

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

**Komisja
Samorządu
Terytorialnego
i Polityki
Regionalnej**

■ **PODKOMISJI STAŁEJ FINANSÓW
I USTROJU SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO
(NR 15)
z dnia 28 maja 2026 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – podkomisji stałej finansów i ustroju samorządu terytorialnego (nr 15)

28 maja 2026 r.

Podkomisja stała finansów i ustroju samorządu terytorialnego, obradująca pod przewodnictwem poseł **Iwony Małgorzaty Krawczyk (KO)**, przewodniczącej podkomisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– ocena funkcjonowania ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Szymon Marciniak** specjalista do spraw legislacji, komisji oraz innych struktur w Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, **Adrian Pokrywczyński** ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, **Michał Cyraniewicz-Gortyński** koordynator komisji i zespołów w Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, **Marek Wójcik** zastępca dyrektora biura, pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich do spraw legislacyjnych, sekretarz strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Mateusz Daszewski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodnicząca poseł **Iwona Małgorzata Krawczyk (KO)**:

Dzień dobry, witam państwa bardzo serdecznie na kolejnym posiedzeniu podkomisji. Otwieram 15. posiedzenie podkomisji stałej finansów i ustroju samorządu terytorialnego.

Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum.

Witam serdecznie panów posłów. Witam zaproszonych gości. Witam zastępcę dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, pana Szymona Wróbla. Witam pana Szymona Marciniaka, specjalistę do spraw legislacji, komisji oraz innych struktur Związków Województw Polskich. Serdecznie witam pana Michała Cyraniewicza-Gortyńskiego, koordynatora komisji i zespołów Unii Metropolii Polskich imienia Pawła Adamowicza. Witam serdecznie pana Adriana Pokrywczyńskiego, eksperta Związku Powiatów Polskich.

Szanowni państwo, zanim oddam głos panu dyrektorowi, chciałabym powiedzieć kilka słów wstępu, dlatego że dzisiejsze posiedzenie poświęcone jest ocenie funkcjonowania ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Temat ten ma ogromne znaczenie zarówno z perspektywy sprawności administracji lokalnej, jak i jakości wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Ustawa obowiązuje od kilkunastu lat. W tym czasie stała się jednym z podstawowych aktów regulujących status pracowników samorządowych, zasady zatrudniania, wynagradzania, awansu oraz odpowiedzialności osób wykonujących zadania na rzecz wspólnot lokalnych i regionalnych. Jednocześnie rzeczywistość funkcjonowania samorządów uległa w ostatnim czasie istotnym zmianom zarówno pod względem organizacyjnym, technologicznym, jak i społecznym oraz finansowym. Dlatego też dzisiejsze posiedzenie ma służyć nie tylko podsumowaniu dotychczasowego funkcjonowania obowiązujących przepisów, ale także identyfikacji najistotniejszych, najważniejszych problemów, które są zgłaszane przez jednostki.

Dotarł do nas sekretarz Związku Miast Polskich, pan Marek Wójcik. Witamy serdecznie, ale rozmawia, nie słyszy powitania. Witamy serdecznie.

Oddaję głos panu dyrektorowi. Panie dyrektorze, bardzo proszę.

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Szymon Wróbel:

Bardzo dziękuję. Pani przewodnicząca, szanowni państwo, zgodnie z prośbą podkomisji, przedstawiliśmy informację dotyczącą funkcjonowania ustawy o pracownikach samorządowych. Obowiązuje ona rzeczywiście już ładnych parę lat. W trakcie prac nad ustawą, w której jako MSWiA także uczestniczyliśmy, chociaż nie byliśmy bezpośrednio jej autorem, ponieważ wówczas powstawała w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i był za nią odpowiedzialny pan minister Leśkiewicz, który wcześniej chyba pełnił, z tego co pamiętam, funkcję sekretarza Miasta Stołecznego Warszawy, dlatego doświadczenia, które stamtąd wyniósł, wdrożył do projektu tego aktu prawnego, główne założenia były takie, żeby wprowadzić rozwiązanie prawne nowoczesne, elastyczne, które przyczyni się do profesjonalizacji kadr samorządowych. Takie założenia legły u podstaw tego aktu prawnego. Wprowadzono kilka dosyć istotnych regulacji, w szczególności odnoszących się do otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym, było to także wprowadzenie ocen pracowniczych, wprowadzenie służby przygotowawczej na wzór służby, która funkcjonuje w służbie cywilnej. Wprowadzono rozwiązania, które miały zapewnić elastyczność w ustalaniu wynagrodzeń pracowników samorządowych. Temu założeniu w szczególności służyły przepisy, które wprowadzały na gruncie ustawy i rozporządzeń tylko i wyłącznie minimalny poziom wynagrodzenia. Zgodnie z tym, co ustawa przewiduje, rozporządzenie Rady Ministrów dotyczące wynagrodzeń pracowników samorządowych w odniesieniu do pracowników, którzy są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, określa minima wynagrodzeń. Mówię o tym też dlatego, że kwestia wynagrodzeń, poziomu wynagrodzeń, spłaszczania wynagrodzeń jest jednym z istotniejszych elementów i tematów, który pojawia się w debacie ze stroną samorządową. Odżywa w szczególności w sytuacjach, kiedy jest procedowane rozporządzenie dotyczące wynagrodzeń pracowników samorządowych, ale również kiedy komisja opiniuje rozporządzenia kształtujące minimalne wynagrodzenia za pracę w gospodarce.

To, na co uwagę zwraca strona samorządowa, to spłaszczenie wynagrodzeń w związku z tym, że minima określone, jeżeli chodzi o wynagrodzenia w gospodarce, stale rosną. W efekcie wynagrodzenia na stanowiskach urzędniczych niewiele się różnią od minimum. Niestety, trudno jest też przyciągnąć ludzi do bardzo wymagającej pracy, która wymaga często bardzo fachowej wiedzy, rzetelności. W niektórych sytuacjach jest to problem, szczególnie w dużych miastach. Rozwiązanie, o którym mówiłem, czyli ustalenie ustawą i rozporządzeniem minimalnych stawek wynagrodzeń, jest uzupełniane także pozostawieniem samorządom, pracodawcom samorządowym narzędzia, którym jest regulamin wynagradzania. Zgodnie z przepisami, w regulaminie może zostać ustalony maksymalny poziom wynagrodzenia, mogą zostać w nim ustalone również inne dodatki oprócz dodatków, które są przewidziane w ustawie, a więc oprócz dodatku funkcyjnego, specjalnego. Jest możliwość przyznania dodatkowych środków.

Jeżeli chodzi o inne postulaty, które pojawiają się w odniesieniu do zmian ustawy, odnoszą się one w szczególności do tak zwanych stanowisk kierowniczych, czyli osób, które są zatrudniane na podstawie powołania i na podstawie wyboru. Dotyczą w szczególności stałego przyznania dodatku specjalnego na wzór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jak również tego, żeby wprowadzić w odniesieniu do osób, które są zatrudniane na podstawie powołania, dalej idącą ochronę przedemerytalną, która w przypadku umów o pracę wynosi cztery lata, natomiast w przypadku osób zatrudnionych na podstawie powołania takiej ochrony nie ma. Tutaj niestety, trzeba by było odpowiednio zmodyfikować przepisy Kodeksu pracy, więc trochę wykracza to poza kompetencje MSWiA.

Inna grupa postulatów, które w szczególności są formułowane przez krajowe fora skarbników i sekretarzy, odnosi się do tych grup stanowisk. Jeżeli chodzi o sekretarzy, postulat dotyczy zmiany formuły nawiązania stosunku pracy z powołania na umowę o pracę, co ma się przełożyć na większą stabilność zatrudnienia w ocenie wnioskodawców. My zauważamy, że jednak funkcja sekretarza ma pewną specyfikę, ponieważ w dużej części jest związana z realizacją funkcji kontrolnych rady. Dlatego rozwiązanie, które obecnie funkcjonuje w ustawach samorządowych, pozostawia radzie decyzję, kto powinien pełnić funkcję skarbnika. Jeżeli chodzi o funkcję sekretarza, nie pisaliśmy o tym, ale ten postulat pojawiał się, w szczególności na ostatnim Krajowym Forum Sekretarzy, które było w maju w Warszawie. Postulaty ze strony sekretarzy dotyczą ustawowego określenia katalogu zadań sekretarza. W tej chwili zadania te są określane przez szefów, czyli przez wójtów, prezydentów, starostów, marszałków, jest tutaj dowolność.

Oczywiście postulaty odnoszą się także do wprowadzenia większej stabilności, jeżeli chodzi o tę funkcję. To tyle z mojej strony. Jeżeli będą jakieś pytania, to oczywiście jestem do dyspozycji.

Przewodnicząca poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Szanowni państwo, otwieram dyskusję. Jeżeli państwo pozwolicie, ponieważ to już wybrzmiało dosyć mocno, chodzi o kwestię wynagrodzeń i ich spłaszczenia, chciałabym zwrócić uwagę na jeszcze inną kwestię. Najwyższa Izba Kontroli oraz środowiska samorządowe zwracają uwagę, że problemy w funkcjonowaniu ustawy o pracownikach samorządowych to nie tylko kwestie poziomu wynagrodzeń, to też oczywiście, ale chodzi także o jakość procedur kadrowych, o oceny okresowe, o organizację naborów czy system rozwoju zawodowego pracowników. Jednocześnie bardzo wiele urzędów sygnalizuje trudności w zapewnieniu odpowiednich kadr. Tak się dzieje w tych miastach, które tracą funkcje społeczno-gospodarcze.

Stąd moje pytanie, czy są prowadzone jakieś działania, czy są zbierane informacje, czy są jakieś statystyki, które mogłyby posłużyć do koncentrowania się na wygenerowaniu korzystnych zmian.

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Szymon Wróbel:

Jeżeli chodzi o prace legislacyjne dotyczące ustawy, my takich prac nie prowadzimy. Tak jak wspominałem w swojej wcześniejszej wypowiedzi, postulaty głównie koncentrują się w obszarze wynagrodzeń. My nie dostrzegamy tutaj barier ustawowych i legislacyjnych, jeżeli chodzi o możliwość kształtowania wynagrodzeń przez samorządy w ramach posiadanych środków. Jeżeli chodzi o inne kwestie związane z organizacją pracy, zarządzaniem personelem, one w dużej mierze są pozostawione pracodawcom samorządowym, ich pełnej dowolności i swobodzie. Jest to też związane z tym, że inna jest kultura pracy urzędu, który liczy kilka tysięcy czy kilkaset ludzi, a inna małego urzędu gminy, gdzie pracowników jest kilkunastu. Z poziomu ustawy czy rozporządzenia takich prac nie prowadzimy. Nie monitorujemy też tego, ponieważ nie ma jednolitego standardu. My też nie możemy narzucać standardów. Nie mamy również tytułu do tego, tak jak na przykład szef służby cywilnej, żeby wprowadzać jakieś ogólnie standardy w administracji samorządowej. Założenie jest takie, że samorząd jest samodzielny, pracodawcy samorządowi też oczywiście dysponują odpowiednią swobodą w organizacji pracy. To, czy chcą wprowadzić jakieś nowoczesne rozwiązania, jest to ich decyzja. W zależności od tego, czy jest taka wola z ich strony, czy widzą taką potrzebę, mogą to wprowadzić.

Przyczyny odchodzenia ludzi z pracy czy trudności w znajdowaniu nowych pracowników, są różne. Generalnie wydaje się, że w tej chwili jest problem w ogóle z pozyskiwaniem ludzi do pracy w administracji publicznej. Jest to szersze pytanie, jak zachęcić osoby o odpowiednich kwalifikacjach do tego, żeby podejmowały pracę w administracji i potem chciały z administracją wiązać swoje życie. W szczególności dotyczy to administracji terenowej, która boryka się z tego typu problemami. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

To jeszcze dopytam, ponieważ było to z raportu NIK-u. Dopytam, dlatego że szczególnie mnie to interesuje. Wyraźnie wskazują tu na jakość procedur kadrowych, na oceny okresowe, na organizację naborów. Może zapytam inaczej. Jak ministerstwo ocenia obecnie skuteczność obowiązujących mechanizmów zarządzania kadrą w administracji samorządowej?

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Szymon Wróbel:

Tak jak wspominałem, my nie mamy tytułu, żeby dokonywać ocen zarządzania kadrą w administracji samorządowej, ponieważ nie mamy tego typu kompetencji jak szef służby cywilnej. Szef służby cywilnej ma określone kompetencje ustawowe do tego, żeby badać, jak wyglądają poszczególne procedury, w pewnym stopniu narzucać jakieś standardy. My tytułu do tego nie mamy. Jest to pozostawione, zgodnie z założeniami, o których wspominałem, pewnego rodzaju dowolności. Trudno by było przy takich założeniach ustawowych i ustrojowych wyznaczyć jakiś wzorzec standardu, no bo skąd taki wzorzec wziąć? Ktoś musiałby go ustalić. My tytułu do wprowadzania tego typu wzorców po prostu nie mamy. Jeżeli mielibyśmy oceniać jakieś procedury w samorządzie terytorialnym, mielibyśmy porównywać procedury z tym wzorcem, a takiego tytułu ani takich kompetencji minister po prostu nie ma.

Przewodnicząca poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Dobrze, dziękuję bardzo. Skończę już z raportem NIK-u. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Może zaczniemy od posłów. Pan przewodniczący, proszę.

Posel Marek Jan Chmielewski (KO):

Dziękuję bardzo. Mam pytanie, które kieruję prawie do wszystkich obecnych dzisiaj na sali, ponieważ chciałem zwrócić uwagę na jeden z tematów, który chyba ostatnio pojawiał się dość często w ramach kontroli przeprowadzanych przez regionalne izby obrachunkowe, a dotyczących dodatków specjalnych. Kilka razy pan dyrektor użył w swojej wypowiedzi słowa „elastyczne”. Dodatek specjalny jest jednym z elementów uelastycznienia wynagrodzenia związanego przede wszystkim z zadaniami, które pojawiają się w samorządach, jak państwo dobrze wiecie, w różnych okresach, czasami, jak ja to mówię, znikąd pojawiają się na chwilę. Dopisanie zadania na stałe do jakiegokolwiek stanowiska wiąże się z automatu ze zwiększeniem wynagrodzenia, a za chwilę, w momencie odwołania zadania wiemy, jak wygląda w przypadku pracowników samorządowych wypowiedzenie tego typu warunków umowy, w większości przypadków jest prawie niemożliwe. W związku z tym dodatki specjalne przez samorządy były traktowane jako jeden z elementów, nie chcę użyć słowa „wytrych”, gdyż źle by to zabrzmiało, ale jako jeden z elementów kształtowania polityki zatrudnienia i wynagradzania również w pewien sposób za efektywność pracy, zaangażowanie w pracę.

Bardzo często wiązało się to również z rodzajem samorządu. Chciałbym tu zwrócić szczególną uwagę na małe samorządy, których nie stać na zatrudnianie nie wiadomo jakiej liczby pracowników. Często wymiennosc zadań, zastępowanie siebie w różnych miejscach, powoduje, że jest to dodatkowy zakres prac dla ludzi, a w ślad za tym idą dodatki z różnych powodów. I teraz, żeby doszczegółowić, bardzo często w samorządach, w budżetach samorządów pojawia się zadanie wynikające z tego, że rada gminy zdecyduje z początkiem roku o wprowadzeniu na przykład dodatków, nie wiem, do wymiany pieca, zamontowania oczyszczalni przydomowych. Różnych programów jest cała masa, można je powielać. W związku z tym jest to proces związany z rocznym przyznawaniem tego typu rzeczy, ale po pewnym czasie gdzieś tam utrzymuje się, nie jest traktowany jako program wieloletni, ale co roku zwyczajowo ktoś dokłada podobne zadanie. Regionalna izba obrachunkowa, zgodnie ze swoimi założeniami, trzymając się zapisów, które są u państwa, mówi: „Nie, ten dodatek można przyznać oczywiście okresowo”. Wtedy zaczyna się dywagacja, czy od 15 stycznia do 15 grudnia, czy od 1 lutego do 30 listopada. Podaję kilka przykładów. A wiemy, że można by było troszeczkę elastyczniej podejść po tych rzeczy i spróbować coś z tym fantem zrobić. Wielu samorządowców z tego tytułu było, niestety, karanych, dyscyplina finansów, etc., różnie to wyglądało. Jak państwo z jednej strony jako korporacje samorządowe, a pan dyrektor z drugiej strony zapatrujecie się między innymi na tego typu problematykę, jak często się z nią spotykacie?

Przewodnicząca poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Zapytam tylko, czy są jeszcze jakieś pytania. Panie pośle Różyński, czy pan chciał... Nie, dobrze. W takim razie przechodzimy do odpowiedzi. Panie dyrektorze, zacznijmy od pana.

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Szymon Wróbel:

Dziękuję bardzo. Temat dodatków specjalnych rzeczywiście się pojawia. Ma dwa aspekty. Z jednej strony mamy grupę pracowników zatrudnianych na podstawie powołania i wyboru. Są to członkowie zarządów w organach wykonawczych w powiecie i w województwie, są to zastępcy wójta, sekretarze i skarbnicy. Tutaj dodatek specjalny może być zgodnie z warunkami, które są w ustawie, przyznany tylko i wyłącznie w związku z czasowym zwiększeniem obowiązków. I rzeczywiście tak jest, że regionalne izby obrachunkowe kwestionują nie samo przyznawanie tych dodatków, tylko ich stały charakter. Takie sygnały do nas docierały. Jeżeli chodzi o pracowników zatrudnionych na umowę o pracę, tutaj sytuacja wygląda podobnie, dodatek ma podobny charakter, może być przyznawany tylko na określony czas. Jest to tego typu rzecz, ale grupa pracowników zatrudnianych na podstawie umów o pracę ma też swoją specyfikę. W odniesieniu do tej grupy pracowników jest możliwość określenia w regulaminie wynagradzania innych dodatków niż określone w ustawie. I tutaj swoboda pracodawcy samorządowego jest większa. Jeżeli ustawa dopuszcza w regulaminie wynagrodzenia określenie innych dodatków, to wydaje mi się, że również byłaby możliwość wprowadzenia tak zwanych dodatków stałych dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy.

W przypadku innych grup wynagradzania, nie chciałbym tutaj oczywiście falandyzować prawa, w ramach prawa chyba możliwe są różne podejścia. Wyobrażam sobie sytuację, nie wiem, że jeżeli ktoś dostawał dodatek, którego skumulowany koszt w ciągu roku wynosił, dajmy na to, 5 tys. zł, to jeżeli są określone warunki i na przykład zadania są skumulowane nie w całym roku, tylko kumulują się w jakimś czasie bardziej ograniczonym, to można go przyznać, dajmy na to, na okres pięciu czy sześciu miesięcy. Potem w następnym roku, jeżeli kumulacja występuje w podobnym czasie, po przerwie można przyznać dodatek w takiej samej wysokości. Dodatki specjalne są elementem stałego wynagrodzenia wójtów, burmistrzów, starostów i marszałków. Takie jest rozróżnienie ustawowe.

Przewodnicząca poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, zgłasza się do głosu, już wezmę ściągawkę, pan Adrian Pokrywczyński.

Ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich Adrian Pokrywczyński:

Tak, dziękuję.

Przewodnicząca poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Ekspert Związku Powiatów Polskich. Za chwileczkę pan sekretarz.

Ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich Adrian Pokrywczyński:

Będę pierwszy, ale poruszę dwa wątki główne. Pierwszy to dodatki specjalne. Tak, faktycznie spotkaliśmy się z interpretacjami RIO, które wskazują, że nie powinno to być na czas nieokreślony, natomiast naszym zdaniem kontrolerzy RIO nadinterpretują przepis. Twierdzą, zdarza się tak, że RIO twierdzi, że są to jakieś zdarzenia lub sytuacje nadzwyczajne. Dopiero wtedy można przyznawać dodatek specjalny na przykład skarbnikowi, który częstokroć jest również głównym księgowym urzędu, który obsługuje organy. Według nas jest to interpretacja zupełnie chybiona. Uważamy, że art. 36 ust. 5, dlatego że jest to kluczowy przepis, powinien zostać przemodelowany. Po pierwsze, należy zrobić katalog trzelementowy, dlatego że teraz są dwa elementy, okresowe zwiększenie obowiązków albo powierzenie dodatkowych zadań. Zwracamy uwagę na to, że są pewnego rodzaju stanowiska, które de facto dodatkiem specjalnym mogłyby być w jakiś sposób dodatkowo nagradzane za to, że akurat tym się zajmują. Proponujemy, żeby w potencjalnych pracach legislacyjnych dopisać jako jedną z ewentualności podpunkt, że dodatek można przyznać ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy, przy czym można też zastrzec, że dodatek jest przyznawany na czas określony, natomiast w indywidualnych przypadkach na czas nieokreślony. Rozwiązałoby to w ogóle problem. Nie jest to jakieś kompletnie nowe rozwiązanie, dlatego że charakter pracy lub warunki wykonywania pracy są uwzględnione w rozporządzeniu Rady Ministrów dotyczącym zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej. Tam jest takie sformułowanie. Jeżeli chcemy traktować analogicznie pewne rodzaje pracowników publicznych, to możemy przenieść pragmatykę zawodową z innych aktów prawnych.

Poruszyliśmy temat skarbników. My też zwracamy uwagę, że tutaj trzeba zastanowić się nad kontekstem wynagradzania. Oczywiście wynika to także z rozporządzeń wykonawczych, natomiast dochodzi do sytuacji, że pracownicy merytoryczni, którzy pracują pod skarbnikiem, obsługują budżetowo jednostki, zaczynają zarabiać więcej niż skarbnicy, dlatego że skarbnicy nagle nie mogą przeskoczyć pewnego pułapu. Jest to problem profesjonalizacji kadr. Przychodzą korporacje, które wyciągają skarbników. Wiadomo, że człowiek kieruje się troszeczkę też prywatnym interesem. Jeżeli skarbnicy będą bardzo słabo opłacani, to skończy się tak, że nie będziemy mieli kogo powoływać na skarbników czy głównych księgowych. Zwracam uwagę, że nie jest to już takie stanowisko jak kiedyś, które w zasadzie obsługiwało urząd i koniec. Teraz samorządy mają do obsługi fundusze unijne, VAT, różnego rodzaju coraz to nowe programy rządowe, więc nawet skala wyzwań dla skarbników cały czas rośnie.

I trzeci wątek, który chciałbym poruszyć, jest bardzo ważny moim zdaniem. Zwracamy uwagę już od dłuższego czasu, że w ustawie o pracownikach samorządowych nie powinno być dwóch grup pracowniczych, tylko powinny być trzy grupy, czyli urzędnicy czy pracownicy na stanowiskach urzędniczych, merytoryczni pracownicy niebędący na stanowiskach urzędniczych oraz obsługa i pomoc, ponieważ są pewne kategorie osób, które pracują na rzecz urzędów

samorządowych, są wrzucane do katalogu pomocy i obsługi, natomiast merytorycznie tak naprawdę wykonują zadania publiczne. Najlepszy przykład to pomoc społeczna. Jest tam dużo stanowisk, które nie mogą zostać zakwalifikowane, zgodnie z ustawą, do stanowisk urzędniczych, natomiast powiem szczerze, mogę sobie na to pozwolić, ci ludzie coraz częściej czują się przez takie spłaszczanie traktowani jak osoby, które wykonują najprostsze czynności, przepraszam, powołałem ten przykład, jak sprzątaczką. Tymczasem mamy tam takie osoby jak pracowników społecznych, asystentów społecznych, koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Nie mogą oni zostać zakwalifikowani jako pracownicy urzędniczy, natomiast są traktowani jako pomoc i obsługa, co chyba nie do końca oddaje charakter ich pracy. Wobec tego proponujemy, żeby w ustawie wyróżnić trzecią kategorię, czyli pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku merytorycznym, innym niż stanowisko urzędnicze. Oczywiście dotyczyłoby to kilku przepisów, oczywiście musiałoby się to przełożyć także na rozporządzenie dotyczące wynagradzania. Wiadomo, że osoby te musiałyby zarabiać więcej, także na poziomach minimalnych, niż osoby na stanowiskach pomocy i obsługi, którą należałoby zacząć traktować po prostu jako kwestię pomocy i obsługi technicznej urzędów.

Na razie tyle ode mnie. Tylko zapowiem, że Związek Powiatów Polskich szykuje tego typu przepisy w ramach pakietów samorządowych, o których na pewno pan dyrektor też pamięta, że przedkładamy takie propozycje od jakiegoś czasu. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Super, bardzo dziękuję. Bardzo proszę o zabranie głosu pana sekretarza Marka Wójcika.

Zastępca dyrektora biura, pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich do spraw legislacyjnych, sekretarz strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego Marek Wójcik:

Dziękuję bardzo. Marek Wójcik. Związek Miast Polskich.

Pani przewodnicząca, państwo posłowie, szanowni państwo, po pierwsze, chciałbym powiedzieć, że cieszę się, że rozmawiamy o ustawie o pracownikach samorządowych. Po drugie, chciałbym, żebyśmy nie koncentrowali dyskusji tylko i wyłącznie na kwestiach związanych z wynagrodzeniami. One oczywiście są istotne i też powiem o nich dwa słowa, ale chciałbym powiedzieć o innych elementach. Myślę, że dobrze, że ta dyskusja się odbywa, gdyż warto rozpocząć rozmowę na temat przeglądu ustawy z 2008 r. i wprowadzenia niezbędnych zmian. Oczywiście pewnie będzie to trwało ze względu na liczbę osób zainteresowanych ustawą, ze względu na wiele wątków, ale warto taką dyskusję prowadzić. My nie przedstawialiśmy jako strona samorządowa w dotychczasowych pakietach zmian legislacyjnych rozwiązań w tej sprawie, rzecz jasna, z jednym wyjątkiem dotyczących dwukadencyjności, co oczywiste.

Natomiast dlaczego warto to zmienić? Chociażby podmiotowo, tak do końca nie wszyscy wiedzą, czy są pracownikiem samorządowym czy nie. Ciągłe na ten temat trwa dyskusja. Przyglądając się, patrząc literalnie na art. 2 ustawy, można się zastanawiać, czy pracownicy metropolii śląsko-zagłębiowskiej są pracownikami samorządowymi czy nie. Zatrudniam dyrektora biblioteki publicznej. Nie jest on już pracownikiem samorządowym. Mogę mnożyć takie przykłady. Nauczyciele rzecz jasna, chociaż w tej sprawie też było sporo dyskusji. Kwestia przeglądu osób, które powinny mieć status pracownika samorządowego, to jest pierwsza sprawa bez względu na to, jaka jest forma organizacyjno-prawna, gdyż tutaj też mamy pewne wyłączenie co do podmiotów samorządowych. Używam tutaj ogólnego sformułowania. W zależności od formy organizacyjno-prawnej pracownicy są pracownikami samorządowymi lub nie. Często osoby wykonujące dokładnie takie same czynności w różnych podmiotach... Specjalnie nie nazywam tego jednostką organizacyjną, dlatego że wciąż trwa dyskusja na temat tego, czy jest to jednostka organizacyjna czy nie. Mamy chociażby słynny SP ZOZ. Już nie mówię o podmiotach gospodarczych. Trwa dyskusja, czy jest to jednostka organizacyjna gminy, powiatu, województwa czy nie. W każdym razie generalnie kwestia podmiotowości to jedno.

Druga kwestia to rzeczywiście sprawa dotycząca formy zatrudnienia. W tej kwestii najwięcej rozmów dotyczyło skarbników, co oczywiste. Mieliśmy tu bardzo skrajne propozycje, ale te ostatnie wypracowane przez OPOS są interesujące. Głównie dotyczyły one ochrony prawnej w wieku przedemerytalnym. Tu rzeczywiście można mieć wątpliwości, czy nie warto byłoby jednak instytucji ochrony zastosować w sytuacji, kiedy de facto dzisiaj jest to pewien wyjątek od reguły kodeksowej. Panią skarbnik, która ma 58 lat, można automatycznie zwolnić, dla niej instytucja ochrony nie istnieje. Były różne propozycje w tej sprawie dotyczące zmiany charakteru

zatrudnienia skarbników. Nie chcę wyrażać tutaj swojego poglądu co do tego, czy to, że rada gminy jest stroną przy wyborze skarbnika, wzmacnia czy nie w stosunku chociażby do sekretarza, ale było sporo zmian na ten temat.

Kolejna sprawa, której ustawa o pracownikach samorządowych nie reguluje, a moim zdaniem powinna. Ja nie zwykłem owijać czegokolwiek, przemilczać i chować pod dywan, ale powiem państwu tak. Paradoks polega na tym, że w przypadku wątpliwości co do tego, czy ktoś z pracowników samorządowych popełnił przestępstwo czy nie, warto zamknąć go w areszcie zamiast zawieszać, tak jak często się dzieje, przez prokuraturę bez najmniejszej formy odwołania. W ogóle jest to kuriozum, które nie powinno się zdarzać. Zwróćcie państwo uwagę, mieliśmy do czynienia z sytuacjami, że posadzony o przestępstwo organ gminy wykonawczy był aresztowany. W zdecydowanej większości przypadków okazywało się, że akurat nie jest to powód do tego, żeby był aresztowany, chociaż oczywiście bywało inaczej, ale faktem jest, że będąc w areszcie, pobierał wynagrodzenie, jego rodzina miała środki do życia. Natomiast w przypadku zawieszenia stosowanego przez prokuratora, po pierwsze, wynagrodzenia nie ma, żadnej formy odwoławczej nie ma. Tak nie powinno się dziać, a ponieważ mówimy o pracownikach samorządowych, w związku z tym to też powinno w jakiś sposób być uregulowane.

Kolejna sprawa, która dotyczy pracowników samorządowych i wynika z ustawy. Chodzi o osoby, które nie mają obywatelstwa polskiego. Tutaj ustawa jest jednoznaczna, to obywatel polski ma być pracownikiem samorządowym, w niektórych przypadkach mogą być obywatele Unii Europejskiej, ale przy wykonywaniu określonych czynności. Warto, żebyście państwo tego wysłuchali. Otóż chodzi o pracę, która nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Zapis jest tak skonstruowany, że zawiera cudowne sformułowania typu bezpośrednio lub pośrednio wykonywanie władzy publicznej. Co to oznacza? Konia z rzędem, kto jest w stanie to sprecyzować. I druga sprawa, co oznacza ochrona generalnych interesów państwa. Co to jest generalny interes państwa? Wiadomo, domyślamy się, że chodzi tu głównie o bezpieczeństwo publiczne czy też politykę międzynarodową, ale mamy z tym problem. W obliczu kryzysu demograficznego i tego wszystkiego, co wiąże się z migracją w większym czy mniejszym stopniu, uważam, że tutaj także powinniśmy zastanowić się, pochylić się nad tym. Być może należy dokonać jakiejś korekty w tym zakresie.

I wreszcie ostatnia sprawa. Powiedziałem, że powiem o wynagrodzeniach. Rzeczywiście jakbyście państwo przeanalizowali opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na temat zmian rozporządzenia określającego wynagrodzenia, to jedna rzecz charakteryzuje wszystkie zmiany. Jak były zmiany rozporządzenia, zawsze jedna rzecz była niezmienna, a mianowicie negatywna opinia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie zmian. Zawsze charakterystyczne są dwa zjawiska. Po pierwsze, nigdy samorządy nie otrzymują dodatkowych środków z tego tytułu. Po drugie, o czym też zresztą pan dyrektor Szymon Wróbel mówił w swojej wstępnej wypowiedzi, rzeczywiście prowadzi to do spłaszczenia wynagrodzeń. W kontekście tego, że my nie dostajemy dodatkowych środków, to choćbyśmy nawet nie chcieli, to jednak trzymamy się bardziej zasadniczego, minimalnego, nie mając za bardzo z czego dopłacić.

Do tego wszystkiego pojawiają się także pomysły, które znakomicie wpłynęły na naszą politykę kadrową, ale niestety, nie pozytywnie. Są to zmiany wynikające, i to powiem wprost, z nacisków związków zawodowych, które do wynagrodzenia podstawowego, do płacy minimalnej zaliczają stażowe, co powoduje, że zatrudniamy nowych pracowników z wyższym wykształceniem, którzy na starcie mają o kilkaset złotych mniej niż pani, która wykonuje jakieś czynności, tu wróć do pań sprzątaczek i panów, którzy sprzątają. Aczkolwiek mam ogromny szacunek dla tych osób, jednak jest pewna różnica między świeżo upieczonym prawnikiem, któremu proponuję pracę u siebie, chociażby w zakresie wykształcenia. Jest problem, dlatego że teoretycznie rzecz biorąc, powinienem dać mu wynagrodzenie zasadnicze z dosyć wysokiej grupy, do której część osób, które pracują od kilkunastu lat w moim urzędzie, jeszcze nie dotarła. Mimo wszystko, chociaż tak zrobię, to i tak będzie to poziom podobny do tego, który mają osoby z dwudziesto-letnim stażem wykonujące proste czynności. To ten wątek.

Generalnie mamy duży problem z zatrudnieniem ludzi. Jest to oczywiste. Na nabory nie trafiają osoby, które najczęściej są najlepszymi studentami na uczelniach. To też jest problem. Nie będę się także wahał powiedzieć, że dużym problemem jest wynagrodzenie samorządowych decydentów. Można stosować różne porównania, ale to, że dzisiaj w miastach większych

i mniejszych burmistrz czy prezydent jest którąś tam z rzędu osobą, jeżeli chodzi o wynagrodzenie, w dużych miastach kilkadziesiąt innych osób pracujących w jego urzędzie zarabia więcej, nie jest zjawiskiem pożądanym. W ogóle wynagrodzenia w administracji publicznej, nie tylko samorządowej, i wszelkie porównania czynione chociażby z gospodarką powodują, że mamy coraz mniej chętnych do pracy w samorządzie, ale także do pełnienia funkcji typu wójt, burmistrz, prezydent, także z powodów finansowych. W związku z tym to też jest pewien problem, a nie chcielibyśmy, żeby jakość administracji publicznej odstępowała od tego, do czego się przyzwyczailiśmy, tylko wręcz odwrotnie, żeby było inaczej.

Dziękuję pani przewodniczącej jeszcze raz za to, że został podjęty ten temat. Powinniśmy rozpocząć dyskusję. Pozwolę sobie na pewną sugestię. Gdyby spróbować prowadzić ją także w ramach państwa zespołu w jakichś wybranych fragmentach, o niektórych z nich mówiłem, to myślę, że mogłoby to być z dużym pożytkiem dla potencjalnej zmiany w przyszłości dotychczasowych zapisów. Bardzo dziękuję.

Przewodnicząca poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję za ten głos. Za chwilę oddam jeszcze głos panu Michałowi, ale żebym nie zapomniała. Przygotowując się do posiedzenia, pracownicy samorządowi mówili, żeby zwrócić uwagę na art. 42, w którym jest mowa o nadgodzinach. Jest to niezwykle istotne, dlatego że mamy do czynienia z sytuacją, że pracownik za nadgodziny nie otrzymuje ani 50%, ani 100%, dostaje dzień wolny albo normalne wynagrodzenie. Chciałabym bardzo ten temat również dołożyć tutaj do dyskusji. Dobrze? Bardzo proszę. Teraz oddaję głos panu Michałowi Cyrankiewiczowi-Gortyńskiemu. Bardzo proszę.

Koordynator komisji i zespołów w Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza Michał Cyrankiewicz-Gortyński:

Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca, panie dyrektorze, bardzo dużo już tu zostało powiedziane. Ja postaram się króciutko. Nawiążę do ostatniej wypowiedzi mojego przedmówcy, oczywiście do wynagrodzeń. Jak najbardziej jestem za tym, Unia Metropolii Polskich jest jak najbardziej za tym, żebyśmy jak najszybciej przystąpili do rozmów nie tylko o tym, co zrobić, żeby wynagrodzenia nie były płaskie, ale przede wszystkim o tym, w jaki sposób je sfinansować. Powiem tylko tak. Samorządy nie dysponują zbyt dużą ilością dochodów czy dużymi możliwościami kreowania dochodów własnych, żeby wygospodarować podwyżki czy w ogóle środki. Natomiast też ponoszą koszty, chociażby związane z niedofinansowaniem zadań zleconych z administracji rządowej, które realizują.

Druga sprawa, o której chciałbym tutaj powiedzieć, to kwestia sekretarzy. Bardzo dziękuję, panie dyrektorze, za poruszenie tej kwestii. My również uważamy, że jest to na tyle, po pierwsze, obligatoryjny urzędnik, po drugie, umocowany wysoko w hierarchii, że jest to stanowisko, które ma potencjał i które należałoby w odpowiedni sposób wykorzystać. A więc może jakiś katalog ustawowych kompetencji przepisanych do sekretarza jest rzeczywiście dobrym rozwiązaniem.

I już tylko sygnalizacyjnie dwie pozostałe kwestie. Jeżeli chodzi o zapewnienie kadry dla pracowników samorządowych, nie wiem, czy nie dobrym rozwiązaniem byłoby ułatwienie jakiegoś przepływu pomiędzy pracownikami samorządowymi a służbą cywilną, żeby w jedną, w drugą stronę kadry mogły się w jakiś sposób wymieniać. Może jest to jakiś sposób na to, żeby uzupełniać braki kadrowe.

I kwestia ostatnia, która z pracownikami, z ustawą o pracownikach samorządowych wiąże się tylko pośrednio, to kwestia stanowisk zastępców wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Chodzi o ustawowe ograniczenie ich liczby. Unia Metropolii Polskich jest jak najbardziej za tym, żeby ograniczenie to wykreślić. Mechanizmy społecznej kontroli są na tyle mocne, mieliśmy tego przykład w Krakowie, chociaż nie tego dokładnie dotyczyło referendum, że myślę, że żaden wójt, burmistrz czy prezydent miasta bez ustawowego limitu dworu u siebie w urzędzie tworzyć nie będzie. Dziękuję pięknie.

Przewodnicząca poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Bardzo się cieszę, że tyle kwestii istotnych, poruszanych na forach wybrzmiało na dzisiejszym posiedzeniu podkomisji. Tu swoje słowa kieruję do pana sekretarza. Oczywiście zastanowimy się z kolegą przewodniczącym, czy będziemy kontynuować pracę w ramach podkomisji czy zespołu. Ja jestem skłonna w ramach podkomisji. Będę starała się przekonać kolegów, żebyśmy mogli to zrobić, dlatego że kwestie dotyczące czy to dodatków specjalnych,

czy to wynagrodzenia za nadgodziny, czy to ochrony osób, które są powołane, a nie mają ochrony w wieku przedemerytalnym, każdy z głosów był tutaj niezwykle istotny i potrzebny.

Panie dyrektorze, ogromne podziękowania za materiał, za obecność, za wyklarowanie, wytłumaczenie. Liczymy na wspólną współpracę. Szanowni goście, dziękuję, że byliście obecni.

Tym samym zamykam posiedzenie. Temat został wyczerpany.

Informuję także, że pełen zapis przebiegu posiedzenia będzie do wglądu w sekretariacie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Dziękuję bardzo.