

USTAWA
z dnia 2017 r.
o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych

Art. 1. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 w ust. 2 skreśla się pkt 2);

2) skreśla się art. 17 i art. 33;

3) w art. 37 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi;”.

Art. 2. Umowy z pracownikami obecnie zatrudnionymi jako doradcy i asystenci na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych ulegają rozwiązaniu z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa ma na celu zmianę ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.; dalej: ustawa) i zakłada usunięcie przepisów dotyczących gabinetów politycznych funkcjonujących na szczeblu samorządowym przy wójtach (burmistrzach, prezydentach miast), starostach i marszałkach województwa.

Poprzez skreślenie punktu 2) w ust. 2 w art. 4 ustawy, skreślenie art. 17 i art. 33 oraz zmianę brzmienia punktu 1 w art. 37 ust. 1 istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy gabinety polityczne stracą podstawę prawną swojego istnienia i tym samym ulegną rozwiązaniu z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Projekt zakłada, że umowy pracowników samorządowych gabinetów politycznych, tj. osób zatrudnionych na stanowiskach doradców i asystentów, ulegną rozwiązaniu z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starostowie i marszałkowie województw mają możliwość zatrudniania asystentów i doradców na podstawie umowy o pracę (art. 4 ust. 1 pkt 3 i art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy) odpowiednio w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim. Ustawa określa również, że liczba zatrudnionych doradców i asystentów nie może przekroczyć w gminach do 20 000 mieszkańców - 3 osób, w gminach do 100 000 mieszkańców oraz w powiatach – 5 osób, a w pozostałych gminach oraz województwach – 7 osób (art. 17 ust. 4 ustawy). Stanowiska asystentów i doradców są ściśle sprzężone z funkcją wójta, burmistrza, starosty, marszałka i mają szczególny, osobisty charakter powiązania. Ustawa nie określa zadań, jakie wykonywać mają osoby zatrudnione na wymienionych stanowiskach. Do zatrudniania asystentów i doradców nie ma obowiązku stosowania przepisów o wolnym naborze, a asystenci i doradcy do 2013 r. mogli być przenoszani na inne stanowiska pracy, w tym na stanowiska urzędnicze, z pominięciem zewnętrznego naboru.

W tym miejscu wskazać należy, że krótko po wejściu w życie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, przyjęte w niej rozwiązania dotyczące możliwości zatrudniania w urzędach asystentów i doradców, były szeroko krytykowane bowiem okazało się, że gabinety polityczne stają się przyczółkiem do tworzenia miejsc pracy dla osób związanych partyjnie z urzędującym obecnie wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), starostą czy marszałkiem województwa, a doradcy i asystenci nie posiadają żadnych

kwalifikacji do zajmowania takiego stanowiska. Od 2009 r. przedstawiciele praktycznie wszystkich funkcjonujących na polskiej arenie politycznej partii wypowiedzieli się negatywnie o gabinetach politycznych, co skutkowało składaniem projektów aktów normatywnych o likwidacji gabinetów politycznych w samorządach. Przypomnieć można chociażby złożony dnia 24 marca 2009 r. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1884), czy też projekt z dnia 27 marca 2009 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (druk sejmowy nr 1885) oraz projekt z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy pracowników samorządowych (druk sejmowy nr 1893).

Jak już wspomniano wyżej, członkowie gabinetów politycznych na wszystkich szczeblach do 2013 r. mogli być przenoszeni na inne stanowiska pracy, w tym na stanowiska urzędnicze, z pominięciem zewnętrznego naboru. Brak ustawowego określenia kompetencji członków takich gabinetów, opłacanych przecież z publicznych pieniędzy, często prowadzi do swoistej patologii i zatrudniania osób nieposiadających żadnych kompetencji, których jedyną „kwalifikacją” jest bycie członkiem tego samego ugrupowania politycznego, do którego należy i z którego ramienia startował obecnie urzędujący wójt, starostwa czy marszałek województwa. W skali całego terytorium Rzeczypospolitej od blisko dziewięciu lat media donoszą o osobach, które zatrudnione na stanowisku asystenta czy doradcy, nie mają żadnych realnych kwalifikacji, a brak obowiązku umieszczania nazwisk członków gabinetów politycznych w BIP-ach daje efekty w postaci zatrudniania osób, które nawet nie pojawiają się w pracy, jak to miało miejsce chociażby w powiecie myszkowskim, w którym na stanowisku doradcy zatrudniony został były wicestarosta powiatu będzińskiego. W dobie kryzysu, w czasach kiedy wiele gmin i powiatów jest poważnie zadłużona, utrzymywanie gabinetów politycznych to bezsensowny wydatek. Zwrócić należy uwagę na konieczność poszukiwania dodatkowych oszczędności we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych i dokonanie przeglądu wydatków publicznych. Brak możliwości zatrudniania asystentów i doradców to wielomilionowa oszczędność, która nie przyniesie uszczerbku dla wykonywania ustawowo określonych zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie projektodawców, bez szkody dla wykonywania tych zadań można zrezygnować z zatrudniania asystentów i doradców.

Dane z 2015 r. przedstawione przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, nawet niekompletne (z 2487 gmin informacje przekazało 1875, z 314 powiatów informację przekazało 246, z 16 samorządów województw dane przekazało 15), dobitnie wskazują jak marnotrawione

są pieniądze, które wydane mogłyby być na cele służące społeczeństwu, a nie wewnętrznym układom i partyjniactwu.

Według informacji przekazanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2015 r. gminy, na uposażenia asystentów przeznaczyły kwotę w wysokości 13 223 362, 89 zł, a na uposażenia doradców kwotę 20 470 492,12 zł. W powiatach koszty zatrudniania asystentów wyniosły 1 563 960,56 zł, a doradców 2 211 142,38 zł. Samorzady województw na wynagrodzenia asystentów przeznaczyły 1 385 012, 92 zł, natomiast wynagrodzenia doradców marszałków województw to koszt 2 215 835, 55 zł. Przypomnieć należy, że kwoty te nie uwzględniają kosztów wynagrodzeń asystentów i doradców zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i samorządach województw, które danych nie przekazały, wobec tego oczywistym jest, że kwoty te są znacznie większe.

Tabela 1: Asystenci i doradcy w jednostkach samorządu terytorialnego (na podstawie częściowych danych)

Nazwa i rodzaj jst (ogółem w Polsce)	Nazwa i rodzaj jst biorących udział w ankiecie	Liczba jst zatrudniających asystentów	Liczba asystentów		Całkowite środki na wynagrodzenie asystentów	Liczba jst zatrudniających doradców	Liczba doradców		Całkowite środki na wynagrodzenie doradców
			ogółem	w przeliczeniu na pełne etaty			ogółem	w przeliczeniu na pełne etaty	
2478 gmin (100%)	1875 gmin (75,6 %)	299 (15,9 %)	379	321,11	13 223 362,89	295 (15,7 %)	393	306,75	20 470 492,12
314 powiatów (100%)	246 powiatów (78,3 %)	34 (13,8 %)	46	47,17	1 563 960,56	36 (14,6 %)	50	39,64	2 211 142,38
16 samorządów województwa (100 %)	15 samorządów województwa (93,7 %)	10 (66,6 %)	32	26,71	1 385 012,92	11 (73,3 %)	40	30,64	2 215 835,55
łącznie	2136	343	457	394,99	16 172 336,37	345	484	377,03	24 897 470,05

Powyżej przedstawione zostały szczegółowe dane dotyczące ilości zatrudnionych asystentów i doradców oraz kosztów ich wynagrodzeń. Dane te pochodzą z informacji udzielonej dnia 27 grudnia 2017 r. przez Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych. Przypomnieć należy, że dane te nie są kompletne bowiem 612 gmin, 68 powiatów i jeden samorząd województwa nie przekazały stosownych danych, wobec czego oczywistym jest, jak już wspomniano wcześniej, że faktyczne koszty zatrudniania asystentów i doradców w jednostkach samorządu terytorialnego są znacznie wyższe. Na gruncie obecnych regulacji jednostki samorządu terytorialnego mogą zatrudnić na stanowiskach asystentów i doradców blisko 10 tys. osób.

Na uwagę zasługuje również fakt, że zasady wynagradzania doradców i asystentów są takie same, jak dla pozostałych pracowników samorządowych. Doradcom i asystentom przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych, w tym wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne. Doradcy i asystenci mogą otrzymywać nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Doradcom

i asystentom może być przyznawany dodatek specjalny oraz dodatek funkcyjny na takich samych zasadach, jak innym pracownikom samorządowym.

W tym miejscu warto odwołać się do wyniku kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w okresie od 29 czerwca do 19 grudnia 2012 r. na terenie ośmiu województw, tj. dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego w 45 jednostkach samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa, z tego w 27 urzędach miast i gmin, 10 starostwach powiatowych oraz w ośmiu urzędach marszałkowskich „Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego”. Według informacji zawartych w informacji o wynikach tej kontroli (KAP-4101-02-00/2012, nr ewid. 49/2013/P12190/K) nagrody i premie dla asystentów i doradców wypłacono w 23 spośród 28 urzędów, w których byli oni zatrudnieni.

Likwidacja gabinetów politycznych w samorządach byłaby znaczącym krokiem w realizacji postulatu ograniczenia administracji publicznej, redukcji biurokracji i szukania oszczędności w administracji, a zatem wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym. W społeczeństwie gabinety polityczne jawią się jako zbędny, acz kosztowny element funkcjonowania państwa, a zatrudnianie w urzędach osób o wątpliwych kwalifikacjach z partyjnego nadania, budzi sprzeciw i niechęć obywateli tym bardziej, iż lokalni włodarze często na stanowiskach doradców zatrudniają osoby, które odpowiedzialne mają być za kształtowanie ich wizerunku co ma się nijak do realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego ich zadań i funkcji.

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie przyniesie negatywnych skutków dla budżetu państwa, a pociągnie za sobą pozytywne skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego bowiem pozwala na oszczędności szacowane na minimum 50 mln złotych rocznie.

Niniejszy projekt nie przewiduje wydania żadnych aktów wykonawczych.