

Jarosław Czerw

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-2042-3177

jczerw1@op.pl

Uwarunkowania prawne pracy zdalnej pracowników samorządowych

Wstęp

Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz ograniczenia z tego wynikające wiązały (i nadal wiążą się) z wykonywaniem przez pracowników pracy w formie zdalnej. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, na koniec grudnia 2021 r. udział osób, które pracowały zdalnie w związku z sytuacją epidemiczną w ogólnej liczbie pracujących objętych badaniem, wyniósł 6,9%, przy czym skala wykorzystania pracy zdalnej w sektorze publicznym była wyższa niż w sektorze prywatnym¹. Co istotne, praca zdalna nie doczekała się uregulowań kodeksowych ani przed epidemią COVID-19, ani w jej trakcie. Jedyne podstawy prawne pracy zdalnej wynikają z przepisów 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 kryzysowych².

Praca zdalna jako szczególny rodzaj pracy

Przewidziana w art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 praca zdalna to praca określona w umowie o pracę, wykonywana przez czas oznaczony przez pracow-

¹ Główny Urząd Statystyczny, *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w czwartym kwartale 2021 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wpływ-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-rynku-pracy-w-polsce-w-czwartym-kwartale-2021-r-,4,8.html> (data dostępu: 30.06.2022).

² 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 (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.), dalej jako ustawa COVID-19.

nika poza miejscem jej stałego wykonywania. Praca ta może być zlecona przez pracodawcę pracownikowi w celu przeciwdziałania COVID-19. Jej cel nie jest związany z organizacją pracy czy potrzebami pracodawcy. Celem pracy zdalnej jest przeciwdziałanie COVID-19 w obliczu zagrożenia rozprzestrzeniania się choroby wywoływanej wirusem SARS-CoV-2. Tak określony cel pracy zdalnej wpływa także na charakter przewidzianej przepisami ustawy COVID-19 instytucji pracy zdalnej. Instytucja ta ma charakter szczególny i epizodyczny, ponieważ wykonywanie pracy zdalnej może być zlecone pracownikowi przez pracodawcę jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu. Po upływie tego okresu określona przepisami ustawy COVID-19 praca zdalna nie może być zastosowana – pracodawca nie może zlecić wykonywania pracownikowi takiej pracy. Potwierdza to także Dariusz Makowski, stwierdzając, że praca zdalna może być wykonywana „tylko „przez oznaczony czas”, a ponadto jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu”³.

Strony stosunku pracy w pracy zdalnej

Przepisy ustawy COVID-19 dotyczące pracy zdalnej nie definiują użytych w niej pojęć pracownika i pracodawcy, dlatego należy uznać, że użyte w ustawie COVID-19 określenia pracownika i pracodawcy powinny być rozumiane zgodnie z ich definicjami zawartymi w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴.

Zgodnie z art. 2 k.p. pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę, przy czym – jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 13 listopada 2013 r. – „z definicji pracownika z art. 2 k.p. nie wynika, aby dana osoba uzyskiwała status pracownika poprzez sam fakt wykonywania pracy na rzecz określonego podmiotu. Ustawodawca wiąże bowiem pojęcie pracownika z prawną formą poprzez którą dochodzi do zatrudnienia w tym charakterze. Dla ustalenia statusu pracownika nie wystarczy zatem wyłącznie świadczenie pracy, ale konieczne jest określenie warunków pracy w jednej z form przewidzianych w art. 2 k.p.”⁵. Z brzmienia przepisu art. 2 k.p. wynika,

³ D. Makowski, *Kilka uwag o pracy zdalnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 10, s. 10–16.

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako k.p.

⁵ Postanowienie NSA z 13 listopada 2013 r., sygn. akt II FZ 784/13, Lex nr 1397910.

że pracownikiem może być tylko osoba fizyczna⁶. Nie każda osoba fizyczna świadcząca pracę jest jednak pracownikiem, na co zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z 15 marca 2018 r., stwierdzając, że „katalog wskazanych w przepisie art. 2 k.p. sposobów nawiązania stosunku pracy ma charakter wyczerpującego wyliczenia. Stąd nie jest pracownikiem osoba wykonująca określone czynności na rzecz innej osoby na podstawie umowy cywilnoprawnej”⁷. Z powyższego wynika więc, że praca zdalna, o której mowa w art. 3 ustawy COVID-19, nie może być wykonywana przez osoby świadczące pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Zgodnie z art. 3 k.p. pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Jak słusznie zauważają Adam Jedliński i Lech Kaczyński, „przepis art. 3 k.p. nie pozostawia (...) wątpliwości, iż pracodawcą mogą być nie tylko osoby fizyczne i osoby prawne, ale także jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej w rozumieniu przepisów prawa cywilnego”⁸. Potwierdził to także m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z 14 lutego 2018 r., stwierdzając, że „w świetle art. 3 k.p., pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Można wyróżnić trzy rodzaje jednostek organizacyjnych mających zdolność prawną zatrudniania pracowników: 1) osoby prawne, 2) samodzielne jednostki organizacyjne, niemające osobowości prawnej i niestanowiące ogniwa osoby prawnej, które mogą nabywać we własnym imieniu prawa i zaciągać zobowiązania oraz mogą pozywać i być pozywane, 3) niektóre jednostki organizacyjnej wchodzące w skład osób prawnych”⁹.

W użytych w przepisach k.p. terminach pracownika i pracodawcy zawierają się pojęcia pracownika samorządowego i pracodawcy samorządowego, stąd należy uznać, że przepisy ustawy COVID-19 odnoszące się do pracy zdalnej znajdują zastosowanie także do pracowników i pracodawców samorządowych.

Jak stanowi art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁰, pracownikami samorządowymi są pracownicy zatrudnieni w:

- urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;

⁶ E. Maniewska, *Komentarz do art. 2 Kodeksu pracy*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, 2022, Lex.

⁷ Wyrok SA w Gdańsku z 15 marca 2018 r., sygn. akt III AUa 1286/17, Lex nr 2533318.

⁸ A. Jedliński, L. Kaczyński, *Zagadnienie prawne umów zawieranych przez Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe z pracodawcami*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 79–88.

⁹ Wyrok SN z 14 lutego 2018 r., sygn. akt I PK 351/16, OSNP 2018, Nr 12, poz. 156.

¹⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 530), dalej jako u.p.s.

- urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;
- biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego¹¹.

Chociaż ustawodawca nie określa tego wprost, jednostki wymienione w art. 2 u.p.s. są pracodawcami dla zatrudnionych w nich pracowników (pracodawcy samorządowi)¹². Potwierdził to Sąd Najwyższy w wyroku z 28 października 2009 r., stwierdzając, że „pracodawcami pracowników samorządowych są jednostki organizacyjne wymienione (...) w art. 2 ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych”¹³. Jednak, jak słusznie zwracają uwagę Bolesław Ćwiertniak i Wiesław Koczur, „pracodawcą dla pracowników samorządowych jest określona, wyodrębniona jednostka organizacyjna (art. 3 k.p.), np. dla pracowników urzędu gminy ten urząd, a nie gmina czy określony jej organ”¹⁴.

Mimo zatrudnienia we wskazanych jednostkach, nie są pracownikami samorządowymi pracownicy, których status prawny określają odrębne przepisy (art. 3 u.p.s.)¹⁵. Jak podkreśla Jarosław Witkowski, „pracownikiem samorządowym jest pracownik, o którym mowa w art. 2 k.p., zatrudniony w instytucjach samorządowych wskazanych w art. 2 u.p.s. oraz niepodlegający regulacjom odrębnym w stosunku do ustawy o pracownikach samorządowych”¹⁶. Nie są w związku z tym pracownikami samorządowymi m.in. nauczyciele zatrudnieni w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, bowiem ich status prawny reguluje ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁷. Nie są także pracownikami samorządowymi pracownicy samorządowych instytucji kultury, bowiem ich status prawny reguluje ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁸. Jeśli jednak pracownicy, o których mowa, są pra-

¹¹ J. Szmit, *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3, s. 5–14.

¹² A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 16.

¹³ Wyrok SN z 28 października 2009 r., sygn. akt I PK 95/09, Lex nr 558565.

¹⁴ B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Reżimy prawne stosunków pracy pracowników socjalnych*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 7–8, s. 9.

¹⁵ S. Płażek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Bąbiak-Kowalska, R. Skwarło, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009, s. 15.

¹⁶ J. Witkowski, *Status prawny nauczyciela wspomagającego zatrudnionego w szkole lub placówce prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8, s. 129–137.

¹⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.).

ownikami w rozumieniu przepisów k.p., to może być przez nich wykonywana praca zdalna przewidziana w przepisach ustawy COVID-19¹⁹.

Zasady wykonywania pracy zdalnej

Jak wcześniej wspomniano, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 praca zdalna to praca wykonywana przez pracownika poza miejscem jej stałego wykonywania. Z definicji pracy zdalnej zawartej w ustawie COVID-19 wynika więc, że praca wykonywana przez pracownika poza miejscem jej wykonywania, wynikającym ze stosunku pracy, jest pracą zdalną. Miejsce stałego wykonywania pracy określa pracodawca, przy czym – jak podkreśla Kazimierz Jaśkowski – „określenie miejsca wykonywania pracy może być szczegółowe, np. przez wskazanie konkretnego zakładu produkcyjnego, lub bardziej ogólne, np. przez ustalenie, że jest nim siedziba pracodawcy, co w przypadku przedsiębiorstwa wielozakładowego oznacza obowiązek podjęcia przez pracownika pracy w każdym zakładzie produkcyjnym znajdującym się w miejscowości będącej siedzibą pracodawcy”²⁰.

W przypadku pracowników samorządowych miejscem stałego wykonywania pracy są siedziby urzędów marszałkowskich, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, starostw powiatowych, powiatowych jednostek organizacyjnych, urzędów gmin, jednostek pomocniczych gmin, gminnych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, biur (ich odpowiedników) związków jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez takie związki, biur (ich odpowiedników) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 u.p.s.).

Ustawodawca nie określił, czy miejsce wykonywania pracy zdalnej powinno należeć do pracodawcy, czy też do pracownika. Ustawodawca nie przyznał też jakichkolwiek uprawnień pracodawcy związanych ze wskazaniem miejsca, w którym praca zdalna ma być wykonywana. Decyzja w tym zakresie należy więc do pracownika, z czego wynika, że praca zdalna może być wykonywana przez pracownika w miejscu jego zamieszkania lub też w innym wybranym przez niego miejscu. W przypadku otrzymania polecenia pracy zdalnej pracownik samorządowy może ją wykonywać w wybranym przez siebie miejscu poza miejscem stałego wykonywania swojej pracy. W praktyce oznacza to, że pracownik samorządowy może wykonywać pracę zdalną, przebywając nie tylko w innej miejscowości niż miejscowość, w której znajduje się siedziba pra-

¹⁹ Przez użyte w dalszych rozważaniach określenia „pracownik” i „pracodawca” należy także rozumieć pracownika samorządowego i pracodawcę samorządowego.

²⁰ K. Jaśkowski, *Komentarz do art. 29 Kodeksu pracy*, [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, op. cit.

codawcy samorządowego, ale również za granicą. Należy podkreślić, że z przepisów ustawy COVID-19 nie wynika obowiązek poinformowania pracodawcy o miejscu wykonywania pracy zdalnej, zatem wykonując pracę zdalną, pracownik nie musi informować pracodawcy o miejscu, w którym tę pracę wykonuje.

Instytucja pracy zdalnej przewidziana w przepisach ustawy COVID-19 stanowi jednostronną zmianę warunków pracy dotyczących miejsca wykonywania pracy, dokonaną przez pracodawcę. To wyłącznie pracodawca decyduje o wykonywaniu pracy zdalnej przez pracownika; ustawodawca nie przyznał w tym zakresie żadnych uprawnień pracownikowi. Jak słusznie podkreśla Leszek Mitrus, „dla wprowadzenia pracy zdalnej nie jest wymagane porozumienie stron lub wypowiedzenie zmieniające. Wystarczające jest polecenie pracodawcy”²¹. Co istotne, w przypadku otrzymania polecenia wykonywania pracy zdalnej pracownik ma obowiązek takie polecenie wykonać, więc jeśli pracownik samorządowy otrzyma polecenie wykonywania pracy zdalnej, jest zobowiązany do jej podjęcia i wykonywania.

Ustawodawca nie wskazuje formy, w jakiej powinno być wydane przez pracodawcę polecenie pracy zdalnej. Stąd dopuszczalne jest wydanie takiego polecenia zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Potwierdza to także Agnieszka Daszczyńska-Ciborowska, stwierdzając, że „polecenie może być wydane w dowolnej formie, zarówno ustnie, jak i pisemnie. Ze względów dowodowych należy rekomendować, aby takie polecenie znalazło potwierdzenie, choćby e-mailowe, co pozwoli uniknąć w przyszłości wątpliwości co do wydania takiego polecenia przez pracodawcę”²². W poleceniu pracy zdalnej powinien zostać także wskazany okres, w jakim pracownik jest zobowiązany wykonywać pracę zdalną. Polecenie pracy zdalnej musi być bowiem wydane na czas oznaczony, co wynika wprost z art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19. Okres, w jakim pracownik będzie zobowiązany wykonywać pracę zdalną, nie może być także dłuższy niż trzy miesiące po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19.

Mimo wskazania okresu wykonywania pracy zdalnej, pracodawca może w każdym czasie przerwać wykonywanie pracy zdalnej przez pracownika. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 8 ustawy COVID-19 pracodawca może w każdym czasie cofnąć polecenie wykonywania pracy zdalnej. Ustawodawca również w tym przypadku nie przyznaje żadnych uprawnień w tym zakresie pracownikowi, a zatem podobnie jak o rozpoczęciu pracy zdalnej, tak i o jej zakończeniu decyduje pracodawca. Jednak – jak słusznie zwraca uwagę D. Makowski –

²¹ L. Mitrus, *Praca zdalna de lege lata i de lege ferenda – zmiana miejsca wykonywania pracy czy nowa koncepcja stosunku pracy? Część 1*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 10, s. 3–9.

²² A. Daszczyńska-Ciborowska, *Polecenie pracy zdalnej w obecnym stanie prawnym*, [w:] M. Mędrala (red.), *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, 2021, Lex.

„(...) cofnięcie polecenia wykonywania pracy zdalnej nie mogłoby nastąpić, gdyby w konkretnym przypadku stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w art. 207 § 2 k.p., tzn. powodowałyby faktyczny wzrost ryzyka wystąpienia negatywnych skutków zdrowotnych dla pracownika”²³.

Ustawodawca nie wskazał pracowników, którym może być zlecona praca zdalna, stąd polecenie pracy zdalnej pracodawca może wydać każdemu pracownikowi, niezależnie od jego stażu pracy, zajmowanego stanowiska czy rodzaju wykonywanej pracy. Pewnym ograniczeniem możliwości zlecenia pracy zdalnej pracownikom są określone przez ustawodawcę przesłanki, których spełnienie warunkuje możliwość zlecenia pracy zdalnej. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 zdanie 1 ustawy COVID-19 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. Oceny spełnienia tych przesłanek dokonuje pracodawca. To on rozstrzyga, czy pracownik posiada niezbędne umiejętności i możliwości techniczne do wykonywania pracy zdalnej, jak również czy pracownik posiada możliwości lokalowe do wykonywania pracy zdalnej (w tej kwestii powinien jednak wziąć pod uwagę opinię pracownika). Pracodawca rozstrzyga także, czy dany rodzaj pracy może być wykonywany w formie zdalnej. Jednak w przypadku złożenia przez pracownika oświadczenia o niespełnianiu którejs z wyżej wskazanych przesłanek (w szczególności dotyczących braku możliwości technicznych lub lokalowych do wykonywania takiej pracy), pracodawca powinien dokonać ponownej weryfikacji istnienia powyższych przesłanek i w przypadku potwierdzenia, że pracownik nie posiada umiejętności, możliwości technicznych lub lokalowych do wykonywania pracy zdalnej lub jeśli nie pozwala na to rodzaj pracy, powinien on odstąpić od polecenia pracownikowi wykonywania pracy zdalnej lub też stworzyć warunki dla jej wykonywania (na przykład zapewnić lokal do wykonywania pracy zdalnej). Jak podkreśla Katarzyna Pietruszyńska-Jarosz, „o ile pracodawca powinien być w stanie ustalić, czy pracownik posiada umiejętności do wykonywania pracy zdalnej, jak również czy sam rodzaj pracy pozwala na jej wykonywanie poza stałym miejscem pracy, o tyle w kwestii ustalenia, czy pracownik ma możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania pracy zdalnej, pracodawca powinien oprzeć się na oświadczeniu pracownika”²⁴.

Ustawodawca nie ogranicza sposobów wykonywania pracy zdalnej, wskazuje jedynie, że w szczególności praca zdalna może być wykonywana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub dotyczyć wykonywania części wytwórczych lub usług materialnych (art. 3 ust. 3 zdanie 2 ustawy COVID-19). Oznacza to, że określenie sposobu wyko-

²³ D. Makowski, op. cit., s. 10–16.

²⁴ K. Pietruszyńska-Jarosz, *Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 7, s. 48–49.

nywania pracy zdalnej należy do pracodawcy. Określony przez pracodawcę sposób wykonywania pracy zdalnej musi jednak uwzględniać rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika, a także umiejętności pracownika oraz możliwości techniczne i lokalowe. W przypadku pracowników samorządowych praca zdalna wykonywana jest najczęściej przy wykorzystaniu sieci Internet. Istotnym ograniczeniem dla wykonywania w ten sposób pracy zdalnej jest brak możliwości zapewnienia wszystkim pracownikom bezpiecznych połączeń internetowych, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia korzystanie na odległość z baz danych należących do pracodawców samorządowych.

Praca zdalna powinna być wykonywana przez pracownika z wykorzystaniem narzędzi i materiałów zapewnionych przez pracodawcę (art. 3 ust. 4 ustawy COVID-19). Tak więc pracodawca, polecając pracownikowi wykonywanie pracy zdalnej, powinien zapewnić mu odpowiednie narzędzia i niezbędne materiały, tak aby pracownik mógł wykonywać pracę zdalną w określony przez pracodawcę sposób. W większości przypadków pracodawca samorządowy powinien wyposażyć pracownika co najmniej w komputer z odpowiednim oprogramowaniem. Ustawodawca, uwzględniając problemy pracodawców związane z zapewnieniem pracownikom odpowiednich narzędzi i materiałów do wykonywania pracy zdalnej, dopuszcza możliwość, aby przy wykonywaniu pracy zdalnej pracownik używał narzędzi lub materiałów niezapewnionych przez pracodawcę (np. prywatnego komputera pracownika). Może to jednak nastąpić pod warunkiem, że umożliwiałoby to poszanowanie i ochronę informacji poufnych oraz innych tajemnic prawnie chronionych, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa lub danych osobowych, a także informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę (art. 3 ust. 5 ustawy COVID-19). Oznacza to, że w przypadku braku możliwości zapewnienia poufności i bezpieczeństwa informacji oraz danych pracownik przy wykonywaniu pracy zdalnej nie może korzystać z własnych narzędzi i materiałów. Przykładowo dotyczy to sytuacji, gdy pracownik dysponuje prywatnym komputerem, który mógłby wykorzystać do wykonywania pracy zdalnej, ale komputer ten nie posiada aktualnego oprogramowania antywirusowego.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy COVID-19 pracodawca jest zobowiązany do zapewnienia obsługi logistycznej pracy zdalnej. Przez obowiązek ten należy rozumieć zapewnienie przez pracodawcę pracownikowi dostępu do Internetu (np. poprzez tzw. mobilny Internet), dostarczanie pracownikowi materiałów biurowych (np. papieru do drukarki) i eksploatacyjnych (np. toneru do drukarki), wykorzystywanych przy wykonywaniu pracy zdalnej, a także zapewnienie odbioru od pracownika efektów jego pracy zdalnej (np. przygotowanych przez pracownika projektów dokumentów).

Ustawodawca nie przewidział możliwości bezpośredniego kontrolowania przez pracodawcę pracownika w miejscu wykonywania pracy zdalnej, natomiast wyposażył pracodawcę w środki umożliwiające kontrolę wykonywania przez

pracownika jego obowiązków. W celu kontroli wykonywania obowiązków pracowniczych w ramach pracy zdalnej pracownik wykonujący pracę zdalną, na polecenie pracodawcy, ma obowiązek prowadzić ewidencję wykonanych czynności, uwzględniającą w szczególności opis tych czynności, a także datę oraz czas ich wykonania (art. 3 ust. 6 ustawy COVID-19). W ten sposób ustawodawca przeniósł na pracownika obowiązek ewidencjonowania czasu pracy. Określenie szczegółowości ewidencji pracy pracowników pozostawione zostało pracodawcom. Forma i częstotliwość sporządzania przez pracownika ewidencji wykonywanych czynności powinna być określona w poleceniu pracy zdalnej wydanym pracownikowi (art. 3 ust. 7 ustawy COVID-19). Przykładowo pracodawca samorządowy może w poleceniu pracy zdalnej zobowiązać pracownika do potwierdzania rozpoczęcia i zakończenia pracy poprzez wysyłanie wiadomości e-mail w chwili rozpoczęcia i zakończenia pracy, a ponadto do sporządzania i przesyłania na zakończenie każdego dnia pracy zestawienia wykonanych czynności. Innym sposobem kontrolowania pracy zdalnej może być zobowiązanie pracownika w poleceniu pracy zdalnej do korzystania z oprogramowania do kontroli i ewidencjonowania pracy zdalnej²⁵.

Chociaż, jak już wspomniano, przepisy Kodeksu pracy nie przewidują instytucji pracy zdalnej, to jednak regulują instytucją podobną do pracy zdalnej – telepracę. Przepisy o telepracy, w przypadku ich zastosowania, dają jednak o wiele mniejszą swobodę pracodawcom w porównaniu do przepisów o pracy zdalnej. Wskazują na to już same definicje telepracy i telepracownika. Zgodnie z art. 67⁵ § 1 k.p. telepracą jest praca wykonywana regularnie poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Zgodnie z art. 67⁵ § 1 k.p. telepracownikiem jest pracownik, który wykonuje pracę w regularnie poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną, i przekazuje pracodawcy wyniki pracy, w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej²⁶. Na różnice między pracą zdalną a telepracą wskazuje Joanna Unterschütz, stwierdzając, że „do podstawowych różnic należą: czas wykonywania pracy (praca zdalna wykonywana jest okresowo, a telepraca często przez czas nieokreślony, lecz w sposób regularny); sposób wprowadzenia danej formy wykonywania pracy (praca zdalna – na podstawie polecenia pracodawcy, a telepraca na mocy porozumienia stron, w niektórych przypadkach na wniosek pracownika). (...) Wyniki pracy zdalnej,

²⁵ Zob. także: A. Beczkalska, *Jak kontrolować pracownika na pracy zdalnej?*, https://kadry.infor.pl/kadry/indywidualne_prawo_pracy/odpowiedzialnosc_prawa_i_obowiazki/5151681,Jak-kontrolowac-pracownika-na-pracy-zdalnej.html (data dostępu: 28.09.2022).

²⁶ Zob. także: L. Mitrus, *Praca zdalna de lege lata i de lege ferenda – zmiana miejsca wykonywania pracy czy nowa koncepcja stosunku pracy? Część 2*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11, s. 3–10.

inaczej niż w przypadku telepracy, nie muszą być przekazywane za pośrednictwem komunikacji elektronicznej”²⁷.

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przepisy ustawy COVID-19 o pracy zdalnej wyposażają pracodawców samorządowych w elastyczne narzędzie umożliwiające skuteczne zarządzanie pracownikami samorządowymi w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu w celu przeciwdziałania COVID-19.

Analiza przepisów ustawy COVID-19 o pracy zdalnej prowadzi jednak do wniosku, że mają one bardzo ogólny charakter, nie rozstrzygają wielu istotnych kwestii związanych z wykonywaniem pracy zdalnej. Stąd wskazane jest, aby pracodawcy samorządowi uszczegóławiali określone przez ustawodawcę zasady wykonywania pracy zdalnej, wprowadzając regulaminy wykonywania pracy zdalnej.

Biorąc pod uwagę powszechność stosowania pracy zdalnej, w tym szerokie stosowanie pracy zdalnej w administracji samorządowej, konieczne jest pilne wprowadzenie pracy zdalnej do Kodeksu pracy. Praca zdalna powinna być instytucją stosowaną nie tylko w czasie epidemii i nie tylko w celu jej przeciwdziałania. Z przepisów ustawy COVID-19 wynika jednak dominująca pozycja pracodawcy w zakresie dotyczącym pracy zdalnej, dlatego kodeksowe uregulowania o pracy zdalnej powinny wzmacniać pozycję pracownika względem pracodawcy. Przepisy o pracy zdalnej powinny ponadto co najmniej określać: 1) zasady ustalania miejsca wykonywania pracy zdalnej, 2) zasady bezpośredniej kontroli przez pracodawcę wykonywania pracy zdalnej, 3) zasady zwrotu pracownikowi kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem pracy zdalnej – energia elektryczna, Internet, organizacja stanowiska pracy, inne, 4) zasady weryfikacji organizacji stanowiska do pracy zdalnej w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy, 5) zasady odpowiedzialności pracodawcy za wypadki pracownika przy wykonywaniu pracy zdalnej.

Wykaz literatury

Beczkańska A., *Jak kontrolować pracownika na pracy zdalnej?*, https://kadry.infor.pl/kadry/indywidualne_prawo_pracy/odpowiedzialnosc_prawa_i_obowiazki/5151681,-Jak-kontrolowac-pracownika-na-pracy-zdalnej.html.

²⁷ J. Unterschütz, *Praca zdalna*, [w:] M. Mędrala (red.), op. cit.

- Ćwiertniak B.M., Koczur W., *Reżimy prawne stosunków pracy pracowników społecznych*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 7–8.
- Daszczyńska-Ciborowska A., *Polecenie pracy zdalnej w obecnym stanie prawnym*, [w:] M. Mędrala (red.), *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, 2021, Lex.
- Główny Urząd Statystyczny, *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w czwartym kwartale 2021 r.*, <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>.
- Jaśkowski K., *Komentarz do art. 29 Kodeksu pracy*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, 2022, Lex.
- Jedliński A., Kaczyński L., *Zagadnienie prawne umów zawieranych przez Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe z pracodawcami*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8.
- Makowski D., *Kilka uwag o pracy zdalnej*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 10.
- Maniewska E., *Komentarz do art. 2 Kodeksu pracy*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, 2022, Lex.
- Mitrus L., *Praca zdalna de lege lata i de lege ferenda – zmiana miejsca wykonywania pracy czy nowa koncepcja stosunku pracy? Część 1*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 10.
- Mitrus L., *Praca zdalna de lege lata i de lege ferenda – zmiana miejsca wykonywania pracy czy nowa koncepcja stosunku pracy? Część 2*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11.
- Pietruszyńska-Jarosz K., *Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 7.
- Plażek S., Sieńko-Smaga S., Kawecki K., Bąbiak-Kowalska D., Skwarło R., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Szmit J., *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3.
- Unterschütz J., *Praca zdalna*, [w:] M. Mędrala (red.), *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, 2021, Lex.
- Witkowski J., *Status prawny nauczyciela wspomagającego zatrudnionego w szkole lub placówce prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8.

Summary

Legal conditions for remote work of local government employees

Keywords: labour law, local government employees, local government employers, remote work.

The COVID-19 epidemic and its restrictions were (and still are) associated with employees working remotely. However, remote work has not yet been regulated by the Labor Code. The only legal grounds for remote work result

from the Act of March 2, 2020, on special solutions related to preventing, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them. According to its provisions, remote work is work specified in the employment contract performed by an employee outside the place of their permanent performance, which may be commissioned by the employer to the employee in order to counteract COVID-19. Remote work defined in this way may be performed by employees within the meaning of the provisions of the Labor Code, including local government employees. The provisions of the COVID-19 Act on remote work are very general and do not resolve many important issues related to remote work. Therefore, local government employers should specify them in remote work rules.