

## UZASADNIENIE

Ustawa o pracownikach samorządowych uchwalona przez Sejm w dniu 22 marca 1990 r. jest głównym źródłem prawa regulującym status pracowników administracji samorządowej. Ustawa ta była jednak wielokrotnie nowelizowana, co dodatkowo, przy znacznej liczbie odesłań do innych aktów prawnych (m.in. do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ustawy o służbie cywilnej, ustawy o dostępie do informacji publicznej, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Kodeksu pracy czy Kodeksu cywilnego oraz karnego) oraz stosowanych wyłączeniach w zakresie stosowania niektórych przepisów tego aktu powoduje, że w obecnym stanie prawnym ustawa jest oceniana jako niespójna wewnątrznie, a nawet stanowi barierę dla efektywnego zarządzania kadrami w samorządach. W istocie również, mimo że założenie było takie, że ustawa miała być pragmatyką pracowników samorządowych, to w praktyce bardziej kompleksowo obejmuje ona swoją regulacją przede wszystkim pracowników mianowanych, których zatrudnienie przewidziano jedynie w samorządzie gminnym, i to w ograniczonym zakresie.

Stąd niezbędne jest wprowadzenie nowej regulacji, która w sposób bardziej nowoczesny i spójny ureguje zadania i obowiązki pracowników samorządowych, zwłaszcza na stanowiskach urzędniczych, i ma tworzyć podstawy do zbudowania sprawnego i profesjonalnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny. Ważne w związku z tym staje się systemowe rozdzielenie pozycji urzędników samorządowych, zatrudnianych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, od pozostałych kadr pracujących na rzecz samorządu terytorialnego, a zwłaszcza osób zatrudnianych na podstawie wyboru.

Projekt ustawy zakłada tworzenie spójnego – w zakresie podstawowych instytucji – systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej. Jest też odpowiedzią na zmiany zachodzące na rynku pracy. Projekt stanowi także reakcję na głosy przedstawicieli organizacji samorządu terytorialnego, którzy wskazywali na potrzebę dokonania istotnych zmian organizacji pracy pracowników samorządowych oraz zapewnienia ram

prawnych dla efektywnej realizacji zadań przez samorząd. Proponowane zmiany uwzględniają także analogiczne postulaty ekspertów związanych z samorządem terytorialnym. W efekcie ustawa powinna sprzyjać ukształtowaniu sprawnej, służącej społeczeństwu lokalnemu administracji, a praca w niej ma być nie mniej atrakcyjna od pracy w sferze pozabudżetowej.

W odróżnieniu od ugruntowanego konstytucyjnie i ustawowo dla urzędów administracji rządowej korpusu służby cywilnej, zróżnicowane potrzeby poszczególnych szczebli oraz jednostek samorządowych wymagają zapewnienia pracodawcom samorządowym alternatywnych, dostosowanych do ich specyficznych potrzeb metod osiągnięcia profesjonalizmu, bezstronności i rzetelności pracowników. Stąd wiele spośród instytucji, regulowanych w przypadku korpusu służby cywilnej na poziomie centralnym, proponuje się pozostawić do decyzji pracodawcy samorządowego, podejmowanych w określonych ustawą ramach.

Punktem wyjścia do stworzenia regulacji było zdiagnozowanie najważniejszych problemowych obszarów, za które w szczególności należy uznać:

1. Ograniczone możliwości efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi

Obecnie przepisy ustawy oraz aktów wykonawczych, m.in. w zakresie naboru, oceny i wynagradzania, w sposób nadmiernie scentralizowany, a zarazem zbyt szczegółowy narzucają samorządom zasady działania. W innych natomiast obszarach zupełnie pomijają istotne elementy zarządzania zasobami ludzkimi (awans, rozwój zawodowy, motywowanie).

2. Brak jednoznacznego uregulowania statusu sekretarza gminy, powiatu oraz pominięcie takiej funkcji w samorządzie województwa

Nieokreślenie katalogu zadań i kompetencji sekretarza, brak obowiązku jego powoływania w każdej jednostce samorządu terytorialnego oraz wskazania niezbędnych wymogów kwalifikacyjnych na to stanowisko czyni funkcję sekretarza polityczną, a nie jak w założeniach reformy administracji samorządowej – gwaranta jakości i ciągłości pracy urzędu.

3. Brak efektywnego systemu płacowego dla administracji samorządowej

Obecny system nawiązuje do ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej z 1999 r. (wynagrodzenie wójta,

burmistrza, prezydenta miasta oraz członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego) oraz opiera się na rozporządzeniach wykonawczych: w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich oraz w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczasowy system wynagrodzeń uregulowany centralnie przestał spełniać swoją rolę, nie uwzględnia bowiem dynamicznych zmian zachodzących na rynku pracy (m.in. konieczności pozyskania i utrzymania w urzędach specjalistów), nie spełnia funkcji motywacyjnej, w konsekwencji zatrudnienie w samorządzie w dalszym ciągu nie jest konkurencyjne w stosunku do dynamicznie rozwijającego się sektora gospodarki.

4. Brak wyraźnego obowiązku przeznaczania środków finansowych na podnoszenia kwalifikacji zawodowych i dokształcania w różnych formach przez urzędników samorządowych oraz obowiązku odbywania służby przygotowawczej przez rozpoczynających pracę na stanowisku urzędniczym. Brak kierunkowej regulacji prawnej nie sprzyja w wielu jednostkach samorządu terytorialnego docenieniu znaczenia polityki szkoleniowej, zauważa się brak zrozumienia tej kwestii przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na etapie uchwalania odpowiednich środków w budżetach samorządowych. Podniesienie rangi rozwoju zawodowego pracowników samorządowych jest warunkiem koniecznym do skutecznego wykonywania zadań przez samorzady oraz realizuje postulaty Strategii Lizbońskiej.

5. Sztywno określony czas pracy pracowników samorządowych

W przypadku pracowników samorządowych nie ma regulacji dotyczącej elastycznego czasu pracy (jak to ma miejsce w służbie cywilnej). Ustawowa tygodniowa norma 40-godzinna nie jest normą przeciętną ani średnią, jest określona sztywno, co rodzi wątpliwość, czy praca w godzinach przekraczających tę normę jest pracą w godzinach nadliczbowych. Ponadto sztywność rozwiązań uniemożliwia efektywną organizację pracy urzędów, dostosowaną do potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

6. Nadmierna liczba odesłań do innych aktów prawnych oraz wyłączeń w zakresie stosowania niektórych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych

Liczne odwołania zarówno do przepisów szczególnych, jak i ogólnie obowiązujących powodują, że w obecnym stanie prawnym ustawa jest oceniana jako niespójna wewnętrznie, archaiczna, a w konsekwencji uznawana za barierę dla efektywnego zarządzania kadrami w samorządach.

7. Brak standaryzacji rozwiązań w zakresie podstawowych instytucji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w całej administracji publicznej

Niejednolite rozwiązania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w różnego rodzaju urzędach administracji utrudniają bardziej efektywne wykorzystanie kadr urzędniczych w Polsce.

W poszczególnych kwestiach zgłaszane były przez przedstawicieli samorządów i ekspertów różnorodne postulaty zmierzające do doskonalenia systemu zarządzania kadrami w administracji samorządowej. Do najczęściej zgłaszanych należą:

- 1) określenie funkcji sekretarza jako gwaranta ciągłości i jakości pracy urzędu samorządowego przez stałą umowę o pracę, określenie wymogów kwalifikacyjnych, wskazanie niektórych zadań oraz wymóg apolityczności,
- 2) dookreślenie i ujednoczenie podstaw zatrudnienia w administracji samorządowej,
- 3) uelastycznienie przepisów dotyczących otwartego i konkurencyjnego naboru, zwłaszcza w kierunku umożliwienia awansu wewnętrznego,
- 4) wprowadzenie służby przygotowawczej dla pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowiskach urzędniczych, dopasowanej do potrzeb jednostki i indywidualnej sytuacji pracownika,
- 5) wprowadzenie obowiązku składania ślubowania przed objęciem przez pracownika obowiązków urzędnika samorządowego, podkreślającego rangę społeczną tej funkcji,
- 6) zmiana systemu okresowych ocen pracowników, w tym:
  - a) uchylenie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ocen kwalifikacyjnych z pozostawieniem w ustawie ogólnych założeń i zasad,

- b) przekazanie do kompetencji pracodawcy samorządowego wprowadzenia regulacji w sprawie ocen okresowych,
- 7) wprowadzenie elastycznego czasu pracy w jednostkach zatrudniających pracowników samorządowych,
- 8) uporządkowanie statusu pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru,
- 9) ograniczenie odwołań do ustawy o pracownikach urzędów państwowych,
- 10) zmiana zasad wynagradzania pracowników samorządowych przez jego zdecentralizowanie na rzecz pracodawców samorządowych, z pozostawieniem w gestii Rady Ministrów regulacji minimalnych wynagrodzeń zasadniczych i wykazu stanowisk pracowniczych,
- 11) wprowadzenie ustawowego obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez szkolenia, kursy lub inne formy doszkalania.

Nowa regulacja wychodzi naprzeciw rozwiązaniu problemów w wymienionych obszarach oraz zgłaszanym przez środowisko samorządowe wnioskom.

1. W odróżnieniu od ustawy z dnia 22 marca 1990 r. wprowadzono preambułę, która potwierdza intencje tworzenia kadry pracowniczej realizującej profesjonalnie zadania przypisane samorządowi terytorialnemu oraz wskazuje na istotne cele, jakie niesie ze sobą regulacja. Preambuła nie zawiera wprost wymogu neutralności politycznej, zawiera jednak wymóg bezstronności, który oznacza niezależność od wszelkich wpływów.
2. Określono, na jakiej podstawie są zatrudniani pracownicy samorządowi, rezygnując przy tym z mianowania jako formy nawiązania stosunku pracy. Obecnie mianowanie pracowników samorządowych odbywa się tylko w gminie, a zatem rola mianowania nie jest zbyt powszechna. Stojąc na stanowisku, że żaden przepis wyższej rangi nie nakazuje wprowadzania do ustawy o pracownikach samorządowych instytucji mianowania, zrezygnowano z tej właśnie formy. W celu zapewnienia ciągłości nabytych przez pracowników samorządowych mianowanych pod rządami ustawy z dnia 22 marca 1990 r. uprawnień, w regulacji wprowadzono przepisy

przejściowe w tym zakresie gwarantujące im do 2011 r. stabilność stosunku pracy.

Brzmienie art. 4 wskazuje w sposób jednoznaczny, że pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowiskach – urzędniczym oraz urzędniczym kierowniczym – mogą być również osoby zatrudniane na innej podstawie niż umowa o pracę.

3. Doprecyzowano również przepisy regulujące kwestie związane z nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy przez wskazanie, który pracodawca samorządowy w stosunku do jakich pracowników samorządowych może te kompetencje wykonywać.
4. Wprowadza się obowiązek zatrudniania sekretarza na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. W związku z powyższym zatrudnianie i zwalnianie sekretarza przechodzi do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka. Określono również wymogi na stanowisko sekretarza oraz wskazano możliwe kompetencje bez zamykania katalogu obowiązków. W przypadku sekretarza wskazano wprost w ustawie zakaz tworzenia i uczestniczenia w partiach politycznych, co wskazuje, że stanowisko to ma być apolityczne.
5. Wprowadzono nową kategorię pracowników zatrudnianych na stanowiskach nietypowych dla administracji samorządowej. Chodzi o stanowiska doradców i asystentów, z którymi umowa o pracę będzie zawierana na czas pełnienia funkcji przez kierownika jednostki.
6. W projekcie zrezygnowano z wymogu 2-letniego stażu na stanowiskach w administracji wobec osób kandydujących na stanowiska kierownicze urzędnicze na rzecz 3-letniego doświadczenia w postaci stażu pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej. Taka regulacja ma na celu zachęcenie do pracy w jednostkach samorządowych osób z doświadczeniem menedżerskim czy biznesowym. Nowy przepis umożliwia również pracodawcy samorządowemu zatrudnianie na niektórych stanowiskach urzędniczych osób nieposiadających obywatelstwa polskiego.

7. W rozdziale 2, dotyczącym nawiązywania i zmiany stosunku pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę, uelastyczniono zasady naboru.

Zdefiniowanie „wolnego stanowiska pracy” umożliwia w pierwszej kolejności zagospodarowanie własnych kadr jednostki – przeniesienie pracownika w drodze porozumienia z pracodawcą na inne, w tym wyższe stanowisko oraz innych doświadczonych pracowników przenoszonych z innych jednostek samorządowych. Dodano przepis, który stanowi, że pracownika samorządowego, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, można przenieść na wyższe stanowisko – awans wewnętrzny. Ponadto w celu wykluczenia wątpliwości interpretacyjnych dookreślono, że wolnym stanowiskiem jest stanowisko, na które nie został przeprowadzony nabór lub na które w wyniku przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik samorządowy.

Zrezygnowano z obowiązku publicznego ogłaszania danych kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne zawarte w ogłoszeniu, przy pozostawieniu wglądu do takiej informacji innym uczestnikom naboru. Przebieg procedury naboru pozostaje jawny dla jego uczestników, natomiast zbyt daleko idący wydaje się nakaz ogłaszania wykazu osób spełniających wymagane kryteria, albowiem osoby pozostające w zatrudnieniu u innych pracodawców mogą być narażone na szykany ze strony pracodawców, ponieważ ujawnia się fakt poszukiwania przez nich innego zatrudnienia. Ogłoszeniu publicznemu powinny podlegać wyłącznie informacje o osobie wyłonionej do objęcia stanowiska. Skrócony zostaje czas na składanie dokumentów do 10 dni, analogicznie jak w służbie cywilnej. Protokół z naboru zostaje uzupełniony o informację dotyczącą składu komisji przeprowadzającej nabór, by procedurę uczynić jeszcze bardziej przejrzystą .

Wprowadzono również obowiązek zatrudnienia na czas określony oraz służby przygotowawczej dla osób podejmujących pierwszy raz pracę na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządu terytorialnego. Istotną rolę w kierowaniu pracownika na służbę przygotowawczą przypisano kierownikowi komórki organizacyjnej, w której jest zatrudniony pracownik,

jako osobie posiadającej najpełniejszą wiedzę na temat jego kwalifikacji. Przesądzono ponadto o sposobie zakończenia służby przygotowawczej – w formie egzaminu – jako integralnym i obligatoryjnym jej elemencie. Zrezygnowano z regulacji określającej czas trwania służby przygotowawczej, przyjmując jedynie, że ma trwać nie dłużej niż 3 miesiące. Wynika to z faktu, iż czas trwania służby przygotowawczej powinien mieć charakter indywidualny i być uzależniony od umiejętności i predyspozycji danej osoby, a w konsekwencji od potrzebnego do realizacji programu szkoleń.

Przewidziano ponadto upoważnienie dla kierownika jednostki do wydania aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym (zarządzenia), określającego szczegółowy sposób przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania w tym zakresie egzaminu. Nowością jest też wprowadzenie dla tej kategorii pracowników ślubowania jako elementu podkreślającego rolę urzędnika samorządowego.

Ponadto w rozdziale tym uregulowano kwestie dotyczące uprawnień pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych, w tym urzędniczych kierowniczych związanych ze zmianą stosunku pracy – przeniesienie na inne stanowisko, powierzenie wykonywania innych zadań służbowych oraz przeniesienie w wyniku reorganizacji jednostki. Pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych to pracownicy, którzy wykonują zadania publiczne i bardzo często biorą udział w sposób pośredni lub bezpośredni w wykonywaniu władzy publicznej, a zatem ich status stanowi pewnego rodzaju *lex specialis* w stosunku do innych grup pracowników samorządowych – zatrudnianych na stanowiskach asystentów lub doradców oraz na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Szczególna ochrona tych pracowników w przypadku likwidacji jednostki wynika właśnie z tego szczególnego statusu. Zgodnie z założeniami pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym można przenieść na inne stanowisko tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione potrzebami urzędu, a do innego pracodawcy – tylko za jego zgodą lub na jego wniosek.



Do pracowników tych mają także zastosowanie szczególne rygory – podlegają oni ocenom okresowym.

W kwestii ocen okresowych pracowników samorządowych w projekcie przewiduje się, że oceny nie mogą być przeprowadzane częściej niż co 6 miesięcy (dotychczas brak było takiej regulacji). W miejsce rozporządzenia Rady Ministrów, jako regulacji zbyt centralistycznej, kwestie związane z ocenianiem pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych – takie jak sposób dokonywania ocen, okresy, za które te oceny mają być sporządzane, kryteria, na podstawie których pracownik samorządowy powinien być oceniany, oraz skalę ocen – przekazano do regulacji pracodawcom w zarządzeniu.

8. W regulacji nałożono również na pracodawców obowiązek planowania środków na pokrycie kosztów szkoleń pracowników samorządowych, ponieważ szkolenia są jednym z podstawowych uprawnień pracowników samorządowych.
9. W stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych doprecyzowano przepisy dotyczące zakazu wykonywania przez nich niektórych zajęć, składania oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o działalności gospodarczej. Wskazano przede wszystkim podmiot zobowiązany do dokonania analizy danych zamieszczonych w złożonym oświadczeniu o stanie majątkowym oraz określono, że oświadczenie majątkowe składane jest według wzoru określonego w przepisach wydanych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. Wskazano również, że niezłożenie oświadczenia w terminie podlegać będzie odpowiedzialności – kierownik jednostki, w której jest zatrudniony pracownik samorządowy będzie mógł nałożyć karę upomnienia lub nagany; będą tu miały odpowiednio zastosowanie przepisy art. 109 § 2 oraz 110 – 113 Kodeksu pracy.
10. Przewidziano, że do pracowników samorządowych, z którymi stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania – skarbnik, zastępca wójta lub wskutek wyboru – np. wójt, nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące ocen okresowych, jak również kwestie związane ze

składaniem przez nich oświadczeń majątkowych, ponieważ w stosunku do tej grupy pracowników samorządowych jest to uregulowane w ustawach ustrojowych. Analogiczny przepis dotyczący oświadczeń majątkowych i oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej dotyczy sekretarza.

11. W projekcie, inaczej niż dotychczas, uregulowano wymagania kwalifikacyjne na poszczególnych stanowiskach pracy oraz zasady wynagradzania pracowników samorządowych, pozostawiając jednocześnie bez zmian kwestie związane z wykazem stanowisk – w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Zgodnie z projektem Rada Ministrów określi wykaz stanowisk, z podziałem na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi oraz doradców i asystentów oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne oraz warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, w tym minimalny poziom wynagrodzeń zasadniczych dla pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę. W rozporządzeniu Rada Ministrów określi ponadto maksymalne wynagrodzenie zasadnicze dla osób, z którymi stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania. Zgodnie bowiem z przepisami Kodeksu pracy regulamin wynagrodzeń nie może określać warunków wynagradzania pracowników zatrudnionych na podstawie powołania w urzędach i jednostkach samorządowych. Analogicznie w upoważnieniu dla Rady Ministrów określone zostaną warunki i sposób wynagradzania wójtów (burmistrzów, prezydentów miasta), starosty i członków zarządu powiatu oraz marszałka i członków zarządu województwa, przewodniczącego zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostałych członków zarządu; jak również wysokość dodatku specjalnego dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), marszałka województwa i starosty.

Natomiast kierownik jednostki w regulaminie wynagradzania w ramach posiadanych własnych środków finansowych będzie mógł ustalić szczegółowy sposób i warunki wynagradzania, w tym przyznawania nagród i premii oraz ewentualnie wprowadzić szczegółowe wymagania kwalifikacyjne dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o

pracę. Jest to wynik przyjętej idei decentralizacji funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.

Rezygnując z odwołań do innych ustaw, w tym do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, wprost określono zasady określające przyznawanie dodatków za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych, odpraw oraz zasad rozliczania kosztów podróży służbowych.

12. W projekcie przewidziano możliwość wprowadzenia elastycznego czasu pracy pracowników samorządowych (przeciętne dobowe i tygodniowe normy).
13. Utworzenie stanowiska sekretarza na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego spowodowało konieczność wprowadzenia dodatkowych zmian do ustaw ustrojowych, tj. do ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa.
14. Zmiana dotycząca ustawy z dnia 16 września 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów polega na zniesieniu dotychczasowej zasady powoływania rzecznika konsumentów przez radę gminy. W projekcie proponuje się, aby rzecznik konsumentów był zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez starostę lub prezydenta miasta. Doprecyzowano również wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba ubiegająca się o stanowisko rzecznika – pięcioletnia praktyka zawodowa i wykształcenie kierunkowe – prawnicze lub ekonomiczne. Ponadto, aby wzmocnić pozycję rzecznika, przewiduje się, że jest on wyodrębniony organizacyjnie w strukturze urzędu. Celem jest jedynie podkreślenie potrzeby wyodrębnienia tego stanowiska w strukturze urzędu ze względu na charakter i specyfikę wykonywanych zadań oraz podkreślenie samodzielności w realizowaniu tych zadań.
15. Zniesienie nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania wiąże się z koniecznością zachowania okresu przejściowego dla pracowników samorządowych obecnie zatrudnionych na podstawie mianowania. Uzasadnienie dla rezygnacji z mianowania, jako formy zatrudnienia pracowników, wskazano w pkt 2 uzasadnienia. Z dniem 1 stycznia 2012 r. stosunki pracy pracowników samorządowych mianowanych przekształcają się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Zniesienie instytucji mianowania uzasadnia przyjęcie takiego rozwiązania we wskazanej perspektywie czasowej.

Jednakże w celu umożliwienia pracodawcy samorządowemu wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników mianowanych przewidziano regulacje dotyczące rozwiązywania z nimi umowy o pracę. W art. 56 ust. 2 wskazano ponadto, że do wynagrodzenia pracowników samorządowych mianowanych będą miały zastosowanie przepisy obecnie obowiązujące w tym zakresie. Analogicznie bowiem jak w przypadku pracowników samorządowych, z którymi stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania, dla pracowników mianowanych również nie można stworzyć regulaminu wynagradzania, jedyną formą określenia dla nich sposobu i wysokości wynagradzania jest rozporządzenie.

Przedstawione powyżej propozycje są elementem szerokiego planu zmian w ustawach regulujących zasady zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Podstawą prawną podejmowanych działań jest uchwała Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie. Niniejszy projekt jest elementem realizacji tej uchwały. Efektem podejmowanych działań ma być stworzenie dostosowanego do poszczególnych segmentów administracji publicznej systemu zarządzania kadrami w administracji publicznej oraz upowszechnienie nowych technik zarządzania zasobami ludzkimi. Umożliwią one również pełniejsze dostosowanie służby publicznej w Polsce do standardów obowiązujących w innych krajach europejskich, które zostały sformułowane w rekomendacji Komitetu Rady Europy nr R/2000/6 przyjętej 24 lutego 2000 r. Do najważniejszych z nich należą zalecenia dotyczące jawności procedur rekrutacyjnych i związana z tym zasada równego dostępu do stanowisk publicznych, dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń praw i wolności obywatelskich uzasadnionych pełnieniem funkcji publicznych czy możliwości dokonywania zróżnicowania wśród pracowników publicznych wyłącznie ze względu na wykonywane funkcje i zakres odpowiedzialności. Docelowo system zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej będzie się składał z dwóch najważniejszych elementów:

opartego na konstytucyjnym wzorcu korpusu służby cywilnej oraz zdecentralizowanej i nowoczesnej struktury realizującej zadania publiczne przez samorząd terytorialny.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej oraz nie wymaga notyfikacji przez Komisję Europejską.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

### 1. Podmioty, na które oddziałuje projekt ustawy

Projekt oddziałuje bezpośrednio na pracowników urzędów marszałkowskich, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, starostw powiatowych i powiatowych jednostek organizacyjnych, urzędów gmin, jednostek pomocniczych gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, biur (i odpowiedników biur) związków jednostek samorządu terytorialnego (także jednostek organizacyjnych tworzonych przez te związki) oraz biur (i ich odpowiedników) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy wprowadza rozwiązania, które będą sprzyjać: kształtowaniu bardziej elastycznej i racjonalnej polityki kadrowej w administracji jednostek samorządu terytorialnego, zapewnieniu profesjonalizmu pracowników samorządowych i wyższej jakości funkcjonowania urzędów – tym samym, lepszemu dostosowaniu administracji do potrzeb lokalnych. Nowe standardy zatrudniania i wynagradzania umożliwią awansowanie i przenoszenie na wolne stanowiska pracowników zawodowo przygotowanych do pracy samorządowej. Wprowadzenie obowiązkowej służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników umożliwi ich lepsze przygotowanie do wykonywania obowiązków. Regulacje odnoszące się do stanowiska sekretarza w poszczególnych urzędach przyczynią się do usprawnienia funkcjonowania urzędu i polityki kadrowej, a także do zapewnienia większej stabilizacji i niezależności tego stanowiska. Sekretarz jako apolityczny i kompetentny urzędnik będzie zapewniać ciągłość i właściwą organizację pracy urzędu.

Regulacja będzie miała pośredni wpływ na podmioty obsługiwane przez administrację samorządową przez podwyższenie standardów wykonywania zadań publicznych realizowanych przez samorząd.

### 2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Projekt podlegał procedurze uzgodnień międzyresortowych oraz został przedłożony do konsultacji:

1. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
2. Związkowi Miast Polskich
3. Związkowi Powiatów Polskich
4. Związkowi Województw
5. Związkowi Gmin Wiejskich RP
6. Unii Metropolii Polskich
7. Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej
8. Unii Miasteczek Polskich
9. Samorządowemu Obserwatorium Prawa
10. Marszałkom – urządowi marszałkowskiemu
11. Wojewodom – urządowi wojewódzkiemu

oraz umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto projekt został przekazany do zaopiniowania przez NSZZ Solidarność, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych. Zgłaszane przez NSZZ Solidarność uwagi dotyczyły w szczególności – instytucji mianowania oraz zmiany zasad wynagradzania pracowników samorządowych. Uwagi zgłaszane przez OPZZ miały mniej zasadniczy charakter i dotyczyły przede wszystkim doprecyzowania niektórych przepisów projektu.

Uwagi i zastrzeżenia, które zgłosiła strona samorządowa w trakcie konsultacji, można podzielić na kilka zasadniczych grup:

- niejasna relacja pomiędzy obligatoryjnie tworzonym na wszystkich szczeblach stanowiskiem sekretarza a kierownikiem jednostki,
- brak poparcia dla zmiany stosunku pracy z powołania na stosunek pracy na podstawie umowy, w szczególności co do stanowiska zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i skarbnika gminy (powiatu, województwa),
- niejasny status pracowników zatrudnionych na stanowiskach doradców i asystentów,

- brak uzasadnienia dla umacniania pozycji pracownika mianowanego (o mianowaniu pracownika powinien decydować pracodawca samorządowy w formie jednostronnej władczej decyzji),
- wprowadzenie zamiast pojęcia „służba przygotowawcza” pojęcia „aplikacja administracyjna”,
- stworzenie „samorządowej służby publicznej” na kształt „służby cywilnej”,
- ujednoczenie uprawnień i obowiązków pracowników samorządowych i pracowników samorządowych mianowanych,
- wprowadzenie dodatkowych zmian regulujących w sposób systematyczny kwestie związane z nawiązywaniem stosunku pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, członka zarządu powiatu, marszałka, członka zarządów województwa – zwłaszcza zasad i wysokości wynagradzania wójtów, starostów, marszałków i kierowników jednostek organizacyjnych.

Wnioskodawcy po analizie zgłaszanych uwag wprowadzili do projektu zmiany które wychodzą naprzeciw zgłaszanym postulatam. Przede wszystkim zrezygnowano z koncepcji zniesienia powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy. Doprecyzowano przepisy związane z funkcją sekretarza gminy (powiatu, województwa), tak aby nie budziły one wątpliwości interpretacyjnych, iż sekretarz podlega kierownikowi jednostki i wykonuje zadania z jego upoważnienia i w jego imieniu. Przywrócono stanowiska z wyboru przeniesione w poprzedniej wersji do ustaw ustrojowych. Dookreślono, czym są stanowiska doradcy i asystenta – osoby na tych stanowiskach będą zatrudniane na czas pełnienia funkcji przez kierownika jednostki. Rozwiązanie to jest analogiczne, jak w przypadku urzędów administracji rządowej, w których działa służba cywilna. Zdecydowano o zniesieniu jako formy awansu zawodowego pracowników samorządowych – mianowania. Bez zmian pozostawiono przepisy dotyczące służby przygotowawczej. W ocenie wnioskodawców pojęcie „aplikacja administracyjna” jest szerszym pojęciem, natomiast pojęcie służby przygotowawczej jest analogiczne jak w służbie cywilnej.



Do projektu nie wpłynęły zgłoszenia w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa.

3. Wpływ projektu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Regulacja nie wywołuje istotnych w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym skutków finansowych. Wszystkie środki finansowe przeznaczone na pokrycie wydatków związanych z regulacją powinny znaleźć pokrycie w ramach własnych środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Dodatkowe skutki finansowe będą wiązały się z utworzeniem obligatoryjnie stanowiska sekretarza w samorządzie województwa. Przyjmując wysokość wynagrodzenia sekretarza szacunkowo jako kwotę 8 tys. zł brutto, koszty tej regulacji wyniosą około 1 600 000 zł rocznie.

4. Wpływ projektu na rynek pracy

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na rynek pracy przez uelastyczenie zasad zatrudniania pracowników w urzędach objętych regulacją i bardziej ujednoliconą politykę kadrową. Regulacja wpłynie na większą stabilizację zatrudnienia pracowników samorządowych oraz konkurencyjność na rynku pracy.

5. Wpływ projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Zmiany zaproponowane w projektowanej ustawie nie wpłyną na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ projektu na sytuację i rozwój regionalny

Zmiany zaproponowane w projektowanej ustawie nie wpłyną na sytuację i rozwój regionalny.

06/31zb