

mgr Paweł Krawczyk
Akademia Podlaska w Siedlcach

Zmiany w statusie prawnym pracowników samorządowych wynikające z nowej ustawy o pracownikach samorządowych

Changes in the local workers' legal status which result from a new law about local workers

Streszczenie: *W dniu 21.11.2008 r. została uchwalona nowa ustawa o pracownikach samorządowych¹. Ustawa ta wprowadza wiele zmian w dotychczasowej regulacji oraz wiele zupełnie nowych rozwiązań. Jest ona rezultatem analizy dostrzeżonych w dotychczasowej praktyce problemów oraz postulatów pracowników samorządowych. Głównym celem ustawy jest uregulowanie zadań i obowiązków pracowników samorządowych oraz stworzenie podstaw do sprawnego i profesjonalnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny. Wprowadzone zmiany mają umożliwić pełniejsze dostosowanie służby publicznej w Polsce do standardów obowiązujących w innych krajach europejskich.*

Abstract: *The new law about local workers was introduced on 21 November 2008. This law initiates a great variety of changes in previous regulations as well as some new solutions. It is a result of the analysis of the local workers' problems and postulates. The main aim of the law is to regulate activities and duties of the local workers and to create foundations of efficient and professional carrying out of the local government's duties. The introduced changes are supposed to enable greater alignment of public service in Poland with norms and standards in other European countries.*

Ogólne założenia nowej ustawy

Nowa ustawa weszła w życie z dniem 01.01.2009 r. i ma być jednym z elementów szerokiego planu zmian w regulacjach dotyczących zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, odpowiedzią na zmiany zachodzące na rynku pracy. Podstawą prawną podejmowanych działań jest uchwała Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac

¹ Dz.U. 08.223.1458.

w tym zakresie². Zmiany mają umożliwić 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 dnia 01.01.2009 r. status prawny pracowników samorządowych regulowała ustawa o pracownikach samorządowych, uchwalona przez Sejm w dniu 22 marca 1990r.³ Ustawa ta już od pewnego czasu była krytykowana jako przestarzała i stanowiąca barierę dla efektywnego zarządzania kadrami samorządowymi. Na taką ocenę wpływ miało przede wszystkim wielokrotne nowelizowanie tej ustawy, co przy licznych odesłaniach 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 powodowało, że w obecnym stanie prawnym ustawa była oceniana jako niespójna wewnętrznie⁴.

Przepisy dotychczasowej ustawy oraz aktów wykonawczych w sposób nadmiernie scentralizowany, a zarazem zbyt szczegółowy, narzucały samorządom zasady działania. W innych natomiast obszarach zupełnie pomijały istotne elementy zarządzania zasobami ludzkimi (awans, rozwój zawodowy, motywowanie).

Poważną wadą dotychczasowej ustawy był również brak proporcji w regulacjach poświęconych poszczególnym grupom pracowników samorządowych. Przepisy tej ustawy koncentrowały się głównie na pracownikach mianowanych, co jest o tyle niezrozumiałe, że zatrudnienie tych pracowników przewidziano jedynie w samorządzie gminnym i to w ograniczonym zakresie.

Również brak jednoznacznego uregulowania statusu sekretarza, zbyt upolitycznienie tej funkcji kłóciło się z rolą wyznaczoną sekretarzowi jako gwarantowi jakości i ciągłości pracy urzędu. Z kolei sztywność czasu pracy pracowników samorządowych uniemożliwiała efektywną organizację pracy urzędów, dostosowaną do potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

Biorąc powyższe pod uwagę, za niezbędne uznano wprowadzenie nowej regulacji, która w sposób bardziej nowoczesny i spójny uregulowałaby zadania i obowiązki pracowników samorządowych, zwłaszcza na stanowiskach urzędniczych, i stworzyła podstawy do zbudowania sprawnego i profesjonalnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny. Odpowiedzią na powyższe wyzwania mają być zmiany w statusie prawnym pracowników samorządowych, wynikające z nowej ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21.11.2008 r., które to zmiany stanowią przedmiot niniejszego artykułu.

² M.P. 08.8.99.

³ Dz.U. 01.142. 1593, z późn. zm.

⁴ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy; druk projektu nr 752, z dnia 08.07.2008 r.

Cel ustawy

Już art. 1 nowej ustawy wprowadza pewne novum. W odróżnieniu od ustawy z dnia 22 marca 1990 r. nowa regulacja rozpoczyna się quasi – preambułą: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych”.

Wprowadzenie uroczystego wstępu do nowej ustawy, nieco mylnie w uzasadnieniu projektu nazwanym preambułą⁵, ma na celu podkreślenie doniosłości roli pracownika samorządowego, wskazuje ponadto na istotne cele, jakie niesie ze sobą nowa regulacja.

Zakres stosowania nowej ustawy

Art. 2 określa zakres stosowania nowej ustawy, mianowicie stosuje się ją do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- 3) urzędach gminy, jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych;
- 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższą regulację należy ocenić jako nieco niefortunną, albowiem stwarza domniemanie, iż oprócz wymienionych grup pracowników samorządowych istnieją jeszcze jakieś inne grupy pracowników samorządowych, niezatrudnione w ww. jednostkach, które nie zostały objęte regulacją niniejszej ustawy. W konsekwencji ujęcie takie prowadzi do mylnego wniosku, że przepisy ustawy będą miały zastosowanie jedynie do części pracowników samorządowych⁶.

Podstawa zatrudnienia

Nowa ustawa znacznie zmienia, a jednocześnie dookreśla i ujednolica, podstawy zatrudnienia w administracji samorządowej. Zgodnie z art. 4 ustawy, zatrudnienie pracownika samorządowego odbywa się na podstawie, wyboru, powołania i umowy o pracę. Tym samym w sposób jednoznaczny rozstrzyga dotychczasowe wątpliwości odnośnie do zatrudnienia na

⁵ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy; druk projektu nr 752, z dnia 08.07.2008.

⁶ Zob. opinia prawna Ewy Gierach z dnia 21.10.2008 do projektu ustawy nr 752; Biuro Analiz Sejmowych.

stanowisku urzędniczym oraz urzędniczym kierowniczym na innej podstawie niż umowa o pracę.

Kolejną zmianą w zakresie podstawy zatrudnienia jest rezygnacja z mianowania jako formy nawiązania stosunku pracy. Twórcy nowej ustawy najwyraźniej stwierdzili, iż jeśli dotychczas mianowanie pracowników samorządowych nie było zbyt powszechne (odbywało się tylko w gminie), oraz że żaden przepis wyższej rangi nie nakazuje wprowadzania do ustawy o pracownikach samorządowych instytucji mianowania, zrezygnowano z tej właśnie formy. W celu zapewnienia okresu przejściowego dla tych pracowników postanowiono, iż dopiero z dniem 1 stycznia 2012 r. stosunki pracy pracowników samorządowych mianowanych przekształcą się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 54 ust. 1 ustawy).

Jednakże w celu umożliwienia pracodawcy samorządowemu już teraz wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników mianowanych przewidziano regulacje dotyczące rozwiązywania z nimi umowy o pracę (art. 55 ustawy). W art. 59 ust. 2 wskazano ponadto, iż do wynagrodzenia pracowników samorządowych mianowanych będą miały zastosowanie przepisy obecnie obowiązujące w tym zakresie. Analogicznie bowiem jak w wypadku pracowników samorządowych, z którymi stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania, dla pracowników mianowanych także nie można stworzyć regulaminu wynagradzania, jedyną formą określenia dla nich sposobu i wysokości wynagradzania jest rozporządzenie⁷.

Również z dniem wejścia w życie ustawy dotychczasowe stosunki pracy osób zatrudnionych na podstawie powołania, innych niż zastępca wójta, burmistrza, prezydenta i skarbnika, przekształcą się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, chyba że odrębne przepisy przewidują nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania (art. 53 ust. 1 ustawy). Zmiana ta dotyczy głównie podstawy zatrudnienia sekretarza. Wiąże się to z kompleksową przebudową statusu prawnego sekretarza, o czym w poniższej części opracowania.

Wykaz stanowisk

Nowością jest również określenie ustawą wykazu stanowisk pracowników samorządowych. Mianowicie, art. 4 p. 2 ustawy stwierdza, iż pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach:

- 1) urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych;
- 2) doradców i asystentów;
- 3) pomocniczych i obsługi.

Tym samym wprowadzono nową kategorię pracowników zatrudnianych na stanowiskach nietypowych dla administracji samorządowej (art. 17 ustawy). Chodzi o stanowiska doradców i asystentów, z którymi umowa o pracę będzie zawierana na czas pełnienia funkcji przez kierownika jednostki. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i marszałek wojewódz-

⁷ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy; druk projektu nr 752, z dnia 08.07.2008.

twą będą mogli zatrudniać osoby na stanowiskach doradców i asystentów odpowiednio w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim. Wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę będzie mogło być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Liczba zatrudnionych doradców i asystentów nie będzie mogła przekraczać: w gminach do 20 000 mieszkańców – 3 osoby; w gminach do 100 000 mieszkańców oraz powiatach – 5 osób; w pozostałych gminach oraz województwach – 7 osób.

Sekretarz

Istotne zmiany dotkną pozycji prawnej sekretarza, co ma mu nadać zamierzoną pierwotną reformą pozycję gwaranta ciągłości i jakości pracy urzędu samorządowego. Przede wszystkim wprowadza się obowiązek zatrudniania sekretarza na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 1 ustawy). W związku z powyższym zatrudnianie i zwalnianie sekretarza przechodzi do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka. Stosunek pracy z sekretarzem będzie się nawiązywał poprzez stałą umowę o pracę. Określono również kwalifikacje konieczne do zajmowania stanowiska sekretarza oraz wskazano możliwe kompetencje bez zamykania katalogu obowiązków.

I tak na stanowisku sekretarza będzie mogła być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 ustawy, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 ustawy, oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych (art. 5 ust. 2 ustawy). Jednocześnie przepisy przejściowe przewidują, iż sekretarze, którzy w dniu wejścia w życie ustawy nie spełniają warunków związanych z wymaganym stażem pracy mogą być nadal zatrudnieni na dotychczasowych stanowiskach (art. 53 ust. 4).

Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi (art. 5 ust. 4 ustawy).

Doprecyzowano przepisy dotyczące bezpośredniej podległości sekretarza kierownikowi urzędu (art. 5 ust. 3 ustawy).

W przypadku sekretarza wskazano również wprost w ustawie zakaz tworzenia i uczestniczenia w partiach politycznych, co wskazuje, że stanowisko to ma być apolityczne (art. 5 ust. 5 ustawy).

Kwalifikacje pracowników

Nowa ustawa wprowadza również pewną modyfikację w kwalifikacjach wymaganych od pracowników samorządowych. Zgodnie z art. 6 ust 1. pracownikiem samorządowym może być osoba, która:

1. jest obywatelem polskim (z zastrzeżeniem, iż kierownik jednostki, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, wskazuje stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego, potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej – art. 11 ust 2 i 3);
2. ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
3. posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (ust. 2 omawianego przepisu).

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz dodatkowo:

1. posiada co najmniej wykształcenie średnie;
2. nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
3. cieszy się nieposzlakowaną opinią (ust. 3 omawianego przepisu).

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 oraz dodatkowo:

1. posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku;
2. posiada wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym (ust. 4 omawianego przepisu).

Jednocześnie przepisy przejściowe przewidują, iż obecni pracownicy, którzy w dniu wejścia w życie ustawy nie spełniają dwóch ostatnich warun-

ków, mogą nadal być zatrudnieni na dotychczasowych stanowiskach (art. 53 ust. 2 i 3 ustawy).

W nowej ustawie zrezygnowano więc 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, choć pewne wątpliwości musi budzić niejasne i nieprecyzyjne określenie, iż działalność gospodarcza ma być zgodna z wymaganiami na danym stanowisku. To określenie zostało dodane w trakcie prac na projektem ustawy, albowiem pierwotny projekt ustawy stawiał wyłącznie wymaganie prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej⁸.

Nowy przepis umożliwi również pracodawcy samorządowemu zatrudnianie na niektórych stanowiskach urzędniczych osób nieposiadających obywatelstwa polskiego.

Nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy

Doprecyzowano również przepisy regulujące kwestie związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy przez wskazanie, który pracodawca samorządowy w stosunku do jakich pracowników samorządowych może te kompetencje wykonywać. Tym samym uporządkowano przy okazji status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

Zgodnie z art. 7 ustawy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wykonują:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 2) przewodniczący zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego – wobec członków zarządu tego związku;
- 3) wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2;
- 4) kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki.

Z kolei art. 8, 9, 10 ustawy regulują kwestie związane z nawiązaniem stosunku pracy z pracownikami pochodzącymi z wyboru.

I tak: pracodawcą wójta jest urząd gminy. Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy dokonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta mia-

⁸ Por. z pierwotnym projektem ustawy; druk projektu nr 752 z dnia 08.07.2008 r.

sta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy w drodze uchwały.

Pracodawcą starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu jest starostwo powiatowe. Czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, dokonuje przewodniczący rady powiatu, a pozostałe czynności – wyznaczona przez starostę osoba zastępująca lub sekretarz powiatu, z tym że wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu w drodze uchwały. Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu powiatu dokonuje starosta powiatu.

Pracodawcą marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa jest urząd marszałkowski. Czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka województwa, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, dokonuje przewodniczący sejmiku województwa, a pozostałe czynności – wyznaczona przez marszałka osoba zastępująca lub sekretarz województwa, z tym że wynagrodzenie marszałka województwa ustala sejmik województwa w drodze uchwały. Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu województwa dokonuje marszałek województwa.

Uelastycznienie zasad naboru

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

Przede wszystkim zdefiniowanie „wolnego stanowiska pracy” (art. 12 ustawy) wyklucza dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne. Ponadto umożliwi 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.

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 zatrudnienia⁹. Ogłoszeniu publicznemu będą podlegać wyłącznie informacje o osobie wyłonionej do objęcia stanowiska¹⁰.

⁹ Zob. *Uzasadnienie projektu ustawy o pracownikach samorządowych* z dn. 08.07.2008 r., nr druku sejmowego 752.

¹⁰ Por. art. 13 obowiązującej ustawy z art. 3 b uchylonej ustawy o *pracownikach samorządowych*.

Skrócony zostaje czas na składanie dokumentów do 10 dni, analogicznie do służby cywilnej (art. 13 ust 3).

Protokół z naboru zostaje uzupełniony o informację dotyczącą składu komisji przeprowadzającej nabór, by procedurę uczynić jeszcze bardziej przejrzystą (art. 14 ust. 2) .

Wprowadzono również obowiązek zatrudnienia na czas określony oraz służby przygotowawczej dla osób podejmujących pierwszy raz pracę na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 i art. 19 ustawy). Istotną rolę w kierowaniu pracownika do służby przygotowawczej 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 elementem. 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 szkoleń¹¹.

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.

Dodano przepis, który stanowi, że pracownika samorządowego, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, można przenieść na wyższe stanowisko – awans wewnętrzny (art. 20 ustawy).

Nowością jest też wprowadzenie dla tej kategorii pracowników ślubowania jako elementu podkreślającego rolę urzędnika samorządowego (art. 18 ustawy).

Oceny okresowe

Zmiany wprowadzono również w zakresie okresowych ocen pracowników samorządowych (art. 27 ustawy). W nowej ustawie 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 (art. 28 ustawy).

¹¹ Uzasadnienie projektu ustawy o pracownikach samorządowych z dn. 08.07.2008 r.; nr druku sejmowego 752.

Szkolenia

W regulacji nałożono również na pracodawców obowiązek planowania środków na pokrycie kosztów szkoleń pracowników samorządowych, ponieważ szkolenia są jednym z podstawowych uprawnień pracowników samorządowych (art. 29 ustawy).

Dotychczasowy brak kierunkowej regulacji prawnej nie sprzyjał w wielu jednostkach samorządu terytorialnego docenieniu znaczenia polityki szkoleniowej. Dało się zauważyć 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 skutecznego wykonywania zadań przez samorządy oraz realizuje postulaty Strategii Lizbońskiej¹².

Zakaz wykonywania niektórych zajęć, obowiązek oświadczeń

W stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych doprecyzowano przepisy dotyczące zakazu wykonywania przez nich niektórych zajęć. Mianowicie urzędnik nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy (art. 30 ustawy).

Zmiany wprowadzono również w zakresie konieczności składania oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o działalności gospodarczej. Wskazano przede wszystkim podmiot zobowiązany do dokonania analizy danych zamieszczonych w złożonym oświadczeniu. Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonuje kierownik jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony (art. 32 ust. 2 ustawy). Określono również, że oświadczenie majątkowe składane jest według wzoru określonego w przepisach wydanych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. 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 pracy¹³ (art. 31 ust. 4 ustawy).

Wyeliminowanie powtórzeń z ustawami ustrojowymi

Nowa ustawa stwierdza, iż 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

¹² Tamże.

¹³ Ustawa *Kodeks pracy* z dn. 26.06.1974; Dz.U. 98.21.94 z póź. zm.

przez nich oświadczeń majątkowych, ponieważ w stosunku do tej grupy pracowników samorządowych jest to uregulowane w ustawach ustrojowych¹⁴. Analogiczny przepis dotyczący oświadczeń majątkowych i oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej dotyczy sekretarza (art. 34 ustawy).

Upoważnienie dla Rady Ministrów

Zgodnie z ustawą Rada Ministrów określi wykaz stanowisk, z podziałem na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi oraz doradców i asystentów, 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 (art. 37 ustawy). 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 (art. 39 ustawy).

Jednocześnie zastrzeżono, że przez okres 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy zachowują swą moc dotychczasowe przepisy wykonawcze (art. 59 ustawy).

Uprawnienia finansowe pracowników samorządowych

Rezygnując z odwołań do innych ustaw, w tym do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w nowej ustawie wprost określono zasady określające przyznawanie dodatków za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych, odpraw oraz zasad rozliczania kosztów podróży służbowych (art. 38 ustawy).

¹⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z dn. 08.03.1990 r.; Dz.U. 01.142.1591 z póź. zm.
Ustawa o samorządzie powiatowym z dn. 05.06.1998 r.; Dz.U. 01.142.1592 z póź. zm.
Ustawa o samorządzie województwa z dn. 05.06.1998 r.; Dz.U. 01.142. 1590 z póź. zm.

Dodatek za wieloletnią pracę przysługuje w wysokości wynoszącej po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

Nagroda jubileuszowa przysługuje w wysokości:

- 1) po 20 latach pracy – 75% wynagrodzenia miesięcznego;
- 2) po 25 latach pracy – 100% wynagrodzenia miesięcznego;
- 3) po 30 latach pracy – 150% wynagrodzenia miesięcznego; (brak odesłania do ustawy o pracownikach urzędów państwowych).
- 4) po 35 latach pracy – 200% wynagrodzenia miesięcznego;
- 5) po 40 latach pracy – 300 % wynagrodzenia miesięcznego;
- 6) po 45 latach pracy – 400 % wynagrodzenia miesięcznego.

W związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości:

- 1) po 10 latach pracy – dwumiesięcznego wynagrodzenia;
- 2) po 15 latach pracy – trzymiesięcznego wynagrodzenia;
- 3) po 20 latach pracy – sześciomiesięcznego wynagrodzenia.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek, określi, w drodze zarządzenia, maksymalne miesięczne wynagrodzenie kierowników i zastępców kierowników jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych tych jednostek oraz zakładów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Wójtom (burmistrzom, prezydentom miasta), staroście, wicestaroście, członkom zarządu powiatu oraz marszałkom, wicemarszałkom i członkom zarządu województwa, których stosunek pracy został rozwiązany w związku z upływem kadencji, przysługuje odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy.

W przypadku gdy osoba, o której mowa w ust. 1, zostanie ponownie, w najbliższej kadencji, zatrudniona na podstawie stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie, odprawa nie przysługuje (art. 40 ustawy).

Pracownikowi samorządowemu wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na zasadach określonych w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikom samorządowej sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, wydanych na podstawie Kodeksu pracy (art. 41 ustawy).

Elastyczny czas pracy

Nowa ustawa wprowadza nieco bardziej elastyczne rozwiązania odnośnie do czasu pracy pracowników samorządowych. Dotychczas w przypadku pracowników samorządowych nie było regulacji dotyczącej elastycznego czasu pracy (jak to ma miejsce w służbie cywilnej). Ustawowa tygodniowa norma 40-godzinna nie była normą przeciętną ani średnią, była

określona sztywno, co rodziło 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.

W ostatecznym kształcie nowej ustawy zrezygnowano, niestety, z pierwotnego zapisu, iż czas pracy pracowników samorządowych nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie 5-dniowym tygodniu pracy, w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 12 tygodni¹⁵. Taka regulacja niewątpliwie dodatkowo uelastyczyłaby czas pracy pracowników samorządowych i umożliwiła lepsze dostosowanie godzin otwarcia urzędów do potrzeb mieszkańców.

Uelastyczenie godzin pracy w nowej ustawie polega na dodaniu przepisu, iż jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta (art. 42 ust 2).

Przepisu tego nie stosuje się do kobiet w ciąży oraz, bez ich zgody, do pracowników samorządowych sprawujących pieczę nad osobami wymagającymi stałej opieki lub opiekujących się dziećmi w wieku do ośmiu lat (art. 42 ust. 3).

Pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje według jego wyboru wynagrodzenie lub czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas na wniosek pracownika może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu (art. 42 ust 4).

Rzecznik konsumentów

Zmiany zaszły również w statusie prawnym rzecznika konsumentów wynikającym z ustawy z dnia 16 września 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁶. Zniesiono dotychczasową zasadę powoływania rzecznika konsumentów przez radę gminy. Zgodnie z nową ustawą rzecznik konsumentów będzie 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, podkreślić jego samodzielność i specyfikę wykonywanych zadań, stwierdza się, że jest on wyodrębniony organizacyjnie w strukturze urzędu (art. 52 ustawy).

Podsumowanie

Dotychczasowa ustawa z całą pewnością wymagała zmiany. Jej niespójne i niekiedy anachroniczne przepisy nie przystawały do zmian zachodzących

¹⁵ Zob. pierwotny projekt ustawy; druk projektu nr 752 z dnia 08.07.2008 r.

¹⁶ *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dn. 16.02.2007 r.*; Dz.U. 07.50.331 z póź. zm.

dających na rynku pracy oraz wyzwań związanych z dalszym rozwojem środowiska samorządowego. Dlatego sam fakt uchwalenia od nowa obecnej ustawy, jak i jej rozwiązania, należy ocenić pozytywnie. Dają one szansę na kształtowanie bardziej racjonalnej i elastycznej polityki kadrowej w administracji samorządowej. Stwarzają podstawę do profesjonalnego i sprawnego funkcjonowania samorządu terytorialnego, wolnego od upartyjnienia i przypadkowości. Dzięki nowej ustawie jest nadzieja, iż profesjonalna kadra urzędnicza z apolitycznym i kompetentnym sekretarzem na czele będzie gwarantowała ciągłość i właściwą organizację pracy urzędu, a bardziej elastyczny czas pracy zapewni lepsze dostosowanie administracji do potrzeb lokalnych.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych;* (Dz.U. 08.223.1458).
- Ustawa z dnia 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych;* (Dz.U. 01.142.1593 z póź. zm.).
- Ustawa z dn. 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym;* (Dz.U. 01.142.1591 z póź. zm.).
- Ustawa z dn. 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym;* (Dz.U. 01.142.1592 z póź. zm.).
- Ustawa z dn. 05.06.1998 r. o samorządzie województwa;* (Dz.U. 01.142.1590 z póź. zm.).
- Ustawa z dn. 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów;* (Dz.U. 07.50.331 z póź. zm.).
- Ustawa z dn. 26.06.1974 r. kodeks pracy;* (Dz.U. 98.21.94 z póź. zm.);
- Uchwała Rady Ministrów z dn. 22.01.2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie;* (M.P. 08.8.99).

Inne

- Uzasadnienie do projektu ustawy;* druk projektu nr 752, z dnia 08.07.2008.
- Opinia prawna Ewy Gierach z dnia 21.10.2008 do projektu ustawy nr 752;* Biuro Analiz Sejmowych.