

Received: 23.06.2022
Accepted: 3.09.2022
Published: 30.09.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XXII, z. 3: s. 375-389
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.2443
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Paulina Matyjas-Łysakowska*
Nr ORCID: 0000-0002-8734-8338

Anna Maroń**
Nr ORCID: 0000-0003-1791-7360

PRACA ZDALNA W ADMINISTRACJI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO – ROZWIĄZANIE NA CZAS KRYZYSU CZY NOWY STANDARD?

REMOTE WORK IN LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION – A SOLUTION TO THE TIME OF CRISIS OR A NEW STANDARD?

Streszczenie: W związku z kryzysową sytuacją związaną z pandemią wirusa SarsCov-2 pracodawcy zostali zmuszeni do poszukiwania rozwiązań umożliwiających zachowanie ciągłości pracy i jednocześnie zapewniających bezpieczeństwo w dobie zalecanej społecznej izolacji. Autorki podejmują omówienie prawnych warunków stosowania pracy zdalnej w administracji samorządowej w czasie pandemii. Prawne rozwiązania przyjęte na czas trwania pandemii umożliwiły pracownikom wykonywanie pracy zdalnie, na polecenie pracodawcy. W opracowaniu wskazane są prawne warunki stosowania pracy zdalnej w administracji samorządowej. Autorki przedstawiają także założenia pracy zdalnej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu pracy wprowadzającej pracę zdalną na stałe do polskiego porządku prawnego. Omawiają czynniki, które mogą ograniczać stosowanie pracy zdalnej w administracji publicznej, w szczególności w administracji samorządowej, pomimo braku w projekcie przesłanek podmiotowych i przedmiotowych stosowania pracy zdalnej. Te czynniki to rodzaj wykonywanej pracy, miejsce pracy i warianty pracy zdalnej. Za sprawą stosowania pracy zdalnej do stosunku pracy pracowników samorządowych prze-

* dr; Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: pmatyjas@ujk.edu.pl

** mgr; Uniwersytet Rzeszowski. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: anna_maron@interia.pl

nikają pewne elementy podporządkowania autonomicznego. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że klasyczny model podporządkowania pracownika samorządowego ustępuje na rzecz bardziej elastycznej postaci podporządkowania autonomicznego.

Słowa kluczowe: praca zdalna, elastyczne zatrudnienie, pracownicy samorządowi, podporządkowanie autonomiczne

Summary: Due to the crisis situation related to the SarsCov-2 virus pandemic, employers were forced to look for solutions that would enable the continuity of work and at the same time secure safety in the era of recommended social isolation. The authors discuss the legal conditions for the use of remote work in local government administration during a pandemic. Legal solutions adopted for the duration of the pandemic made it possible for employees to work remotely, at the request of the employer. The study indicates the legal conditions for the use of remote work in local government administration. The authors also present the assumptions of remote work in the proposed amendment to the Labour Code introducing remote work into the Polish legal system on a permanent basis. They discuss the factors that may limit the use of remote work in public administration, in particular in local government administration, despite the lack of subjective and objective premises for the use of remote work in the draft. These factors are the type of work performed, the workplace and variants of remote work. Due to the use of remote work, certain elements of autonomous subordination permeate the employment relationship of local government employees. It is worthy of a positive assessment that the classic model of subordination of a local government employee is giving way to a more flexible form of autonomous subordination.

Keywords: remote work, flexible employment, local government employees, autonomous subordination

WSTĘP

Administrację publiczną tworzą: administracja samorządowa (gminna, powiatowa oraz wojewódzka), administracja rządowa (centralna i terenowa) oraz administracja państwowa. Organy samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne na obszarze swojej właściwości miejscowej, działają w celu zaspokojenia potrzeb ludzi zamieszkujących obszar działania danej jednostki organizacyjnej. Administracja rządowa na szczeblu centralnym (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej) obejmuje swoim zasięgiem całe terytorium państwa, natomiast organy terenowej administracji rządowej działają na ściśle określonym terytorium (województwa i służby działające regionalnie). Administracja państwowa niepodlegająca rządowi to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa i Narodowy Bank Polski.

Na potrzeby niniejszego opracowania wybrano do analizy sytuację pracowników samorządowych, chociaż wnioski będą odnosiły się jednakowo także do pracowników administracji innych szczebli.

O niesłabnącym zainteresowaniu pracą i o skali zatrudnienia w szeroko pojętej administracji publicznej, w tym samorządowej, świadczą dane pozyskane przez autorki w maju br. od Departamentu Edukacji i Komunikacji Głównego Urzędu Statystycznego (znak sprawy: GUS-DK02.601.1352.2022). Ostatnie badania rynku pracy w zakresie administracji publicznej zostały przeprowadzone przez Ośrodek Badań i Analiz Rynku Pracy przy Urzędzie Statystycznym w Bydgoszczy. Zgodnie z danymi przedstawionymi w Roczniku Statystycznym Pracy 2021 (Yearbook of Labour Statistics 2021)¹ 7 grudnia 2021 r. (wydanie co dwa lata):

- przeciętne zatrudnienie w administracji publicznej wyniosło ogółem w etatach w 2019 r. 432 148, a w 2020 r. – 430 392,
- zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego w 2019 r. – 254 676, rok później – 252 494 (najwięcej w województwie mazowieckim – 35 578 i śląskim – 26 408, a najmniej w opolskim – 6767 i lubuskim – 7244).

Doświadczenie pandemii dało asumpt do podjęcia rozważań w temacie podporządkowania autonomicznego urzędników. Autonomiczne podporządkowanie nie było dotychczas rozpatrywane w kontekście pracowników administracji, ponieważ ta grupa zawodowa była przykładem klasycznego modelu podporządkowania. Klasyczny model podporządkowania, wobec zastosowania w pandemii pracy zdalnej również w sferze administracji publicznej, okazał się niewystarczający. Z punktu widzenia podjętej problematyki istotny jest aspekt podporządkowania pracownika samorządowego co do miejsca świadczenia pracy, bowiem praca zdalna wyprowadza proces realizacji zadań publicznych poza mury urzędu. Powstaje również pytanie, na ile rodzaj pracy będzie miał wpływ na decyzję o stosowaniu pracy zdalnej oraz czy rodzaj pracy będzie kryterium warunkującym realne zastosowanie pracy zdalnej po wejściu w życie przepisów nt. pracy zdalnej do Kodeksu pracy².

W niniejszym opracowaniu przedstawiono prawne warunki funkcjonowania pracy zdalnej świadczonej przez pracowników samorządowych w czasie pandemii oraz założenia projektu nowelizacji kodeksu pracy również w zakresie pracy zdalnej.

¹ Szerzej: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2021,7,7.html>. Publikacja przedstawia dane za lata 2019 i 2020 nt. aktywności ekonomicznej ludności Polski, pracujących, ruchu zatrudnionych i wolnych miejsc pracy, bezrobotnych, warunków pracy (struktury czasu pracy, strajków, warunków na stanowisku pracy, wypadków przy pracy), kosztów pracy i wynagrodzeń (funduszy wynagrodzeń i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia nominalnego i realnego, wynagrodzenia wg stanowisk i zawodów, struktury pełnozatrudnionych wg wysokości wynagrodzenia). Prezentuje zmiany zachodzące na rynku pracy w Polsce, jak również podstawowe informacje nt. rynku pracy w krajach UE.

² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320, ze zm.); dalej Kodeks pracy lub k.p.

PRACA ZDALNA ŚWIADCZONA PRZEZ PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH – ROZWIĄZANIE NA CZAS KRYZYSU

Przepisy ustawy covidowej wprowadzające pracę zdalną³ nie wyłączały pracowników administracji publicznej, w tym samorządowej, spośród grupy uprawnionych do pracy zdalnej. Przełomowym momentem było wydanie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 roku⁴. Zgodnie z par. 24a ust. 1 tego rozporządzenia w urzędach administracji publicznej lub jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym, kierownicy urzędów administracji publicznej, dyrektorzy generalni urzędów lub kierujący jednostką organizacyjną polecają pracownikom wykonywanie pracy zdalnej, z wyjątkiem jednostek organizacyjnych sądów i prokuratury.

Dla zobrazowania tematu pracy zdalnej świadczonej przez pracowników administracji publicznej (w tym pracowników samorządowych) autorki pozyskały konkretne dane przedstawiające pracę zdalną w liczbach. Według raportu przygotowanego na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przez Instytut Analiz Rynku Pracy Sp. z o.o. pn. „Aspekty pracy zdalnej z perspektywy pracownika, pracodawcy i gospodarki” (stan na 15 grudnia 2021 r.) w Polsce odsetek osób pracujących zazwyczaj z domu w 2020 r. prawie dwukrotnie wzrósł wobec 2019 r. (4,6% vs 8,9%). Z tym wynikiem Polska plasuje się jednak zdecydowanie poniżej unijnej średniej, która w 2020 r. wyniosła 12%. Z danych GUS wynika, że w okresie pierwszego roku pandemii – od kwietnia 2020 r. do kwietnia 2021 r. – odsetek pracowników pracujących z domu wzrósł w 2 z 8 analizowanych przez GUS rodzajach działalności. Są to branże usługowe, takie jak: zakwaterowanie i gastronomia, informacja i komunikacja, finanse i ubezpieczenia. Z kolei we wrześniu 2021 r. odsetek pracowników wykonujących pracę zdalnie rok do roku zmalał we wszystkich prezentowanych obszarach gospodarki. Powyższymi badaniami nieobjęta została niestety praca w administracji publicznej.

Autorki przygotowały krótkie zestawienie wyników badań Głównego Urzędu Statystycznego na przestrzeni ostatnich dwóch lat:

➤ Opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego pn. „Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w I kwartale 2020 r. (opublikowane 10.06.2020 r.) wskazuje, że na koniec marca 2020 r. udział osób, które pracowały zdalnie w związku z sytuacją epidemiczną, w ogólnej liczbie pracujących objętych badaniem „Popyt na pracę” wyniósł 11,0%. Ta forma pracy była stosowana w szerszym

³ Art. 3 ust. 3–8 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. 2021.2095, ze zm.); dalej: ustawa covidowa.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020.1931, ze zm.).

zakresie w sektorze publicznym niż prywatnym. W końcu marca 2020 r. w związku z sytuacją epidemiczną niemal co 6. pracujący w sektorze publicznym wykonywał pracę zdalnie, podczas gdy w sektorze prywatnym co 12. pracujący. Praca w obszarze „Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne” była wykonywana w formie pracy zdalnej przez 15% pracujących⁵.

➤ Opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego pn. „Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w IV kwartale 2020 r. (opublikowane 10.03.2021 r.) wskazuje, że na końcu grudnia 2020 r. udział osób, które pracowały zdalnie w związku z sytuacją epidemiczną, w ogólnej liczbie pracujących objętych badaniem „Popyt na pracę” wyniósł 10,8% i było to o 5,0 p. proc. więcej niż pod koniec września 2020 r. W sekcji „Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne” przejście na pracę w trybie zdalnym dotyczyło 18% pracujących⁶.

➤ Opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego pn. „Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w czwartym kwartale 2021 r.” (opublikowane w marcu 2022 r.) wskazuje, że na dzień 31 grudnia 2021 r. tylko 6,9% z pracujących ogółem świadczyło pracę w sposób zdalny w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju i na świecie, i było to o 3,9 p. proc. mniej niż na końcu grudnia 2020 r. Wykonywanie pracy zdalnej w czwartym kwartale 2021 r. było zróżnicowane w zależności od rodzaju działalności. Na przykład w sekcji informacja i komunikacja praca zdalna była wykonywana przez 53,3% pracujących. W stosunku do pozostałych sekcji duży udział pracujących objętych tą formą pracy z powodu występowania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 był również w sekcji działalność finansowa i ubezpieczeniowa. Praca w obszarze administracji publicznej była wykonywana w formie pracy zdalnej przez zaledwie 8% pracujących⁷.

Na podstawie ustawy covidowej swoboda polecenia pracy zdalnej jest ograniczona m.in. rodzajem pracy (art. 3 ust. 3 ustawy covidowej)⁸. Ponadto z przywołanego rozporządzenia wynika, że kierownicy urzędu mogą wyłączyć z zakresu pracy zdalnej pracowników realizujących zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na potrzeby urzędu lub jednostki, jeżeli nie jest możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej (§ 24a ust. 2 rozporządzenia z dnia 2 listopada 2020 r.). Zatem na gruncie obecnie obowiązujących rozwiązań rodzaj pracy jest jednym z głównych determinantów polecenia pracy zdalnej. Do warunków świadczenia pracy zdalnej stosuje się przepisy art. 3 ust. 3-8 ustawy covidowej.

⁵ Szerzej: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-pierwszym-kwartale-2020-roku,4,1.html>.

⁶ Szerzej: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-czwartym-kwartale-2020-r-,4,4.html>.

⁷ Szerzej: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-czwartym-kwartale-2021-r-,4,8.html>.

⁸ Szerzej: P. Matyjas-Łysakowska, *Podporządkowanie pracownika co do miejsca świadczenia pracy w pracy zdalnej*, [w:] *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, red. M. Mędrala, Warszawa 2021, s. 38.

W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, w celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania. Ponadto wykonywanie pracy zdalnej może zostać polecane, jeżeli pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy. W szczególności praca zdalna może być wykonywana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub dotyczyć wykonywania części wytwórczych lub usług materialnych. Do obowiązków pracodawcy należy wyposażenie pracownika w narzędzia i materiały potrzebne do wykonywania pracy zdalnej. Zapewnia on także obsługę logistyczną pracy zdalnej. Przy wykonywaniu pracy zdalnej pracownik może używać narzędzi lub materiałów niezapewnionych przez pracodawcę, pod warunkiem że umożliwia to poszanowanie i ochronę informacji poufnych i innych tajemnic prawnie chronionych, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa lub danych osobowych, a także informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Na wyraźne polecenie pracodawcy pracownik wykonujący pracę zdalną ma obowiązek prowadzić ewidencję wykonanych czynności, uwzględniającą w szczególności opis tych czynności, a także datę oraz czas ich wykonania. Warto podkreślić, że pracodawca może w każdym czasie cofnąć polecenie wykonywania pracy zdalnej.

Osobiste doświadczenia (zdobyte ze względu na wykonywaną pracę zawodową radcy prawnego i urzędnika samorządowego) i informacje zaczerpnięte z licznych urzędów pokazują, że w czasie największego kryzysu wywołanego epidemią COVID-19 podmioty określane przez doktrynę mianem pracodawców samorządowych⁹, tj. urzędy marszałkowskie oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne; starostwa powiatowe oraz powiatowe jednostki organizacyjne; urzędy gmin, jednostki pomocnicze gmin, gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe; biura (ich odpowiedniki) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe zakłady budżetowe utworzone przez te związki; biura (ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego¹⁰, zlecały najczęściej pracę zdalną na zasadzie rotacyjnej. Przez ustalony w aktach wewnętrznych okres (najczęściej wynoszący 7 dni) pracownicy świadczą pracę zdalnie, a po tym czasie zdalnie pracują inne osoby. Takie rozwiązanie odpowiada naszym zdaniem bieżącym potrzebom urzędu, pozwala zapewnić bezpośrednią obsługę interesantów

⁹ Wydaje się być trafnym spostrzeżenie M. Wujczyka (M. Wujczyk, *Komentarz do art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, dostęp Lex), że ustawodawca unika jednak posługiwania się owym pojęciem. Problematyka ta w literaturze do chwili obecnej wywołuje polemikę i jest wielotorowa, jednak nie będziemy poddawać tego zagadnienia głębszej analizie.

¹⁰ Art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 530, ze zm.).

oraz realizację zadań publicznych. Każdy z pracowników samorządowych pracujący zdalnie został zobligowany do sporządzania na bieżąco raportu z wykonywania obowiązków pracowniczych i przekazywania go swojemu przełożonemu.

W praktyce o tym, który urzędnik naprawdę będzie pracował zdalnie, decyduje osobiście jego przełożony. Autorki były świadkami odrzucania wniosków o wyrażenie zgody na pracę zdalną bez podania uzasadnienia. Niestety, niektórzy pracownicy pracę zdalną traktują jako dodatkowy urlop, co skutkuje późniejszą niechęcią władz urzędów do pracy zdalnej i zaprzestaniem korzystania z tej formy świadczenia pracy.

PRZYSZŁOŚĆ PRACY ZDALNEJ PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH PO WEJŚCIU W ŻYCIE NOWELIZACJI KODEKSU PRACY

Na skutek planowanych zmian w Kodeksie pracy praca zdalna już wkrótce na stałe wejdzie do polskiego porządku prawnego. W tej części opracowania zostaną przedstawione założenia nowelizacji¹¹ w kontekście tego, czy po zmianach kontynuowanie stosowania pracy zdalnej w szeroko pojętej administracji publicznej i samorządowej jest realne. Założenia nowelizacji w zakresie pracy zdalnej mają charakter uniwersalny i odnoszą się również do pracowników administracji publicznej.

W ustawie nowelizującej praca zdalna została zdefiniowana jako praca wykonywana całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i uzgodnionym z pracodawcą, w szczególności z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumienia się na odległość (art. 67(18) k.p.). Z perspektywy doniosłości nowej regulacji pracy zdalnej i możliwości zastosowania nowych rozwiązań w administracji publicznej szczególne znaczenie mają trzy kwestie: rodzaj pracy świadczonej zdalnie, miejsce świadczenia oraz forma pracy zdalnej (całkowicie zdalna, częściowa i okazjonalna).

Potencjalnie szeroki zakres stosowania pracy zdalnej, o czym świadczy brak przesłanek podmiotowych i przedmiotowych determinujących możliwość wprowadzenia pracy zdalnej, stwarza dużą elastyczność w jej stosowaniu. Ta elastyczność zdaje się być pozorna. Co do zasady rodzaj wykonywanej pracy nie stanowi, w świetle projektowanych przepisów, kryterium wykonywania pracy zdalnej. Pracownikowi świadczącemu pracę zdalną nie powierza się prac wskazanych w art. 67(31) par. 4 k.p. (m.in. prac szczególnie niebezpiecznych, związanych z zastosowaniem substancji szkodliwych) i rodzaj pracy lub jej organizacja stanowią przeszkodę dla wprowadzenia pracy zdalnej na wniosek pracownika (art. 67(19) par. 5 k.p.). Rodzaj pracy wykonywanej zdalnie jest co do zasady tożsamy z rodzajem umówionej pracy.

¹¹ Projekt ustawy z dnia 18 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, druk UD210, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12346911/katalog/12789150>.

Praca osób zatrudnionych w administracji publicznej ma szczególny charakter. Polega na wykonywaniu zadań państwa i ma cechy służby na rzecz szeroko pojętego interesu publicznego. W pracy zdalnej pracownik zyskuje autonomię w zakresie świadczonej pracy, a to wpływa na osłabienie relacji pomiędzy urzędem, jednostką organizacyjną (czyli państwem) a urzędnikiem. Po drugie, praca zdalna eliminuje bezpośredni kontakt urzędnika z interesantem, więc wykonywanie niektórych czynności administracyjnych jest niemożliwe lub znacznie utrudnione. Brak bezpośredniego kontaktu z urzędnikiem może negatywnie wpłynąć na zaufanie interesanta do urzędu. Rodzaj umówionej pracy, a więc brak możliwości wykonania w formie zdalnej pracy administracyjnej z punktu widzenia ochrony interesu publicznego, potrzeb jednostki lub urzędu czy ze względu na konieczność zapewnienia bezpośredniego kontaktu z interesantem, mogą być czynnikiem ograniczającym stosowanie pracy zdalnej. W związku z powyższym nowe przepisy Kodeksu pracy mogą nie znaleźć szerokiego zastosowania w administracji publicznej właśnie ze względu na szczególny charakter pracy. Przeszkodą może być również brak technicznych możliwości zapewnienia realizacji zadań publicznych zdalnie, np. brak elektronicznego obiegu dokumentacji czy brak możliwości zapewniania pracownikom narzędzi pracy niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej.

Projektowane przepisy kodeksu pracy stwarzają możliwość całkowitej lub częściowej pracy zdalnej. Częściowa praca zdalna może okazać się bardziej popularna wśród pracowników administracji niż zorganizowanie urzędnikom w całości pracy zdalnej. Stosowanie pracy zdalnej w wariacie hybrydowym – częściowo stacjonarnie, częściowo zdalnie, na zasadzie rotacji pracowników świadczących pracę zdalnie, udało się w czasie pandemii. Projektowane przepisy kodeksu pracy nie hamują tej tendencji, co należy ocenić pozytywnie.

Taka forma świadczenia pracy zdalnej może polegać na ustaleniu harmonogramu przewidującego pracę zdalną w niektóre dni tygodnia, kilka dni w miesiącu. Harmonogram może przewidywać pracę zdalną na zasadzie rotacji pracowników, gdzie część z nich świadczy pracę zdalnie przez określoną liczbę dni/tygodni, a po upływie tego czasu inna grupa pracowników przechodzi na pracę zdalną. Wydaje się, że nie ma również przeszkód, by harmonogram przewidywał, że pracownik w ciągu dnia pracy częściowo świadczy pracę zdalnie, a częściowo stacjonarnie. Pomimo braku formalnych przeszkód dla przyjęcia takiego rozwiązania, trudno sobie wyobrazić aby ten wariant częściowej pracy zdalnej znalazł zastosowanie w pracy urzędników. Ustalenie harmonogramu pracy zdalnej powinno być przedmiotem uzgodnień na podstawie art. 67(19) § 1 k.p., tak samo jak ustalenie miejsca świadczenia pracy zdalnej.

Całkiem nowa jest propozycja tzw. okazjonalnej pracy zdalnej (art. 67(33) § 1 k.p.). Projektowany przepis wychodzi naprzeciw zgłaszanym postulatom ze strony organizacji pracodawców. Zgodnie z przywołanym przepisem pracownik może zawnieść o pracę zdalną w wymiarze 12 dni w roku kalendarzowym, a pracodawca w miarę możliwości powinien uwzględnić wniosek pracownika. Ustawodaw-

ca nie przewidział, na wzór art. 67(19) § 5 k.p., jakie okoliczności mogą uzasadniać odmowę uwzględnienia wniosku pracownika o okazjonalną pracę zdalną. Brak ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych w zakresie okazjonalnej pracy zdalnej pozwala stwierdzić, że może ona w równym stopniu być dostępna dla pracowników administracji publicznej jak dla innych grup pracowników.

Możliwość okazjonalnej pracy zdalnej znajdzie zastosowanie w okolicznościach incydentalnych, uzasadnionych wyłącznie interesem pracownika, np. koniecznością sprawowania opieki nad osobą bliską, wyjazdem poza stałe miejsce świadczenia pracy w celu załatwienia spraw osobistych, czy inną okolicznością, która jednocześnie nie wyklucza wykonywania pracy zdalnej. W związku z krótkotrwałym wykonywaniem pracy zdalnie w tej formie, ustawodawca wyłączył stosowanie art. 67(19) – 67(24) oraz 67(28) i art. 67(31) § 3 k.p. Przepisy te dotyczą ustalania zasad wykonywania pracy zdalnej w porozumieniu ze związkami zawodowymi lub w regulaminie, przekazania przez pracodawcę dodatkowej informacji o warunkach zatrudnienia pracownika, możliwości wycofania się przez każdą ze stron z wykonywania pracy zdalnej w terminie 3 miesięcy od dnia podjęcia takiej pracy, obowiązku pracodawcy dostarczenia materiałów i narzędzi pracy niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej, pokrycia kosztów związanych z wykonywaną pracą zdalną, a także zapewnienia pracownikowi wykonującemu pracę zdalną pomocy technicznej i niezbędnego szkolenia w zakresie obsługi narzędzi pracy. Niezależnie od specyfiki okazjonalnej pracy zdalnej na pracodawcy nadal będzie spoczywał obowiązek zapewnienia pracownikowi w trakcie jej trwania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Częściowa i okazjonalna praca zdalna mogą być popularne wśród pracowników administracji publicznej, gdyż zdążyły się sprawdzić w czasie pandemii. Praca zdalna stosowana częściowo i okazjonalnie ma szansę stać się stałym elementem stosunku pracy, ponieważ jest narzędziem służącym poprawie organizacji czasu pracy urzędników oraz wpisuje się w tendencję do godzenia życia zawodowego z życiem osobistym (*work-life balance*). Praca zdalna oprócz tego, że pozwala na połączenie pracy zawodowej z życiem osobistym, może przyczynić się do przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu i stanowić magnes przyciągający do pracy w administracji. Z drugiej strony należy mieć świadomość zagrożeń, jakie wiążą się z pracą zdalną, w szczególności wykonywaną w miejscu zamieszkania, dlatego też pozytywnie należy ocenić regulację gwarantującą pracownikowi dostęp do zakładu pracy, do zakładowych obiektów socjalnych i prowadzonej działalności socjalnej (art. 67(30) k.p.).

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że wśród pracowników administracji publicznej są pracownicy zatrudnieni nie tylko na podstawie umowy o pracę, ale również na podstawie powołania i wyboru (art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.p.s.), a także mianowania (art. 3 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej¹²). Podstawa zatrudnienia nie jest czynnikiem

¹² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U.2021.123)3; dalej: u.s.c.

warunkującym pracę zdalną, więc nie można wykluczyć pracowników świadczących pracę w pozaumownych formach zatrudnienia jako beneficjentów pracy zdalnej. Biorąc pod uwagę, że osoby zatrudnione na podstawie wyboru (np. w administracji samorządowej: wójt, burmistrz, prezydent miasta) czy powołania [w administracji samorządowej: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa] pełnią szczególną rolę w strukturach administracji publicznej i świadczenie pracy zdalnie przez osoby pełniące wskazane funkcje może być trudne z punktu widzenia funkcjonowania urzędu. Jeśli chodzi o pracowników mianowanych, np. zatrudnionych w administracji rządowej, to specyfika pracy urzędników i pracowników jest podobna, więc w tym zakresie podstawa zatrudnienia nie powinna wpływać na stosowanie pracy zdalnej¹³. Pomimo więc braku formalnego ograniczenia w projektowanej nowelizacji kodeksu pracy stosowania pracy zdalnej z uwagi na rodzaj pracy w praktyce może się okazać, że właśnie ze względu na rodzaj pracy wykonywanie pracy zdalnej okaże się niemożliwe. Należy jednak taką szeroką definicję pracy zdalnej ocenić pozytywnie, ponieważ dzięki takiemu rozwiązaniu praca zdalna jest rozwiązaniem elastycznym i jej stosowanie zależy od podjęcia przez strony ustaleń o stosowaniu pracy zdalnej w odniesieniu do konkretnego przypadku.

Zgodnie z omawianym projektem miejsce świadczenia pracy zdalnej powinno być wskazane przez pracownika i uzgodnione przez strony. Miejscem pracy zdalnej może być miejsce zamieszkania pracownika (art. 67 (18) k.p.). Pracodawca powinien się zgodzić na zaproponowane przez pracownika miejsce świadczenia pracy, a brak zgody oznacza, że nie dojdzie do wykonywania pracy zdalnie. Projektowane przepisy nie determinują konieczności odebrania od pracownika oświadczenia o posiadaniu przez niego warunków lokalowych i technicznych do wykonywania pracy zdalnej. Takie oświadczenie jest wymagane wyłącznie wtedy, gdy praca zdalna ma być wykonywana na polecenie pracodawcy (art. 67(18) § 3 k.p.).

Projektowana definicja pracy zdalnej zakłada, że pracodawca powinien zawsze znać miejsce pracy pracownika. Oznacza to, że pracownik powinien każdorazowo uzyskiwać zgodę pracodawcy na wykonywanie pracy zdalnej, jeśli będzie planował zmienić miejsce świadczenia pracy. Jest to uzasadnione obowiązkiem zapewnienia odpowiednich warunków BHP i realizacją uprawnień kontrolnych wobec pracowników (art. art. 67(31) § 1 k.p. i n. oraz art. 67(28) k.p.). Obiektywnie konieczność uzyskania zgody pracodawcy na zmianę miejsca pracy zdalnej trudno pogodzić z naturą pracy zdalnej, która zakłada mobilność pracownika. Rozwiązaniem może być ustalenie kilku miejsc świadczenia pracy zdalnej, choć nie jest to rozwiązanie, które wychodzi naprzeciw pracownikom świadczącym pracę zdalnie, bowiem każdorazowo pracownik powinien informować pracodawcę, w którym ze wskazanych miejsc aktualnie przebywa.

¹³ Patrz też: P. Matyjas-Łysakowska, M. Mędrala, *Zakres podmiotowy stosunku pracy z mianowania. Refleksje de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 3(87), s. 105 i n.

Uzgodnienie dotyczące wykonywania pracy zdalnej, w tym ustalenie miejsca świadczenia pracy, może nastąpić przy zawieraniu umowy o pracę albo w trakcie zatrudnienia (art. 67(19) § 1 k.p.)¹⁴. Jeżeli uzgodnienie zasad wykonywania pracy zdalnej następuje przy zawieraniu umowy o pracę, to w treści umowy o pracę należy wskazać miejsce świadczenia pracy zdalnej (w przypadku świadczenia pracy częściowo zdalnie w umowie powinny znaleźć się co najmniej dwa [lub więcej] miejsca świadczenia pracy). Skoro miejsce wykonywania pracy, zgodnie z art. 29 § 1 k.p., jest określone w umowie o pracę, to zmiana treści umowy następuje w trybie porozumienia stron lub wypowiedzenia zmieniającego.

Uzgodnienie zaś pracy zdalnej w trakcie trwania zatrudnienia następuje w sposób uproszczony: w formie papierowej lub elektronicznej (art. 67(19) § 2 k.p.), a art. 29 § 4 k.p. nie znajduje zastosowania.

Jeśli zaś chodzi o zmianę formy świadczenia pracy ze zdalnej na stacjonarną, to ustawodawca przyjął różne zasady – w zależności od tego, czy praca zdalna była uzgodniona przy zawieraniu umowy o pracę, czy w trakcie zatrudnienia, oraz od tego, jak długo była ona wykonywana. W przypadku gdy praca zdalna była uzgodniona przy zawieraniu umowy o pracę, należy przyjąć, że na zasadach ogólnych zmiana miejsca świadczenia pracy może nastąpić w drodze porozumienia stron lub w wyniku złożonego przez pracodawcę oświadczenia o wypowiedzeniu warunków pracy. W przypadku uzgodnienia zasad pracy zdalnej w trakcie zatrudnienia – w terminie 3 miesięcy od podjęcia pracy zdalnej każda ze stron może wystąpić z wnioskiem o zaprzestanie wykonywania pracy zdalnej i przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy (art. 67(22) § 1 zdanie pierwsze k.p.). Wniosek taki jest dla drugiej strony wiążący. Z projektowanych przepisów wynika, że niewyrażenie przez pracownika zgody na zmianę formy świadczenia pracy na zdalną (w trakcie trwania zatrudnienia) nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie przez pracodawcę umowy o pracę (art. 67(23) k.p.).

Nieco inaczej jest uregulowana sytuacja pracownika, który zdecydował się na pracę zdalną w trakcie zatrudnienia, ale zamierza zrezygnować z pracy zdalnej po upływie 3-miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 67(22) § 1 k.p. Wniosek pracownika o zaprzestanie pracy zdalnej nie jest w takiej sytuacji wiążący, ale pracodawca powinien w miarę możliwości go uwzględnić (art. 67(22) § 2 k.p.). Przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy, a zatem powrót do pracy stacjonarnej, może nastąpić na mocy porozumienia stron albo w drodze wypowiedzenia zmieniającego (art. 67(22) § 3 k.p.). Jeśli chodzi o wypowiedzenie zmieniające, to nasuwają się pewne wątpliwości. Otóż skoro wniosek pracownika o zaprzestanie pracy zdalnej nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie stosunku pracy (art. 67(23) k.p.), to w świetle art. 67(23) k.p. w związku z art. 42 § 1 k.p. wniosek o zaprzestanie wyko-

¹⁴ Szerzej: P. Matyjas-Łysakowska, *Podporządkowanie...*, s. 35 i n.

nywania pracy zdalnej złożony przez którąkolwiek ze stron stosunku pracy również nie może być przyczyną uzasadniająca wypowiedzenie zmieniające warunków pracy. Tak sformułowany przepis może stać się problematyczny szczególnie dla tych pracodawców, którzy podjęli decyzję o całkowitym przejściu na zdalną pracę, i wniosek pracownika o zaprzestanie pracy zdalnej nie może być zrealizowany. Wydaje się, że w takim przypadku przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas określony należy poszukiwać w okolicznościach nie dotyczących pracowników. Z oczywistych względów zasygnalizowany problem nie będzie dotyczył pracowników administracji publicznej, bowiem trudno sobie wyobrazić całkowite przejście na pracę zdalną urzędów czy też samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zarówno kwestia charakteru wykonywanej pracy, potrzeb urzędu, jednostki organizacyjnej, jak i sama organizacja pracy mogą być czynnikami wyłączającymi wykonywanie pracy całkowicie zdalnie. Jednak według nas alternatywne formy świadczenia pracy zdalnej, tj. częściowa i okazjonalna praca zdalna, mogą stać się już wkrótce codziennością dla pracowników administracji publicznej.

PODPORZĄDKOWANIE AUTONOMICZNE – NOWA PERSPEKTYWA DLA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

Wykonywanie pracy w warunkach podporządkowania jest cechą każdego stosunku pracy niezależnie od podstawy zatrudnienia. Chociaż Kodeks pracy nie używa sformułowania „podporządkowanie”, to pojęcie to weszło na stałe do języka prawniczego i jest powszechnie stosowane. W miarę rozwoju stosunków społecznych pojęcie podporządkowania zmieniało się i obecnie rozwinęło w kierunku większej samodzielności pracowników¹⁵. Praca zdalna otworzyła pracowników administracji publicznej na podporządkowanie autonomiczne.

W stosunkach pracy pracowników samorządowych obowiązek wykonywania poleceń przełożonych pełni szczególną rolę, zabezpieczając realizację zadań publicznych. Praca zdalna w pewnym sensie pozbawia pracodawcę pełnej kontroli nad sposobem i czasem wykonywania pracy¹⁶. Uprawnienia kierownicze wobec pracownika świadczącego pracę zdalnie zostają ograniczone i sprowadzają się do odbioru i oceny wyników pracy.

Zerwanie związku czasowo-miejscowego pomiędzy zawodową aktywnością pracownika a siedzibą pracodawcy w istotny sposób wpłynęło na zwiększenie autonomii pracownika, przy jednoczesnym zachowaniu podporządkowania jako cechy stosunku pracy.

¹⁵ Wyrok SN z 30 maja 2017 r., I PK 171/16, Legalis 1650920; wyrok SN z 8 czerwca 2017, I UK 240/16, LEX nr 2375939; A. Musiała, *Glosa do wyroku SN z dnia 7.03.2006 r., I PK 146/05, GSP-Prz. Orz.* 2009/1/127-134.

¹⁶ U. Torbus, *Ryzyko pracodawcy związane z pracą zdalną*, [w:] *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, red. M. Mędrala, Warszawa 2021, s. 56.

W podporządkowaniu autonomicznym to nie określenie miejsca i czasu pracy decyduje o pozostawaniu w relacji podporządkowania, ale tym minimalnym przejawem podporządkowania, który dotyczy każdego stosunku pracy, jest uprawnienie do konkretyzowania obowiązków pracowniczych w drodze wiążących poleceń służbowych¹⁷. Stosowanie się do poleceń służbowych, w szczególności dotyczących miejsca świadczenia pracy, czasu pracy, jest kwintesencją podporządkowania¹⁸, a praca zdalna tego nie wyklucza.

PODSUMOWANIE

Czas pandemii pokazał, że nowy model podporządkowania, znany w literaturze jako podporządkowanie autonomiczne, jest możliwy do wprowadzenia również wobec pracowników samorządowych. Projektowane przepisy przypisują dużą rolę stronom stosunku pracy w zakresie uzgodnienia pracy zdalnej, i to rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Chociaż nie wszystkie warianty pracy zdalnej zawarte w projekcie nowelizacji w pełni znajdują zastosowanie w pracy pracownika samorządowego, z uwagi na specyfikę rodzaju pracy i ograniczenia w zakresie możliwości wykonywania zadań poza siedzibą urzędu lub samorządowej jednostki organizacyjnej, to projektowane zmiany są krokiem w kierunku, by zawód urzędnika stał się bardziej atrakcyjny i konkurencyjny na rynku zatrudnienia.

Bibliografia

Literatura

Duraj T., *Ewolucja pracowniczego podporządkowania jako cechy konstrukcyjnej stosunku pracy w świetle przepisów prawa pracy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, 3, 2015.

Duraj T., *Podporządkowanie pracownika pracodawcy w aspekcie miejsca świadczenia pracy – wybrane problemy*, MoPr 2012, nr 12.

Jankowiak J., *Pracodawcze prawo do wydania polecenia (wydawania poleceń) na tle koncepcji prywatnoprawnej czynności trwałej*, „Państwo i Prawo” 2001 nr 4.

¹⁷ T. Liszcz, *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy – relacja pojęć*, [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa profesora Henryka Lewandowskiego*, Warszawa 2009, s. 147; J. Jankowiak, *Pracodawcze prawo do wydania polecenia (wydawania poleceń) na tle koncepcji prywatnoprawnej czynności trwałej*, „Państwo i Prawo” 2001 nr 4, s. 86-88.

¹⁸ T. Duraj, *Ewolucja pracowniczego podporządkowania jako cechy konstrukcyjnej stosunku pracy w świetle przepisów prawa pracy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, 3, s. 161; T. Duraj, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy w aspekcie miejsca świadczenia pracy – wybrane problemy*, MoPr 2012, nr 12, s. 634 i n.; P. Prusinowski, *Kierownictwo pracodawcy i jego znaczenie prawne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2008, tom 8, s. 231; por. L. Mitrus, *Podporządkowanie pracownicze jako zmieniająca się cecha stosunku pracy*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 128.

Liszcz T., *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy – relacja pojęć*, [w:] Z. Góralski (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa profesora Henryka Lewandowskiego*, Warszawa 2009.

Matyjas-Lysakowska P., *Podporządkowanie pracownika co do miejsca świadczenia pracy w pracy zdalnej*, [w:] *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, red. M. Mędrala, Warszawa 2021.

Matyjas-Lysakowska P., Mędrala M., *Zakres podmiotowy stosunku pracy z mianowania. Refleksje de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2021, nr 3(87).

Mitrus L., *Podporządkowanie pracownicze jako zmieniająca się cecha stosunku pracy*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011.

Musiała A., *Glosa do wyroku SN z dnia 7.03.2006 r., I PK 146/05*, GSP-Prz.Orz. 2009/1/127-134.

Prusinowski P., *Kierownictwo pracodawcy i jego znaczenie prawne*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2008, tom 8.

Torbus U., *Ryzyko pracodawcy związane z pracą zdalną*, [w:] *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, red. M. Mędrala, Warszawa 2021.

Wujczyk M., *Komentarz do art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, dostęp LEX.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Orzecznictwo

Wyrok SN z 30 maja 2017 r., I PK 171/16, Legalis 1650920.

Wyrok SN z 8 czerwca 2017, I UK 240/16, LEX nr 2375939.

Netografia

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2021,7,7.html>.

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-rynku-pracy-w-polsce-w-pierwszym-kwartale-2020-roku,4,1.html>.

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-czwartym-kwartale-2020-r-,4,4.html>.

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-czwartym-kwartale-2021-r-,4,8.htm>.