

Warszawa, 17 czerwca 2021 r.

Szanowny Pan

Michał Cieślak

Minister – Członek Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

w imieniu Krajowej Rady Forów Sekretarzy JST działającej przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego w załączeniu przekazuję propozycję zmian w prawie dotyczących jednostek samorządu terytorialnego w ramach ogłoszonego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów przeglądu prawa samorządowego „Samorząd 3.0 – Rozwój bez barier.”

Część zawartych w naszym piśmie propozycji zasygnalizowaliśmy na spotkaniu z Panem Ministrem w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 21 kwietnia 2021 r. Krajowa Rada Forów Sekretarzy JST, licząc na przychylne odniesienie się do przedstawionych propozycji, deklaruje dalszą współpracę w ramach prac legislacyjnych. Wierzę, że w ramach dalszych spotkań i rozmów będziemy mogli wypracować dobre rozwiązania w zakresie prawa samorządowego.

W imieniu Zarządu Krajowej Rady Sekretarzy JST

Z poważaniem

dr Bogusław Suwara



Wiceprzewodniczący Zarządu KRFS JST

Krajowa Rada Forów Sekretarzy JST działająca przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego przedstawia propozycje zmian w przepisach w zakresie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione zmiany konkretnych przepisów prawnych są propozycją uregulowań, które powinny stanowić podstawę do wdrożenia ich w ramach przeglądu prawa samorządowego „Samorząd 3.0 – Rozwój bez barier.”

1. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282) proponujemy następujące zmiany:

1) art. 5 powinien mieć brzmienie:

„Art. 5. 1. W urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim tworzy się odpowiednio stanowisko sekretarza gminy, powiatu i województwa, zwanego dalej „sekretarzem”.

2. Nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska.

3. Obsadzenie stanowiska sekretarza nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków. Przepisu art. 21 nie stosuje się.

4. Na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub osoba posiadająca co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 oraz co najmniej trzyletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

5. Sekretarz nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani przynależności do nich.

6. Sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu.

7. Sekretarz odpowiada za organizację pracy urzędu oraz politykę zarządzania zasobami ludzkimi, w tym w szczególności:

- 1) sprawuje nadzór nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań określonych przez kierownika urzędu;
 - 2) gospodaruje mieniem urzędu, w tym zleca usługi i dokonuje zakupów na potrzeby urzędu;
 - 3) zapewnia przestrzeganie zasad techniki prawodawczej;
 - 4) dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie w zakresie określonym przez wójta, w tym:
 - a) przygotowuje program zarządzania zasobami ludzkimi,
 - b) organizuje nabór na wolne stanowiska urzędnicze.
8. Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu określonych zadań.
9. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, jego funkcję pełni sekretarz.
10. W przypadku wystąpienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta oraz sytuacji, a której mowa w art. 28g ust. 2, 3 i 3a (...), do czasu ustąpienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, jego funkcję przejmuje sekretarz.
- 2) w art. 8 – 10 należy określić, że „pozostałe czynności w zakresie prawa pracy odpowiednio w gminie, w powiecie, w województwie samorządowym realizuje odpowiednio sekretarz gminy, sekretarz powiatu, sekretarz województwa”.
2. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zmianami):
- 1) art. 28f otrzymuje brzmienie:

„Art. 28f. 1. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni sekretarz.

2. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta w czasie pełnienia funkcji przez sekretarza, pełni on funkcję wójta do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta.”;
 - 2) art. 28 g ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. W terminie 48 godzin od powzięcia wiadomości o zaistnieniu jednej z okoliczności, o których mowa w ust. 1, przewodniczący rady pisemnie informuje wojewodę o zaistnieniu takiej okoliczności i przejęciu zadań i kompetencji wójta przez zastępcę, albo pierwszego zastępcę albo sekretarza.”;
 - 3) art. 28 h otrzymuje brzmienie:

„Art. 28h. W przypadkach, o których mowa w art. 28g ust. 2, 3 i 3a, wykonywanie zadań i kompetencji wójta przejmuje sekretarz”.

3. Dodatkowo w przepisach ustrojowych należy uaktualnić katalog zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz dostosować do tego kompetencje organów stanowiących oraz wykonawczych.
4. Z punktu widzenia zagadnień kadrowych należy uregulować zasady przyznawania i wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego w przypadku pracowników przenoszonych w trybie art. 22 ustawy o pracownikach samorządowych (zmiana ustawy o pracownikach samorządowych lub zmiana ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym). Ponadto uregulowania w przepisach wymagają zasady przyznawania dodatku specjalnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania, tj. zastępców prezydenta i skarbnika.
5. Należy podjąć prace w zakresie uregulowania wynagrodzeń pracowników samorządowych pochodzących z wyboru, o które środowiska samorządowe oraz Krajowa Rada Forów Sekretarzy JST postulują od wielu lat.
6. Uregulowanie, nierozwiązanych dotychczas zagadnień z zakresu zapewnienie faktycznych środków finansowych na zadania zlecone realizowane przez samorząd. Niezasadnym jest angażowanie sił i środków w zakresie dochodzenia przez samorzady przed sądami swoich należności z tytułu niedoszacowania kosztów finansowania zadań zleconych i płacenia przez administrację rządową zasądzonych kwot wraz z odsetkami.
7. Tworzenie podstaw prawnych i rozwiązań organizacyjno-technicznych w zakresie zatrudnienia oraz wykorzystania technologii i dobrych praktyk z czasu epidemii SARS-CoV-2. Dotyczy to pracy zdalnej, której propozycje uregulowania w Kodeksie pracy wydają się przeregulowane i mogą się nie sprawdzić w samorządzie jak telepraca. Praca w formie rotacyjnej oraz w formie hybrydowej, gdzie łączy się pracę stacjonarną z pracą zdalną.
W zakresie informatyzacji procedur i realizowanych usług na rzecz klientów należy dostosować przepisy prawne do możliwości ich realizacji w większym zakresie drogą elektroniczną.
8. Prawne wprowadzenie gwarancji respektowania przez administrację rządową zasady adekwatności dochodów JST do realizowanych zadań publicznych.
9. Analizy wymaga usytuowanie administratora danych osobowych w jednostkach samorządu terytorialnego. Obecnie brak jest jednoznacznych zasad określenia administratora danych osobowych w samorządzie terytorialnym, przez co występuje zagadnienie wielości administratorów. W dalszym ciągu nie wiadomo, czy o przypisaniu statusu ADO decyduje

charakter zadania, które zazwyczaj są przypisane do jednostki samorządu terytorialnego, czy też wykonywanie tych zadań.

Wyjaśnienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych idą w kierunku uznania, że administratorem danych jest między innymi:

- a) Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego
- b) Rzecznik Praw Konsumentów
- c) Rada gminy
- d) Radny
- e) Wójt, burmistrz, prezydent
- f) Zespół ds. orzekania o niepełnosprawności
- g) Pracownicza Kasa Zapomogowo – Pożyczkową
- h) Zakładowa organizacja związkowa
- i) Urząd gminy jako pracodawca
- j) Jednostka organizacyjna gminy.

Wszyscy ci administratorzy realizują zadania gminy określone w ustawie o samorządzie gminnym oraz odnośnych ustawach i rozporządzeniach. Co istotne, zdolność prawną i zdolność sądową posiada gmina jako osoba prawna (za wyjątkiem prawa pracy w odniesieniu do administratorów będących pracodawcą). Taki stan prawny powoduje, że mimo uznania ich za administratorów danych, w obrocie cywilnoprawnym działają oni jedynie w zastępstwie JST.

Z punktu widzenia funkcjonalnego, za administratora danych powinien być uznany ten, który faktycznie decyduje o sposobie przetwarzania danych. W przypadku gminy, kryteria te spełniają:

- a) Wójt, burmistrz, prezydent – w zakresie danych przetwarzanych w związku z realizacją zadań organu wykonawczego gminy oraz kierownika urzędu. Zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, oraz art. 33 ust. 3. Kierownikiem urzędu jest wójt
- b) Miejskie jednostki organizacyjne – w zakresie wynikającym z realizacji zadań gminy, dla których zostały utworzone, a także zadań pracodawcy.

10. Zmiany wymaga ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej między innymi w zakresie:

- 1) doprecyzowania definicji **informacji publicznej** - (wprowadzenie pojęcia informacja niestanowiąca informacji publicznej, która została zdefiniowana przez Sądy (np. dokumenty wewnętrzne, prywatne i informacje techniczne));
 - 2) określenia czasookresu z jakiego można żądać udostępnienia informacji publicznej;
 - 3) określenia w ustawie definicji „**informacji przetworzonej**” oraz „**szczególnej istotności dla interesu publicznego**”;
 - 4) precyzyjnego określenia w ustawie definicji „**osoby pełniącej funkcje publiczne**” (ograniczenie do osób faktycznie pełniących najważniejsze funkcje);
 - 5) **ochrony prywatności**, także w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne;
 - 6) regulacji zagadnień proceduralnych;
 - 7) wprowadzenia i uregulowania w ustawie **instytucji nadużycia prawa do** informacji publicznej - uporczywego składania wniosków. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej dla osób, które nadużywają prawa do informacji publicznej;
 - 8) uregulowania typu i formy dokumentów, które mogą być udostępnione i określenie zasad anonimizacji dokumentów;
 - 9) określenia w ustawie opłat za udostępnienie informacji publicznej oraz obowiązkową konieczność ich wniesienia w określonym terminie (brak opłaty = wniosek bez rozpatrzenia);
 - 10) określenia oficjalnego urzędowego formularza wniosku, a wniesiony wniosek opatrzony podpisem Wnioskodawcy własnoręcznym lub kwalifikowanym).
11. Uszczegółowienia wymaga zagadnienie dotyczące odpowiedzialności wójta za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, gdzie mimo pisemnych próśb osób realizujących inne zadania w imieniu pracodawcy wójt nie składa wniosku o zaległy urlop i nie wyraża zgody na taki urlop w terminie wyznaczonym. Proponujemy zapis w przepisach stawy o pracownikach samorządowych:
- „Pomimo informacji dotyczącej wysokości niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, złożonej skutecznie co najmniej dwukrotnie wójtowi na piśmie przez osobę upoważnioną do wykonywania wobec niego pozostałych czynności z zakresu prawa pracy, wójt nie złoży wniosku o urlop wypoczynkowy, odpowiedzialność za niewykorzystanie urlopu spoczywa wyłącznie na wójcie”.*
12. Wnioskujemy również o wprowadzenie możliwości pozapłacowych środków motywacyjnych dla pracowników samorządowych. W obszarach narzędzi motywacyjnych jednostki samorządu terytorialnego korzystają z niematerialnych składników motywacyjnych oraz materialnych (pieniężnych) składników motywacyjnych. Nie mają jednak podstaw prawnych do zastosowania materialnych, niepieniężnych czynników motywacyjnych. Tymczasem samorząd terytorialny jest zmuszony konkurować o ograniczone zasoby ludzkie z nieposiadającymi takich

ograniczeń podmiotami prywatnymi. Stosowne zapisy mogłyby się znaleźć w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r.o pracownikach samorządowych w Rozdziale 4, a konkretnie w art. 36 oraz art. 37 i w konsekwencji w rozporządzeniu o, którym mowa w tymże artykule.

Proponowane zmiany w zakresie umocowania sekretarza gminy do wykonywania kompetencji wójta w związku z wygaśnięciem jego mandatu ma na celu zachowanie ciągłości realizacji zadań samorządowych, procesu decyzyjnego w samorządzie, świadczenia usług na rzecz wspólnoty samorządowej, składania oświadczeń woli oraz realizowania zadań pracodawcy dla pracowników urzędu.

Szczególnie jest to istotne, jak pokazuje obecna praktyka samorządowa, do czasu wskazania przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta. Trzeba również pamiętać, że proces wygaszania mandatu wójta też wymaga określonego czasu i procedury.

W imieniu Zarządu Krajowej Rady Sekretarzy JST

Z poważaniem
dr Bogusław Suwara

[Podpis]
Wiceprzewodniczący Zarządu KRFS JST