J45, J51, K31

Uwagi wprowadzające

Uchwalenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 275 z 25.10.2022 r., s. 33 (dalej: dyrektywa, dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych), ponownie skierowało uwagę

Abstract

The obligation imposed on Member States by Directive 2022/2041 to increase the coverage of collective labour agreements provides a strong impetus for discussing possible ways to achieve this objective. One potential approach is the conclusion of collective labour agreements within public administration. The aim of this article is to provide a deeper analysis of new regulations within this field and to assess the extent to which the current legal framework arising from the newly passed Act on collective agreements facilitates the conclusion of such agreements.

Keywords

collective labour agreements; public administration; freedom of bargaining; remunerations; collective bargaining

na problem bardzo słabej kondycji układów zbiorowych pracy w Polsce. Według danych OECD i ETUI¹, Polska znajduje się na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej pod względem liczby pracowników objętych układami zbiorowymi pracy – jest nimi objętych zaledwie 13% pracowników. Tymczasem prawodawca europejski za satysfakcjonujący stan objęcia układami zbiorowymi pracy uważa minimum 80%. W dyrektywie zobowiązuje

państwa członkowskie do podjęcia działań mających na celu osiągnięcie tego poziomu. Dążenie do realizacji tego celu dało asumpt do podjęcia prac legislacyjnych, które zaowocowały uchwaleniem ustawy z 5 listopada 2025 r. o układach zbiorowych pracy i innych porozumieniach zbiorowych, Dz.U. poz. 1661, dalej: nowo uchwalona ustawa, ustawa o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych, nowa regulacja).

Celem niniejszego tekstu jest analiza problematyki układów zbiorowych pracy w administracji publicznej w świetle przepisów nowo uchwalonej ustawy, z perspektywy realizacji celów nałożonych przez prawodawcę europejskiego w dyrektywie 2022/2041. O ile bowiem w sektorze prywatnym władze publiczne mają ograniczone możliwości oddziaływania na zawieranie układów zbiorowych pracy, o tyle w administracji publicznej mają szersze możliwości inicjowania i zawierania układów zbiorowych pracy². Drogą inicjowania i zawierania układów zbiorowych pracy w administracji publicznej, w celu zwiększenia poziomu objęcia układami zbiorowymi pracy poszła np. Republika Litewska. Spowodowało to, zwiększenie wskaźnika objęcia układami zbiorowymi pracy o kilkanaście procent (Guobaite, Blaziene, 2025, s. 5) Nadto, opracowanie również stanowi analizę, na ile nowa regulacja układów zbiorowych pracy sprzyja ich zawieraniu w administracji publicznej. Wreszcie, czy mogą stanowić one efektywny instrument regulacji warunków pracy i płacy w tym sektorze.

W tym celu Autorzy skoncentrują się na następujących obszarach badawczych: analizie zakresu podmiotowego układów zbiorowych pracy w administracji publicznej, stronach układu zbiorowego pracy w administracji publicznej. Nadto, problemie zakresu swobody w regulowaniu warunków wynagradzania pracowników sfery budżetowej oraz pozostałych warunków pracy w układach zbiorowych pracy. W tym bowiem zakresie regulacja prawna zawiera rozwiązania szczególne, właściwe dla układów zbiorowych pracy w analizowanym w niniejszym artykule zakresie.

W niniejszym opracowaniu termin „administracja publiczna” jest swoiście rozumiany. Został ograniczony do części zatrudnienia pracowniczego występującego w tej sferze. Mianowicie, pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych oraz członków korpusu służby cywilnej, których stosunki pracy przede wszystkim regulują trzy pragmatyki³. Są one określane mianem prawa urzędniczego w wąskim znaczeniu (Piątkowski, 2009, s. 19–21). Zawężenie dociekań do tej grupy, jest merytorycznie uzasadnione przede wszystkim z uwagi na ich status. Choć żadna ze wskazanych pragmatyk nie czyni tego wyraźnie, to zasadniczo, posiadają oni status funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów prawa karnego⁴. Zatem wymogi stawiane kandydatom na urzędników i innych pracowników podlegających tym pragmatykom, zakres ich obowiązków, jak również odpowiedzialności, zostały znacznie szerzej ujęte niż wobec pracowników podlegających powszechnym przepisom prawa pracy⁵. Zważyć również należy na cele działalności instytucji w których występuje zatrudnienie w oparciu o wskazane pragmatyki. Są to instytucje

publiczne – państwowe i samorządowe powołane do zapewnienia funkcjonowania państwa i realizacji przez nie celów i zadań publicznych. Niniejsza analiza nie obejmuje natomiast funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych. Chociaż służby mundurowe stanowią część administracji publicznej, ich funkcjonariusze są zatrudniani na podstawie stosunku służbowego. Z racji tego, że charakteryzuje się on dużymi odrębnościami w stosunku do zatrudnienia pracowniczego, więc kwestia ta wymaga odrębnej analizy. Poza zakresem rozważań niniejszego opracowania znalazła się również regulacja normatywna dotycząca pracowników podlegających ustawie o pracownikach sądów i prokuratury, jak również o służbie zagranicznej⁶. Zakres ustalania warunków wynagradzania pracowników podlegających tym ustawom, jest częściowo odmienny. Nadto, antycypując dalsze rozważania, już w tym miejscu wskazać należy, że z mocy art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych, sędziowie i prokuratorzy zostali całkowicie wyłączeni z możliwości układowego regulowania warunków pracy i płacy. Powyższe sprawia, że rozważania w tym zakresie, pozostają w stosunku do tych grup zawodowych bezprzedmiotowe.

Zakres podmiotowy układów zbiorowych pracy w administracji publicznej

Zawieranie układów zbiorowych pracy obejmujących pracowników administracji publicznej jest co do zasady dozwolone. Doznawało jednak istotnych ograniczeń podmiotowych wskazanych w art. 239 § 3 k.p.⁷. Zgodnie z tym przepisem, układu nie zawiera się dla: 1) członków korpusu służby cywilnej; 2) pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania; 3) pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w: a) urzędach marszałkowskich, b) starostwach powiatowych, c) urzędach gminy, d) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, e) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego; 4) sędziów, asesorów sądowych i prokuratorów. Wyłączenia te należy jednak traktować jako wyjątki od reguły, którą jest generalnie dopuszczalność zawierania układów zbiorowych pracy dla pracowników administracji publicznej (Nowik, 2007, s. 127).

Najdalej idące wyłączenie dotyczyło członków korpusu służby cywilnej. Ta grupa zawodowa została bowiem w całości wyłączona z możliwości objęcia układami zbiorowymi pracy, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy. Pragmatyka dotycząca służby cywilnej, dokonuje podziału członków korpusu służby cywilnej na trzy kategorie, w zależności od podstaw nawiązania stosunku pracy. Mianowicie, na pracowników służby cywilnej – osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę (art. 3 pkt 1 u.s.c.), urzędników służby cywilnej – zatrudnionych na podstawie mianowania (art. 3 pkt 2 u.s.c.), wyższe stanowiska w służbie cywilnej – dla których podstawą nawiązania stosunku pracy jest powołanie (art. 53a ust. 5 u.s.c.). Żadna z tych trzech grup

pracowników nie mogła zostać objęta układami zbiorowymi pracy.

W literaturze przedmiotu często podnoszono wątpliwości co do zgodności wskazanych wyłączeń z Konwencją nr 151 MOP dotyczącą prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudniania w służbie publicznej, Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78 (dalej: Konwencja MOP 151) oraz z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji RP⁸ (Sierocka, 2019, s. 697; Piątkowski, 2023, s. 1970; Florek, 2017, s. 1269–1298). Tak szeroki zakres wyłączenia w zasadzie eliminował praktyczną możliwość zawarcia układu zbiorowego pracy dla pracowników służby cywilnej, a przynajmniej istotnie ją ograniczał (Bakalarz, 2021, s. 165). Dodać należy, że zasadniczo brakowało przekonującego uzasadnienia dla tak szerokiego wyłączenia. Jest to tym bardziej istotne, gdyż z art. 7 Konwencji MOP 151 wynika jednoznacznie konieczność podejmowania działań na rzecz ułatwiania pracownikom administracji publicznej kształtowania warunków pracy i płacy w drodze dialogu społecznego.

Ustawa o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych wprowadziła w tym zakresie istotną zmianę. Dopuszcza bowiem możliwość objęcia członków korpusu służby cywilnej ponadzakładowymi układami zbiorowymi pracy. Co warto zauważyć, zmiana dotyczy wszystkich członków korpusu służby cywilnej, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy. Wyłączono natomiast możliwość zawierania dla tej kategorii pracowników układów zakładowych. Zmiana niewątpliwie poszerza możliwość zawierania układów zbiorowych pracy dla członków korpusu służby cywilnej. Nowa regulacja w większym stopniu zapewnia również zgodność ze standardami międzynarodowymi i konstytucyjnymi. Wyłączenie możliwości zawierania dla członków korpusu służby cywilnej układów zakładowych można tłumaczyć potrzebą zachowania jednolitości i spójności zasad wynagradzania i warunków pracy tej grupy pracowników.

W odniesieniu do pracowników podlegających pragmatyce państwowej, jak również samorządowej o braku możliwości regulacji warunków pracy i płacy metodą układową decyduje pozaumowna podstawa nawiązania stosunku pracy. W stosunku do pracowników urzędów państwowych nowa regulacja wyłącza zawieranie układów zbiorowych pracy dla pracowników zatrudnionych na podstawie powołania. Ustawa zezwoliła natomiast na obejmowanie układami zbiorowymi pracy pracowników urzędów państwowych, zatrudnionych na podstawie mianowania. Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie przewiduje powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy, w rezultacie układami zbiorowymi pracy – zarówno zakładowymi jak i ponadzakładowymi – obejmowani mogą być wszyscy pracownicy urzędów państwowych. Wprowadzone zmiany nie mają jednak istotnego znaczenia praktycznego. Dominującą bowiem podstawą nawiązania stosunku pracy, wobec pracowników urzędów państwowych, jest umowa o pracę. Już od ponad 20 lat nie pozwala się na nawiązanie nowych stosunków w drodze nominacji⁹. Mianowania wcześniej nawiązane,

zachowują swoją ważność, jednak z uwagi na upływ czasu, występują już coraz rzadziej. Wprowadzona zmiana regulacji ma zatem charakter raczej formalny i w praktyce układowej niczego nie zmienia.

W stosunku do pracowników samorządowych ustawa o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych utrzymała wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych pracy dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania. Usunięto natomiast wyłączenie dotyczące pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania. Należy jednak wskazać, że pozaumowne podstawy nawiązania stosunku pracy w pragmatyce samorządowej są ograniczone jedynie do kilku stanowisk (art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s.). Natomiast, mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy w ogóle nie znajduje zastosowania. Wcześniej nawiązane stosunki pracy na podstawie mianowania, tj. na gruncie dawnej ustawy o pracownikach samorządowych, straciły swoją ważność. Z dniem 1 stycznia 2012 r. zostały bowiem przekształcone w stosunki pracy na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony (art. 54 ust. 1 u.p.s.). Wprowadzona zmiana nie ma zatem dużego znaczenia praktycznego. Raczej należy ją postrzegać, jako dostosowanie do podstaw nawiązania stosunku pracy stosowanych w obecnej ustawie o pracownikach samorządowych. Nie wpłynie natomiast na praktykę zawierania układów zbiorowych pracy dla pracowników samorządowych.

Strony układu zbiorowego pracy w administracji publicznej

Polskie prawo pracy przewiduje możliwość zawierania ponadzakładowych i zakładowych układów zbiorowych pracy. Obydwa rodzaje układów mogą być zawierane w administracji publicznej. Ustawa o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych wprowadza dość istotne zmiany w regulacji stron ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, mające potencjalne znaczenie dla zawierania układów zbiorowych pracy w administracji publicznej. Do tej pory zgodnie z art. 241¹⁴ k.p., zdolność do zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy posiadali: ze strony pracowników – ponadzakładowe organizacje związkowe, ze strony pracodawców – organizacje pracodawców. Przepisy te dotyczyły, co do zasady wszystkich ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, również zawieranych w administracji publicznej. Mocą ustawy z 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 107, poz. 1127 (dalej: ustawa nowelizująca z 2000 r.) uchylono wcześniej obowiązujące przepisy przewidujące właściwość organów administracji państwowej i samorządowej do zawierania układów ponadzakładowych. Zmianę tę motywowano okolicznością, iż prawo koalicji w organizacjach pracodawców służy wszystkim pracodawcom, nie tylko prowadzącym działalność gospodarczą. Nie ma zatem prawnych przeszkód do zrzeszania się w organizacjach pracodawców również przez pracodawców sektora jednostek administracji publicznej. Biorąc jednak pod uwagę stan prawny i praktykę obowiązującą przed wejściem w życie

powyższej nowelizacji, w art. 9 ustawy nowelizującej z 2000 r. wprowadzono swego rodzaju przepis intertemporalny. Zgodnie z tym przepisem, do czasu zrzeszenia się jednostek sfery budżetowej w organizacjach pracodawców, ponadzakładowy układ zbiorowy pracy ze strony pracodawców zawiera: 1) właściwy minister lub centralny organ administracji rządowej – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników państwowych jednostek sfery budżetowej; 2) odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz przewodniczący zarządu związku międzygminnego lub powiatowego – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników samorządowych jednostek sfery budżetowej.

Po 25 latach obowiązywania powyższej regulacji można zasadnie stwierdzić, że założenia przyjęte przez ustawodawcę w 2000 r. okazały się iluzoryczne. Pracodawcy sektora jednostek budżetowych – pomimo istnienia takiej prawnej możliwości – nie tworzą organizacji pracodawców. Nie ma żadnej organizacji pracodawców, która zostałaby utworzona z myślą o zrzeszaniu pracodawców sektora jednostek sfery budżetowej. Nie został zawarty żaden układ zbiorowy pracy obejmujący pracowników administracji publicznej, którego stroną byłaby organizacja pracodawców. Organizacje pracodawców zrzeszają przede wszystkim pracodawców sektora prywatnego, z rzadka pracodawców administracji publicznej. Nadto, w przypadku pracodawców administracji publicznej, praktycznym aspektem ograniczającym wolę zrzeszania się w organizacjach pracodawców może też być świadomość, że rzeczywistym decydentem o zawarciu danego układu nie jest organizacja pracodawców, ale państwo (reprezentowane przez właściwe *statio fisci*). Można zatem odnieść wrażenie, że organizacja pracodawców zrzeszająca pracodawców administracji publicznej, jako strona układu zbiorowego pracy, to konstrukt sztuczny, maskujący rzeczywistego decydenta. Utrzymanie przez ustawodawcę możliwości zawierania układów ponadzakładowych pracy przez właściwego ministra lub wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w przepisach przejściowych do ustawy nowelizującej kodeks pracy z 2000 r. powodowało z kolei nikłą świadomość tej możliwości. Użyta w tym przypadku technika legislacyjna również budziła wątpliwości.

Z powyższych względów należy pozytywnie ocenić zmiany wprowadzone w tym zakresie przez ustawę o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy, uprawnionymi do rokowań nad zawarciem ponadzakładowego układu zbiorowego pracy ze strony pracodawców są: a) organizacja pracodawców lub, b) pracodawcy, jeżeli układ ma obejmować co najmniej dwóch pracodawców, lub c) odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa lub przewodniczący zarządu związku samorządowego – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników samorządowych jednostek sektora finansów publicznych, lub d) właściwy minister lub centralny organ administracji rządowej – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników państwowych jednostek sektora finansów publicznych. Jedno-

znacznie pozytywnie ocenić należy przywrócenie regulacji uwzględniającej specyfikę administracji publicznej i bezwarunkowe wyposażenie w zdolność do zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy w tej sferze podmiotów wskazanych w art. 9 ust. 3 pkt c) i d). Wyposażenie w zdolność do zawierania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy podmiotu będącego rzeczywistym decydentem i dysponentem środków finansowych (w granicach wynikających z przepisów i budżetu państwa lub budżetu gminy) powinno wpłynąć pozytywnie na urealnienie możliwości prowadzenia rokowań zbiorowych. Należy również zauważyć, że przepis nie zastrzega, iż ponadzakładowy układ zbiorowy pracy dla pracowników administracji publicznej może być zawarty wyłącznie przez podmioty wskazane w art. 9 ust. 3 pkt c) i d) ustawy. Posłużenie się przez ustawodawcę spójnikiem „lub” oznacza, że wskazane w art. 9 sposoby ukształtowania strony ponadzakładowego układu zbiorowego pracy mają charakter równorzędny i nie jest wykluczone zawarcie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla pracowników administracji publicznej przez organizację pracodawców (gdyby taka organizacja zdolna do reprezentowania pracodawców administracji publicznej powstała) lub przez kilku pracodawców¹⁰. Nie wydaje się jednak, aby taka możliwość miała w istotny sposób wpłynąć na praktykę zawierania układów ponadzakładowych w administracji publicznej. W świetle dotychczasowych doświadczeń trudno oczekiwać, że zainteresowane zawieraniem tych układów będą organizacje pracodawców. Być może pewne pragmatyczne znaczenie zyska możliwość zawierania układów ponadzakładowych przez kilku pracodawców. Wydaje się jednak, że czynnikiem hamującym w praktyce korzystanie z tej możliwości będzie strach przed naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Każdy pracodawca konstytuujący stronę takiego układu (a ściślej – osoba reprezentująca pracodawcę uprawniona do podpisania układu) – będzie bowiem zobowiązany do zapewnienia, że układ jest zawierany w ramach środków pozostających w dyspozycji takiego pracodawcy, co biorąc pod uwagę sposób finansowania działania jednostek administracji publicznej może być trudne. Ze strony pracowniczej zdolność do zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy przysługuje ponadzakładowym organizacjom związkowym zrzeszającym pracowników, dla których układ ma być zawarty.

Zdolność do zawierania zakładowych układów zbiorowych pracy w odniesieniu do sfery budżetowej w zasadzie nie doznaje modyfikacji. Uprawnieni do zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy są pracodawca i zakładowa organizacja związkowa.

Układ zbiorowy pracy jako źródło warunków wynagradzania pracowników jednostek budżetowych

Zgodnie z art. 77³ § 1 k.p. „Warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są objęci

układem zbiorowym pracy, określi, w drodze rozporządzenia – w zakresie niezastrzeżonym w innych ustawach do właściwości innych organów – minister właściwy do spraw pracy na wniosek właściwego ministra”. Przywołane brzmienie art. 77³ § 1 k.p. uznymślawia, że układy zbiorowe pracy – przynajmniej deklaratywnie – stanowią preferowaną przez ustawodawcę formę kształtowania wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy pracowników sfery budżetowej. Świadczenia te również mogą być ustalane w rozporządzeniach ministerialnych¹¹. Przepis nie posługuje się alternatywą rozłączną. Zamiast tego inną stylistyką językową, świadczącą o możliwości wystąpienia jednego z dwóch wskazanych źródeł prawa pracy. Mianowicie, uzależnia wydanie rozporządzenia ministerialnego od braku układu zbiorowego pracy. Stanowi o możliwości wydania rozporządzenia ministerialnego, „(...) jeżeli nie są oni – pracownicy (przyp. M.L.) – objęci układem zbiorowym pracy (...)”. Wydaje się, że § 2 tego przepisu również zakłada prym układu zbiorowego pracy wobec rozporządzenia ministerialnego. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 77³ § 2 k.p. – „z dniem wejścia w życie układu zbiorowego pracy (...) nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia (...)”. Z chwilą wejścia w życie układu zbiorowego pracy następuje więc derogacja postanowień rozporządzenia ministerialnego. Słusznie zatem wskazuje się na tymczasowy i subsydiarny charakter rozporządzeń ministerialnych wydanych w trybie analizowanego przepisu kodeksu pracy (Walczak, 2020; Nowik, 2007, s. 127). Skutkiem derogacji postanowień rozporządzenia, o którym jest mowa w art. 77³ § 2 k.p. będzie również zniesienie wynikającej z zasady uprzywilejowania pracowników niemożności ukształtowania danego składnika wynagrodzenia w wysokości mniej korzystnej dla pracowników niż przewiduje rozporządzenie.

W tym miejscu szczególną uwagę należy zwrócić na dwie ważne swoistości. Po pierwsze, choć układy zbiorowe pracy w kształtowaniu świadczeń pracowników sfery budżetowej „wypierają” rozporządzenia ministerialne, to jednak nie powodują rozpadu hierarchii źródeł prawa pracy, ustalonej w art. 9 § 1 k.p. Przepisy o powszechnym charakterze są wyżej usytuowane od swoistych źródeł prawa pracy. Kolejność ta nie ulega zmianie. Kodeks pracy więc w pierwszej kolejności stawia na dialog i współpracę partnerów społecznych w ustalaniu zagadnień wynagrodzeniowych pracowników sfery budżetowej. Powyższe, teoretycznie przynajmniej, nie odbiega od rozwiązań przyjętych wobec pracowników z tzw. sfery prywatnej. Rozdział I *Ustalanie wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą*, w którym został umiejscowiony art. 77³ k.p., jest objęty działem trzecim opatrzonym tytułem *Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia*. Pierwszy z przepisów objętych tym rozdziałem – art. 77¹ k.p. – wyraźnie ekspozuje prym układów zbiorowych pracy w kształtowaniu wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą. Pracownicy państwowych jednostek sfery budżetowej, podobnie jak pracownicy ze sfery prywatnej również podlegający powszechnym przepisom prawa pracy mają możliwość kształtowania wynagrodzenia za

pracę i innych świadczeń pracowniczych w pierwszej kolejności właśnie w drodze układów zbiorowych pracy.

Należy jednak zwrócić uwagę, że punktem odniesienia dla stosowania zasady korzystności wynikającej z art. 9 § 2 k.p. w odniesieniu do pracowników administracji publicznej będą przepisy pragmatyk regulujących status prawny poszczególnych kategorii tych pracowników. Pragmatyki te zaś w sposób dość szczegółowy normują strukturę wynagrodzeń pracowników. Z reguły wskazują one obligatoryjne i fakultatywne składniki wynagrodzenia oraz inne świadczenia ze stosunku pracy przysługujące pracownikom. Przepisy pragmatyk regulują też (przynajmniej w części) wysokość niektórych składników wynagrodzenia (np. dodatku stażowego) lub mechanizm ustalania ich wysokości. Wobec powyższego, biorąc pod uwagę hierarchię źródeł prawa pracy wynikającą z art. 9 § 2 k.p., strony negocjujące układ zbiorowy pracy będą związane narzuconą przez ustawodawcę strukturą wynagrodzeń (przynajmniej w zakresie obligatoryjnych składników wynagradzania) oraz sposobem ich uregulowania w pragmatykach. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie możliwości odejścia w układzie zbiorowym pracy od przepisów ustawy na niekorzyść pracowników (Florek, 2010, s. 184). To znacząco zawęża zakres swobody układowej w stosunku do pracowników tzw. sektora prywatnego, w odniesieniu do których kodeks pracy w zasadzie pozostawia stronom układu zbiorowego pracy pełną swobodę w zakresie kształtowania struktury wynagrodzeń i wysokości wynagrodzeń. Rzeczywisty zakres swobody układowej będzie zatem ograniczony do ewentualnej modyfikacji wysokości składników wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy wynikających z pragmatyk pracowniczych (w zakresie w jakim kwestie te zostały pozostawione regulacji w rozporządzeniu), konkretyzacji warunków przyznawania fakultatywnych składników wynagrodzenia za pracę oraz tych, które zostały określone w sposób blankietowy (na przykład nagród) oraz ewentualnym kreowaniu dodatkowych składników wynagradzania. To zaś ulega dalej idącym ograniczeniom o których szerzej będzie mowa w kolejnym punkcie niniejszego opracowania. Dodatkowo należy zauważyć, że elementy kształtowania systemu wynagrodzeń w administracji publicznej są rozproszone i niejednorodne, i w jednym urzędzie (będącym pracodawcą) może funkcjonować kilka grup pracowniczych, których wynagrodzenia ustalane są na podstawie różnych przepisów¹². To dodatkowo komplikuje sytuację stron negocjujących układ zbiorowy pracy.

Po drugie, analizując rolę układu zbiorowego pracy w kształtowaniu warunków wynagradzania pracowników samorządowych należy również odnieść się do art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych. Przepis ten nakazuje pracodawcy określenie szczegółowych warunków wynagradzania (w tym maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego) w regulaminie wynagradzania. Na tym tle powstaje pytanie o relację tego przepisu do art. 77³ § 1 k.p., a co za tym idzie o możliwość uregulowania tych kwestii w układzie zbiorowym pracy. Sposób sformułowania art. 39 ustawy o pracownikach

samorządowych sugeruje, że regulamin jest obligatoryjnym źródłem regulującym warunki wynagradzania pracowników w urzędzie, co wyłącza możliwość obowiązywania w tym zakresie układu zbiorowego pracy (Walczak, 2021, s. 291). Takie też stanowisko wyraziła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wskazując, że w zakresie określonym w art. 39 u.p.s. jedynym źródłem uprawnień pracowniczych są regulaminy wynagradzania (Walczak, 2021, s. 291). Trudno stwierdzić, jakie jest *ratio legis* tej regulacji, będącej wyłomem w systemie i hierarchii źródeł prawa pracy określonej w art. 9 k.p. *De lege ferenda* należy postulować wprowadzenie regulaminu wynagradzania jako aktu subsydiarnego, wydawanego w braku układu zbiorowego pracy.

Układowa metoda regulacji warunków wynagradzania w administracji publicznej w kontekście źródeł finansowania wynagrodzeń pracowników

Dalsze rozważania odnieść należy do innego fragmentu art. 77³ § 1 k.p., występującego w liczbie mnogiej zwrotu: „państwowe jednostki sfery budżetowej”. Warto wyjść poza woal przepisów prawa pracy. Podjąć próbę zmierzającą do wyjaśnienia znaczenia tego terminu, w kontekście ukazania źródeł finansowania, tak wynagrodzeń za pracę, jak również innych świadczeń pracowników zatrudnionych w administracji publicznej.

Termin „państwowe jednostki sfery budżetowej” pozostaje poza marginesem głównych problemów badawczych piśmiennictwa prawa pracy¹³. Został wprowadzony do kodeksu pracy mocą ustawy nowelizującej z 1996 r. Ustawa ta w art. 10 ogólnikowo wskazuje, że przez użyte w art. 77³ k.p. określenie „pracownicy zatrudnieni w państwowych jednostkach sfery budżetowej” rozumie się pracowników państwowej sfery budżetowej, dla których środki na wynagrodzenia są kształtowane na podstawie odrębnej ustawy. Trudno uznać przywołany fragment za definicję legalną. Jednak wskazując na źródła finansowania wynagrodzeń dla pracowników tych jednostek *implicite* odsyła do ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1356 ze zm.). Ustawa ta w art. 2 pkt 1 zawiera definicję legalną państwowej sfery budżetowej. Są to państwowe jednostki budżetowe, prowadzące gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 11 i 12 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm. (dalej: ustawa o finansach publicznych).

Ustawa o finansach publicznych wskazuje na podmioty tworzące sektor finansów publicznych. W art. 9 pkt 1–4 zalicza do nich organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe. Zawężając dociekania do jednostek budżetowych wskazać należy, że wedle art. 11 ust. 1 i 12 ust. 1 pkt 1

ustawy o finansach publicznych, są to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, pokrywające swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio – dochodów budżetu państwa – w przypadku państwowych jednostek budżetowych albo też budżetów odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego – jeśli idzie o samorządowe jednostki budżetowe¹⁴.

Przywołana regulacja uzmysławia, że po pierwsze, państwowe jednostki sfery budżetowej zatrudniające pracowników, na które wskazuje kodeks pracy, to państwowe jednostki organizacyjne – *statio fisci*. Za ich pośrednictwem państwo występując w obrocie prawnym w sferze *dominium*, nawiązuje stosunki pracy. Kodeks pracy poprzez użyty przymiotnik „państwowe” odniesiony do jednostek sfery budżetowej wyraźnie akcentuje występowanie jedynie państwowych jednostek sfery budżetowej. Jednak, sektor finansów publicznych również tworzą, samorządowe jednostki budżetowe. Na szczeblu samorządu terytorialnego to *statio municipi*. Jednostki organizacyjne korzystające z osobowości prawnej samorządów danego szczebla, tj.: gmin, powiatów i województw (Izdebski, 2014, s. 326; Dubowik, Pisarczyk, 2011, s. 102).

Po drugie, świadczenia pracowników zatrudnionych w jednostkach aparatu publicznego w całości są finansowane ze środków publicznych. Albo z budżetu państwa, albo budżetów poszczególnych samorządów. Normatywnym tego wyrazem na gruncie kodeksu pracy był art. 240 § 4 i 5 k.p., który dopuszczał możliwość zawarcia układów zbiorowych pracy – precyzyjnie wysokości zobowiązań finansowych wynikających z treści układów – do poziomu środków finansowych będących w dyspozycji niektórych jednostek sektora finansów publicznych (wynikających z budżetu centralnego bądź budżetów poszczególnych jednostek samorządowych). Ustawa o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych utrzymuje tę zasadę, choć w nieco zmodyfikowanej postaci. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy zawarcie układu zbiorowego pracy dla pracowników zatrudnionych w państwowych i samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji. Na aprobatę zasługuje ujednolicenie terminologii poprzez wskazane państwowych i samorządowych jednostek sektora finansów publicznych, co odsyła do art. 9 ustawy o finansach publicznych. Pozytywnie należy ocenić odejście od wymogu zawartego w dawnym art. 240 § 4 k.p. czyli oświadczenia organu, który utworzył dany podmiot, o spełnieniu wymogu zawarcia układu w ramach środków finansowych będących w dyspozycji danego podmiotu. Wymóg ten często kójarzył się z obowiązkiem uzyskania zgody na zawarcie układu i ograniczał swobodę rokowań zbiorowych, zwłaszcza że nie był poddany żadnej formie następnej kontroli, co dawało pole do dyskrejonalnego działania organu.

Ograniczenie wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych będzie przede wszystkim limitowało wysokość

wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy określanych w układzie zbiorowym pracy. Można przy tym zauważyć, że już samo ustalenie środków będących do dyspozycji danego pracodawcy nie zawsze jest proste. Część z nich jest bowiem w budżecie przypisana wprost do poszczególnych kategorii pracowników, część zapisana jest w ramach działów, co nie pozwala na ich precyzyjną identyfikację wyłącznie na podstawie załącznika do ustawy budżetowej (Kancelaria Senatu, 2021, s. 16). Nadto, pula środków na wynagrodzenia w ustawie budżetowej w każdym roku jest inna, co również utrudnia dostosowanie poziomu wynagrodzeń w układzie zbiorowym pracy do poziomu środków budżetowych pozostających do dyspozycji w danym roku. Środki na wynagrodzenia w budżecie są z kolei określane na podstawie sztywnych reguł wynikających z ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, która nie uwzględnia układowej metody kształtowania warunków wynagradzania. Nie ma też żadnych mechanizmów, które zwiększałyby kompatybilność tych procesów (Nowik 2007, s. 140, 144).

Zakres swobody układowej w zakresie regulacji warunków pracy

W końcowej części niniejszych rozważań warto odnieść się również do zakresu swobody układowej w regulowaniu warunków pracy pracowników administracji publicznej. Układy zbiorowe pracy, co oczywiste, nie mogą zawierać postanowień mniej korzystnych dla pracowników niż powszechnie obowiązujące przepisy prawa pracy. Mogą natomiast zawierać postanowienia dla pracowników korzystniejsze – w tym wyraża się ich funkcja promocyjna. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że w przypadku układów zbiorowych pracy zawieranych dla pracowników administracji publicznej punktem odniesienia dla zastosowania zasady korzystności będą przede wszystkim pragmatyki regulujące ich prawa i obowiązki. Te zaś są w dużej mierze nasycone normami, których celem jest zapewnienie efektywnej realizacji zadań administracji publicznej, gdzie na plan pierwszy wysuwa się interes publiczny (Stelina, 2009, s. 20). Z tego względu w pragmatykach służbowych znacznie częściej niż w przepisach kodeksu pracy, spotyka się normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Tytułem przykładu wskazać należy na przepisy o naborze do służby publicznej, rygory selekcyjne, przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników służby publicznej, obowiązek podlegania ocenie okresowej czy zakazy podejmowania dodatkowej działalności poza urzędem. Przepisy takie nie będą mogły być modyfikowane w treści układu zbiorowego pracy. Układ zbiorowy pracy nie może bowiem regulować kwestii, które zostały w przepisach powszechnie obowiązujących uregulowane w sposób bezwzględnie obowiązujący. Nadto, przepisy pragmatyk regulują niektóre warunki pracy pracowników administracji publicznej w sposób bardziej rygorystyczny w stosunku do przepisów kodeksowych. Przykładowo wskazać należy na czas pracy czy jednostronną zmianę warunków pracy.

Choć być może nie są to normy o *stricte* imperatywnym charakterze, jednakże ze względu na ich cel – realizację interesu publicznego – trudno oczekiwać, aby pracodawca był skłonny wyzbyć się tych instrumentów. Są one konieczne z punktu widzenia prawidłowej realizacji zadań publicznych. Trudno więc oczekiwać, aby pracodawca godził się na ich modyfikację w układzie zbiorowym pracy. Z powyższych względów zakres swobody układowej, zwłaszcza w kwestiach uregulowanych w sposób szczególnie w pragmatykach jest ograniczony (Dubowik, Pisarczyk, 2011, s. 81). Jedynie w kwestiach w których posiłkowo stosuje się przepisy kodeksu pracy jest on zbliżony do tego, którym dysponują strony negocjujące układy zbiorowe pracy w tzw. sektorze prywatnym.

Konkluzje

Problematyka zawierania układów zbiorowych pracy w administracji publicznej jest bardzo złożona i warunkowana kilkoma czynnikami, na które składają się: 1) sposób ukształtowania zakresu podmiotowego pracowników administracji publicznej dla których dopuszcza się zawieranie układów zbiorowych pracy; 2) adekwatność ukształtowania stron układu zbiorowego pracy w administracji publicznej; 3) zakres ograniczeń swobody układowej w administracji publicznej wynikający z „zakotwiczenia” układów zbiorowych pracy w ustawie budżetowej; 4) stopień nasycenia pragmatyk urzędniczych elementem publicznoprawnym i normami o charakterze imperatywnym.

W zakresie dwóch pierwszych czynników pozytywne zmiany w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego wprowadza ustawa o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych. Nowa ustawa ogranicza katalog wyłączenia z zakresu podmiotowego układu zbiorowego pracy w porównaniu z brzmieniem art. 239 § 3 k.p. Co istotne, w nowej regulacji usunięto najbardziej kontrowersyjne i dotyczące największej grupy pracowników wyłączenie – członków korpusu służby cywilnej. W odniesieniu do tej grupy zawodowej, zezwolono na zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie. Korpus służby cywilnej to stosunkowo duża grupa pracowników – ok. 121 tys. osób¹⁵. Biorąc pod uwagę, że ogółem układami zbiorowymi pracy objętych jest ok. 1,46 mln pracowników, zawarcie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla pracowników służby cywilnej przyczyniłoby się do zwiększenia wskaźnika objęcia układami zbiorowymi pracy. Z punktu widzenia celów dyrektywy 2022/2041 jest to zatem rozwiązanie słuszne, choć wzrost zapewne nie będzie spektakularny. W ustawie zaproponowano również bardziej adekwatną regulację stron układu ponadzakładowego zawieranego w administracji publicznej, uwzględniającą specyfikę administracji publicznej. Stronami układu ponadzakładowego zawieranego dla pracowników administracji publicznej mogą być odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa lub przewodniczący zarządu związku samorządowego – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników samorządowych jednostek

sektora finansów publicznych, lub właściwy minister lub centralny organ administracji rządowej – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników państwowych jednostek sektora finansów publicznych. Również ta zmiana może przyczynić się do zwiększenia zainteresowania zawieraniem układów zbiorowych pracy w administracji publicznej.

Niezmieniona pozostanie natomiast kwestia ograniczonego zakresu swobody układowej. Ustawa o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych zawiera bowiem zastrzeżenie (zblżone do art. 240 § 4 k.p.), w myśl którego zawarcie układu zbiorowego pracy dla pracowników zatrudnionych w państwowych i samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji. Zrezygnowano natomiast – co należy zaaprobować – z obowiązku składania oświadczenia przez właściwy organ o spełnieniu tego wymogu. Elementem niemienionym pozostanie również specyfika pragmatyk urzędniczych, zwłaszcza ich nasycenie elementami publicznoprawnymi. Powodują one znaczące ograniczenie zakresu swobody układowej. Te dwa elementy nadal będą stanowiły czynnik hamujący zawieranie układów zbiorowych pracy dla pracowników administracji publicznej. Wyeliminowanie (lub co bardziej prawdopodobne – ograniczenie) tych barier leży w dużej mierze poza prawem pracy. W większości, dotyczy sfery finansów publicznych i przyjętego modelu kształtowania wynagrodzeń w jednostkach sfery budżetowej. W szczególności może to polegać na wprowadzeniu mechanizmów zwiększających kompatybilność tych dwóch systemów (admi-

nistracyjnego i układowego). Obecne rozwiązania są „sztywne” i działają hamująco na realną możliwość prowadzenia rokowań zbiorowych w zakresie warunków wynagradzania pracowników administracji publicznej (Nowik, 2007, s. 144).

Nawet po wprowadzonych przez ustawę o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych zmianach, w ocenie Autorów, nie należy oczekiwać znaczącego ożywienia praktyki zawierania układów zbiorowych pracy dla pracowników służby cywilnej i urzędów państwowych. W tym przypadku wydaje się, że ograniczenia wynikające z ustawy budżetowej i pragmatyk pracowniczych oraz duże nasycenie elementami publicznoprawnymi wciąż bardzo istotnie zawężają zakres swobody układowej.

Większy potencjał do zawierania układów zbiorowych pracy, Autorzy dostrzegają natomiast, w odniesieniu do pracowników samorządowych (których jest bisko 270 tys.). Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych pozostawiają bowiem więcej przestrzeni do rokowań zbiorowych. Są mniej nasycone elementami publicznoprawnymi. Jak się wydaje również łatwiej jest skoordynować zawieranie układów zbiorowych pracy z budżetami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Aby potencjał ten mógł się urzeczywistnić konieczna jest jednak pilna zmiana art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych i przywrócenie właściwej hierarchii źródeł prawa pracy – pierwszeństwa układu zbiorowego pracy i wskazanie regulaminu wynagradzania jako źródła subsydiarnego, wydawanego w razie nieobjęcia pracowników ponadzakładowym lub zakładowym układem zbiorowym pracy.

Przypisy/Notes

¹ <https://www.etui.org/publications/road-80-collective-bargaining-coverage>

² Zwracał na to uwagę Ł. Pisarczyk w wystąpieniu na konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych, która była poświęcona zawieraniu układów zbiorowych pracy w administracji publicznej.

³ Są to: ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1917 ze zm.; dalej: ustawa o pracownikach urzędów państwowych, u.p.u.p.); ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1135 ze zm.; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych, u.p.s.) oraz ustawa o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 409 ze zm.; dalej: ustawa o służbie cywilnej, u.s.c.).

⁴ Zob. art. 115 § 13 pkt 4 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 383 ze zm.). O ile, w przypadku zatrudnionych podlegających, tak ustawie o pracownikach urzędów państwowych, jak również ustawie o pracownikach samorządowych, z wyjątkiem osób pełniących jedynie czynności usługowe, można przypisać status funkcjonariusza publicznego w rozumieniu prawa karnego, o tyle w przypadku członków korpusu służby cywilnej, nie jest to już tak oczywiste. Dzieje się tak, bowiem art. 104 u.s.c. przewiduje dla tej grupy zawodowej możliwość korzystania z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, jednak nie nadaje im takiego statusu. Niektórzy przyznają członkom korpusu służby cywilnej status funkcjonariusza publicznego (w szczególności M. Wujczyk, 2021), zaś inni odmawiają (np. wyrok NSA z 10 listopada 2017 r., Lex nr 2426345).

⁵ Tytułem przykładu wskazać należy na wymóg posiadania zasadniczo obywatelstwa polskiego, pełną zdolność do czynności prawnych, nieskazitelny charakter, odpowiednie wykształcenie (por. art. 3 u.p.u.p. oraz art. 6 ust. 1 u.p.s., art. 4 u.s.c.). Jeśli zaś idzie o zakres obowiązków, to w szczególności dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz dbałość o środki publiczne (por. art. 17 ust. 2 u.p.u.p. oraz art. 24 ust. 1 u.p.s., art. 76 ust. 1 u.s.c.).

⁶ Odpowiednio, ustawa z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1332) oraz ustawa z 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1691 ze zm.).

⁷ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.; dalej: kodeks pracy, k.p.).

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

⁹ Zmiany w tym zakresie nastąpiły mocą art. 2 ustawy z 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 136, poz. 704), który w zd. 2 wyraźnie stanowi, o nawiązaniu stosunku pracy na podstawie umowy o pracę lub, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią, na podstawie powołania. Jednak jak już wskazano, obecnie pragmatyka samorządowa nie przewiduje powołania, jako podstawy nawiązania stosunku pracy.

¹⁰ Por. P. Nowik, Układy zbiorowe pracy w sektorze publicznym, referat wygłoszony na konferencji „Rokowania zbiorowe. Stan obecny i przyszłość” zorganizowanej 7 listopada 2025 r. przez Wydział Prawa i Administracji UŁ.

¹¹ Lektura końcowego brzmienia art. 77 § 1 k.p. uzmysławia, że rozporządzenie te są wydawane, zgodnie z obecnie obowiązującą terminologią, przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na wniosek właściwego ministra – czyli tego, któremu podlegają dane jednostki organizacyjne sfery budżetowej. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2025 r., poz. 247).

¹² Kancelaria Senatu (2021), Kształtowanie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Część I. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/202/plik/ot-686.pdf>

¹³ Czemu nie można się dziwić. Z oczywistych bowiem względów źródła finansowania jednostek budżetowych stanowią przede wszystkim przedmiot rozważań prawa finansowego. Szerzej zob. m.in. Wróblewska, 2014, s. 32, *passim*; Smoleń, 2014, s. 205.

¹⁴ Art. 9 pkt 3 ustawy o finansach publicznych posługuje się ogólnym zwrotem „jednostki budżetowe”, a art. 12 ust. 1–2 dokonuje podziału jednostek budżetowych na: państwowe i gminne, powiatowe lub wojewódzkie. W niniejszym opracowaniu gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe synonimicznie są określane mianem samorządowych jednostek budżetowych.

¹⁵ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie Służby Cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2024 r.

Bibliografia/References

- Bakalarz, T. (2021). W: K.W. Baran (Red.), *Pragmatyki pracownicze, System Prawa Pracy, t. XI*. Wolters Kluwer.
- Dubowik, A., Pisarczyk, Ł. (2011). *Prawo urzędnicze*. Wolters Kluwer.
- GUS (2023, wrzesień 4). *Informacje sygnałne. Partnerzy dialogu społecznego – organizacja pracodawców i związki zawodowe w 2022 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partnerzy-dialogu-spoecznego-zwiazki-zawodowe-i-organizacje-pracodawcow-wyniki-wstepne-w-2022,16,2.html>
- Florek, L. (2010). *Ustawa i umowa w prawie pracy*. Wolters Kluwer.
- Florek, L. (2017). W: L. Florek (Red.), *Kodeks pracy*. Wolters Kluwer.
- Guobaite, R., Blaziene, I. (2025). *Development in collective bargaining in Lithuania*, Lithuanian Centre for Social Sciences, s. 5. https://lstc.lt/wp-content/uploads/2024/11/CBDevelopments_Lithuania.pdf
- Izdebski, H. (2014). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. LexisNexis.
- Kancelaria Senatu (2021, sierpień 9). *Kształtowanie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Cz. I. Pracownicy objęci mnożnikowymi systemami kształtowania wynagrodzeń oraz pracownicy urzędów posiadających autonomię budżetową. Opracowania tematyczne*. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senat-opracowania/202/plik/ot-686.pdf>
- Walczak, K. (2020). W: K. Walczak (Red.), *Kodeks pracy. Komentarz*. Legalis/el.
- Wujczyk, M. (2021). W: K.W. Baran (Red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. WKP.
- Nowik, P. (2007). Układowa metoda kształtowania wynagrodzenia za pracę w sferze budżetowej. W: W. Sanetra (Red.), *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji* (s. 125–146). Wolters Kluwer.
- Piątkowski, J., Piątkowski, P. (2009). *Wybrane zagadnienia prawa pracy i prawa urzędniczego*. TNOiK.
- Piątkowski, J. (2023). W: K.W. Baran (Red.), *Kodeks pracy. Komentarz, t. II*. Wolters Kluwer.
- Sierocka, I. (2019). W: K.W. Baran (Red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia*. Wolters Kluwer.
- Smoleń, P. (2014). W: P. Smoleń (Red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. C.H.Beck.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 r. (b.d.). <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniess>
- Stelina, J. (2009). *Prawo urzędnicze*. C.H.Beck.
- Walczak, K. (2021). W: K.W. Baran (Red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Wróblewska, M. (2014). W: H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (Red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*. Wydawnictwo Sejmowe.

Monika Latos-Miłkowska, profesor Akademii Leona Koźmińskiego, doktor habilitowana nauk prawnych. Wieleletni wykładowca w Akademii Leona Koźmińskiego i na Wydziale Prawa i Administracji UW. Autorka ponad 100 publikacji naukowych z zakresu prawa pracy. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje na problematyce zbiorowego prawa pracy, uprawnień związanych z rodzicielstwem, wykorzystywania sztucznej inteligencji w zatrudnieniu, zwolnieniach z przyczyn niedotyczących pracowników i szeroko pojętej restrukturyzacji pracodawcy.

Mariusz Liskowski, doktor nauk prawnych; asesor komorniczy; wykładowca Bydgoskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy; absolwent studiów doktoranckich oraz kierunków prawo i administracja na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu; stypendysta Rektora UMK w Toruniu dla najlepszych doktorantów; zainteresowania naukowe skupia przede wszystkim wokół funkcji ochronnej w prawie pracy i procedurze egzekucyjnej; autor publikacji naukowych dotyczących tej tematyki.

Monika Latos-Miłkowska, Professor at Kozminski University, habilitated doctor of legal sciences. A long-time lecturer at Koźmiński University and the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw. Author of over 100 scientific publications in the field of labor law. She focuses her research interests on the issues of collective labour law, rights related to parenthood, the use of artificial intelligence in employment, dismissals for reasons not related to employees and broadly understood employer restructuring.

Mariusz Liskowski, doctor of law; bailiff assessor; lecturer at The University of Bydgoszcz; graduate of doctoral studies and of the law and administration faculties at The Nicolaus Copernicus University in Toruń; scholarship recipient of the Rector of The Nicolaus Copernicus University in Toruń for the best doctoral; his scientific interests focus primarily on the protective function in labour law and enforcement procedure; author of scientific publications on these topics.