

Nr 5/2024/PKRFS

Warszawa, 1 lipca 2024 r.

Szanowna Pani

dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

W imieniu Krajowej Rady Forów Skarbników JST działającej przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego zwracamy się z wnioskiem o podjęcie działań mających na celu wzmocnienie statusu Skarbnika w samorządzie terytorialnym (pismo w tej sprawie: Nr 10/MK/KRFS/2022 z 30 września 2022 r. zostało skierowane do MSWiA, KR RIO, KWRiST).

W tym miejscu chcemy zaznaczyć kilka kwestii które wymagają pilnego uregulowania w przepisach samorządowych i kodeksie pracy aby zapobiec odchodzeniu z samorządu osób zajmujących stanowiska Skarbników i wzmocnić status zatrudnienia Skarbników w JST.

Rozważeniu podajemy kwestie dotyczące ochrony przedemerytalnej stosunku pracy, wzmocnienia stabilności zatrudnienia poprzez zwiększenie głosów rady gminy (powiatu, województwa) niezbędnych do odwołania Skarbnika, oraz ustabilizowanie wynagrodzenia Skarbnika poprzez określenie stałej wysokości dodatku specjalnego w ustawach samorządowych.

Już w 2022 roku wskazywaliśmy na to, że stanowisko Skarbnika należy do jednego z najbardziej odpowiedzialnych stanowisk w samorządzie. To Skarbnikowi powierza się obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. W praktyce oznacza to, że Skarbnik posiada

najszerszą wiedzę na temat sytuacji finansowej JST, a w konsekwencji ma również duży wpływ na kształt i rozwiązania przyjęte w budżecie jednostki. Skarbnik z reguły koordynuje realizację zadań poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych podczas planowania budżetowego. Do jego obowiązków należy również stałe kontrolowanie stopnia realizacji budżetu, a co za tym idzie – wykrywanie zagrożeń w postaci przekroczenia planowanych wydatków lub niewykonania budżetu. Zadania Skarbnika nie ograniczają się wyłącznie do ogólnego czuwania nad realizacją rocznych założeń finansowych, lecz są bardziej szczegółowe. W części samorządów w szczególności tych mniejszych, Skarbnicy realizują obowiązki głównych księgowych samodzielnie prowadząc ewidencję i sporządzając sprawozdania budżetowe i finansowe. Szczegółowe wymagania wobec Skarbnika zawarte są wprost w art. 54 ustawy o finansach publicznych, co świadczy o ważnej roli, jaką przypisano Skarbnikom.

Zakres kompetencji, a co za tym idzie – również odpowiedzialności Skarbnika, jest niezwykle szeroki, a sam Skarbnik to osoba ważna z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania JST, zatem częste zmiany na tym stanowisku nie są korzystne dla samorządu. O tym jak ważne jest to stanowisko, określają przepisy ustaw samorządowych nie wskazując przeprowadzenia obowiązkowego konkursu na stanowisko Skarbnika a jedynie zatwierdzenie przez radę gminy (powiatu, województwa) osoby wskazanej przez Wójta, Burmistrza, Prezydenta, Starostę, Marszałka. Nawiązanie stosunku pracy jest w tym zakresie specyficzne i wyjątkowe bo tego wymagają obowiązki i odpowiedzialność na tym stanowisku. Jak można sobie wyobrazić działanie urzędu i gminy bez Sekretarza – tak bez osoby pełniącej funkcję Skarbnika niestety już nie. Każdy wydatek i wszystkie czynności powodujące powstanie zobowiązań finansowych wymagają kontrasygnaty Skarbnika.

Mając powyższe na względzie wnioskujemy:

I. W zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy:

- a) **Postuluje się zwiększenie stabilności w zakresie sprawowania funkcji Skarbnika poprzez zmianę w ustawach samorządowych (odpowiednio: o samorządzie gminnym,**

o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa) poprzez wprowadzenie przepisu, że dla odwołania Skarbnika (odpowiednio: gminy, powiatu lub województwa) potrzeba jest 3/5 ustawowego składu rady.

Zostało to również zauważone przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, która w swoim sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku wniosowała o zmianę przepisów regulujących pozycję prawną Skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego, przez wprowadzenie przy odwołaniu Skarbnika wymogu większości 3/5 głosów ustawowego składu rady.

Chcielibyśmy zauważyć, że Skarbnik w samorządzie zatrudniany jest na podstawie powołania przez organ stanowiący na wniosek Wójta (Burmistrza, Prezydenta, Starosty, Marszałka). Jest to najmniej stabilna, ale prestiżowa forma zatrudnienia. Odwołanie następuje wg tej samej konstrukcji prawnej.

Dlatego mając powyższe na uwadze chcielibyśmy zwrócić uwagę i zaproponować oczekiwaną przez środowisko Skarbników zmianę przepisów wzmacniającą status Skarbnika dotyczącą odwołania Skarbnika. Aktualne przepisy ustrojowe (art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 37 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i art. 18 pkt 17 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa) określają, że powoływanie i odwoływanie Skarbnika należy do wyłącznej kompetencji rady (gminy, powiatu, sejmiku województwa) na wniosek odpowiednio Wójta, Starosty Marszałka. Skarbnik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał bez uzasadnienia. Odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem stosunku pracy.

Zgodnie z art. 71 kodeksu pracy na wniosek lub za zgodą pracownika pracodawca może zatrudnić go w okresie wypowiedzenia przy innej pracy, odpowiedniej ze względu na jego kwalifikacje zawodowe, a po upływie okresu wypowiedzenia zatrudnić na uzgodnionych przez strony warunkach pracy i płacy.

Stosunek pracy z powołania cechuje się brakiem stabilizacji w zatrudnieniu wynikającym z niemal całkowitego pozbawienia Skarbnika szczególnej ochrony stosunku pracy. Skarbnik objęty jest także zakazem określonym w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. O szerokim zakresie obowiązków i odpowiedzialności z nich płynących wspomniano już na początku wystąpienia. Dlatego jesteśmy przekonani o konieczności wzmocnienia statusu Skarbnika.

Można to zrobić poprzez modyfikację przepisów do ustaw ustrojowych (art. 18 ust. 2 pkt 3 u.o.s.g., art. 37 ust. 1 u.o.s.p. i art. 18 pkt 17 u.o.s.w.) o treści:

- 1) *art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym otrzymuje brzmienie:*
„3) powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek wójta z uzasadnieniem, przy czym odwołania skarbnika można dokonać 3/5 głosów ustawowego składu rady;”
- 2) *art. 37 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym otrzymuje brzmienie:*
„1 Rada powiatu powołuje i odwołuje skarbnika powiatu na wniosek Starosty z uzasadnieniem, przy czym odwołania skarbnika można dokonać 3/5 głosów ustawowego składu rady.”
- 3) *art. 18 pkt 17 ustawy o samorządzie województwa otrzymuje brzmienie:*
„17) powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka województwa z uzasadnieniem, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa, przy czym odwołania skarbnika można dokonać 3/5 głosów ustawowego składu rady;”

Dokonanie zmiany niewątpliwie będzie oznaczało stabilność zatrudnienia i dbanie o finanse publiczne niezależnie od opcji politycznej w JST. Bardzo ważne aby dla ciągłości realizowanych zadań zapewnić z jednej strony swobodę podejmowania decyzji przez pracodawcę samorządowego ale z drugiej strony zapewnić stabilizację finansową JST – szczególnie, że wybory samorządowe odbywają się w różnych porach kalendarza budżetowego, co jest w ostatnich kadencjach niezwykle wyzywaniem dla Skarbników.

b) Zwracamy się z wnioskiem o zmianę przepisów ustawy kodeks pracy poprzez rozszerzenie zakresu ochrony przedemerytalnej Skarbnika i zrównania w tym zakresie z osobami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę w JST.

Charakterystyczne jest tutaj, to że przepis regulujący sytuację pracowników zatrudnionych na podstawie powołania odbiega od ogólnych uregulowań ochrony przedemerytalnej. Zgodnie z ogólną normą wyrażoną w art. 39 Kodeksu pracy, pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Tymczasem przy stosunku pracy na podstawie powołania pracownik nie ma żadnej ochrony, a ta zapisana w art. 72 § 3 Kodeksu Pracy ogranicza się tylko do zapewnienia pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 2 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego innej pracy z wynagrodzeniem odpowiednim na tym zaproponowanym stanowisku, po okresie równym okresowi wypowiedzenia (maksymalnie 3 miesiące), o ile odwoływany pracownik wyrazi na to zgodę. Tymczasem pracownikowi zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę w okresie ochronnym wynoszącym 4 lata, co do zasady, nie można wypowiedzieć umowy tak pod względem warunków pracy jak i warunków płacy. Można zatem stwierdzić, że ochrona stosunku pracy z powołania jest nieadekwatna do pozycji, jaką zajmują Skarbnicy, oraz obowiązków i odpowiedzialności, jakie są wyrażone w powszechnie obowiązujących przepisach samorządowych i finansowych w trakcie trwania stosunku pracy.

Powyższy wniosek można dokonać poprzez następującą zmianę przepisów:

W ustawie Kodeks pracy art. 72 § 3 otrzymuje brzmienie:

„ § 3 Przepis § 2 stosuje się odpowiednio w razie odwołania pracownika, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do nabycia prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.”

Jak wskazujemy wyżej zgodnie z art. 39 Kodeksu pracy ochrona przedemerytalna pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę wynosi cztery lata. Ochrona przedemerytalna Skarbnika jednostki samorządu terytorialnego, którego stosunek pracy

nawiązuje się na podstawie powołania wynosi jedynie dwa lata. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego zróżnicowania. Skarbnik JST jest pracownikiem sprawującym pieczęć nad finansami jednostki samorządowej i powinien mieć stabilną pozycję. Okres ochrony przedemerytalnej, zrównany do okresu ochronnego pracownika zatrudnionego na umowę o pracę spowodowałoby wzmocnienie pozycji Skarbnika.

W tym miejscu powołujemy się na dyskryminację i nierówność stosowania prawa, uzależniającą ochronę przedemerytalną od podstawy zatrudnienia. Wydaje się być to niechlujność przepisów prawa, gdzie przy nowelizacji w 2004 r przepisów ustawy kodeks pracy nie dokonano tego dość skrupulatnie. Niestety nie znajdujemy uzasadnienia dla takiego zróżnicowania ochrony stosunku pracy ze względu na podstawę zatrudnienia.

Zgodnie z brzmieniem art. 18^{3a} § 1. Kodeksu pracy „Pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i **rozwiązania stosunku pracy**, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.”

Dlatego proponujemy rozwiązanie zgodne z postanowieniami kodeksu pracy – zasadzie niedyskryminowania w zatrudnieniu wyrażonej w art. 18^{3a} § 1. Jeśli pracodawca uzyska zgodę na odwołanie osoby ze stanowiska to następuje odwołane ze stanowiska, ale rozwiązanie stosunku pracy nie może nastąpić ze względu na przedemerytalną ochronę stosunku pracy. Czyli z jednej strony następuje swoboda pracodawcy w doborze pracowników ale z drugiej strony pracownik zachowuje ochronę przedemerytalną, jaka przysługuje pozostałym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę.

II. W zakresie wynagradzania:

Postuluje się wprowadzenie uregulowań w zakresie wynagrodzenia Skarbnika JST poprzez włączenie dodatku specjalnego jako stałego składnika wynagrodzenia

Skarbnika, wynikającego z odpowiednich przepisów, wzorem np. wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta).

Zgodnie z art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych: pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Pracownikowi samorządowemu przysługuje 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 na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny.

Od kilku lat mamy do czynienia z wieloma niepokojącymi zjawiskami dotyczącymi wynagradzania pracowników samorządowych w tym „spłaszczaniem” wynagrodzeń w ramach wynagrodzeń kadry zarządzającej JST. Stale podnoszona jest minimalna kwota wynagrodzenia za pracę i taką też zmianę otrzymują pracownicy nie mieszczący się w minimalnym przedziale, ale nie wpływa to na zmianę minimalnych i maksymalnych kwot wynagrodzenia najwyższej kadry zarządzającej.

Z jednej strony powoduje to odpływ wysokokwalifikowanych pracowników z sektora JST do biznesu, jak i problem z pozyskaniem nowych, wysokokwalifikowanych pracowników. W średniej i dłuższej perspektywie będzie to nieuchronnie prowadzić do degradacji jakości pracy samorządów, świadczących bezpośrednio usługi publiczne dla obywateli. „Spłaszczanie” wynagrodzeń w ramach JST, wynika bezpośrednio z przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tj. Dz. U. z 2021 r. nr 1960 ze zm.) i dotyczy Skarbników JST.

Maksymalne wynagrodzenie Skarbnika określone w załączniku nr 3 do ww. Rozporządzenia (np. Skarbnik gminy w gminie powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców) w wysokości 9.040 zł. jest zdecydowanie niekonkurencyjne oraz relatywnie niskie w stosunku do wynagrodzenia innych pracowników na stanowiskach kierowniczych, biorąc

pod uwagę obszar odpowiedzialności i obowiązków należących do Skarbników niezależnie od wielkości JST.

Aby zapobiec niekonkurencyjnemu wynagradzaniu pracy Skarbnika pracodawcy samorządowi przyznają najwyższemu kierownictwu dodatek specjalny na podstawie art. 36 ust. 5 Ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2022 poz. 530), tj. „z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań” celem ustalenia łącznego wynagrodzenia na w miarę przyzwoitym poziomie.

Aktualnie dodatek specjalny przysługuje obligatoryjnie tylko wójtowi (burmistrzowi/prezydentowi) w kwocie wynoszącej 30% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego i zawsze jest składnikiem wynagrodzenia w stawce miesięcznej w stałej wysokości, zgodnie z przepisami art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych i § 6 rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Pozostałym pracownikom samorządowym dodatek ten może zostać przyznany z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, przy czym w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę – na warunkach i w sposób określony w regulaminie wynagradzania, zgodnie z przepisami art. 36 ust. 5 i art. 39 ust. 2 pkt 2 powołanej wyżej ustawy.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że przesłankami przyznania dodatku specjalnego są: zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań, a jego cechą jest okresowość występowania tych przesłanek.

Celem dodatku specjalnego jest rekompensata zwiększonych obowiązków służbowych, wykonywania zadań za nieobecnych pracowników czy realizację dodatkowych, czasowo występujących zadań. Dodatek ten może być więc przyznany za czasowe wykonywanie zadań, innych niż zadania stałe, przypisane pracownikowi do realizacji w ramach zajmowanego stanowiska i określonego zakresu czynności (np. zastępstwo za nieobecnego pracownika) lub zdefiniowanych w zakresie obowiązków, ale wzmożone w określonym czasie poprzez ich intensywność.

Dodatek może być przyznany na określony terminowo czas poprzez wskazanie miesiąca, roku lub innego okresu (np. realizacja projektu), czy też ustaniem przyczyn uzasadniających przyznanie dodatku (np. powrót zastępowanego pracownika do pracy). Dodatek specjalny powinien mieć charakter tymczasowy, ale jak wskazała kontrola RIO w tym zakresie swoboda w interpretowaniu pojęcia „okresowy” przez jednostki samorządowe spowodowała, że występowały przypadki gdy dodatek specjalny stał się stałym składnikiem wynagrodzenia, związanym z permanentnym zwiększaniem obowiązków czy zadań pracownika, np. na kolejne, następujące po sobie okresy i stosowanie tego mechanizmu w kolejnych latach, co zaprzeczało istocie tego dodatku.

W regulaminie wynagradzania pracodawca powinien określić warunki i sposób jego przyznania, np. kiedy pracownik nabywa do niego prawo, wysokość dodatku (stałą lub maksymalną, bądź w formie widełek kwotowych albo procentowych i od czego ta wartość będzie obliczana), czy podlega on pomniejszeniu za okresy nieobecności w pracy (np. zwolnienia chorobowe, urlopy), a jeśli tak, to czy będzie to pomniejszenie proporcjonalne, czy nieproporcjonalne.

Pozostawienie pracodawcy możliwości określenia w regulaminie wynagradzania zasad i warunków przyznawania dodatku powoduje, że w przypadku Skarbników jest dodatek ustalany różnorodnie.

Dlatego też stoimy na stanowisku, że zagwarantowanie wyższego wynagrodzenia dla Skarbnika, np. poprzez ustalenie stałego dodatku specjalnego na wzór wójta, burmistrza itd., jak w ww. ustawie usunęłoby problem niejako sztucznego przyznawania dodatku specjalnego i ustalało wynagrodzenie na lepszym poziomie.

Wnioskowaną zmianę można dokonać poprzez następującą zmianę przepisów:

w Ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych: art. 36 ust. 3 otrzymuje brzmienie: „**Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście, marszałkowi województwa oraz skarbnikowi gminy, skarbnikowi powiatu i skarbnikowi województwa przysługuje dodatek specjalny.**”

Mając na względzie przeprowadzone kontrole w tym zakresie i wnioski wynikające z wystąpień pokontrolnych należy uregulować kwestię dodatków osób zatrudnionych na podstawie powołania w przepisach powszechnie obowiązujących co niewątpliwie wykluczy kontrowersje i błędy w przyznawaniu tego dodatku. Jak bowiem wynika z ustaleń kontroli RIO w całej Polsce dodatek specjalny przyznano 49 Skarbnikom, z czego w 8 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości analogiczne jak przy zastępcy wójta, czyli bez wskazania przesłanek, o charakterze stałym czy też za czynności należące do typowych zadań Skarbnika i wskazanych w zakresach obowiązków. Niestety trudno przygotować uzasadnienie dla osoby sprawującej funkcję Skarbnika (podobnie w przypadku Wójta, Burmistrza i Prezydenta). Wszystkie działania – wydatki zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych wymagają kontrasygnaty Skarbnika, co oznacza trudność w doszukiwaniu się innych zadań wykraczających poza standardowy zakres obowiązków Skarbnika. W tym zakresie pomiędzy różnymi samorządami nie powinno być rozbieżności. Gdziekolwiek osoba będzie zatrudniona na stanowisku Skarbnika – będzie wykonywała tożsame zadania i obowiązki. Stąd postulat wskazania jako dodatkowego stałego wynagrodzenia Skarbnika – dodatku specjalnego bezpośrednio w przepisach powszechnie obowiązujących **art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych**.

Wnioskujemy o pilne uregulowanie powyższych kwestii.

Zaproponowane zmiany pozwolą pełnić funkcję Skarbnika z większą pewnością podejmowania trudnych decyzji i zmniejszyć obawy utraty stanowiska bez uzasadnienia. Przełoży się to na jeszcze sprawniejsze i bezpieczne zarządzanie gospodarką finansową zapewniając ciągłość funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Będziemy zobowiązani za uwzględnienie w planowanych zmianach ustawowych postulatów Krajowej Rady Forów Skarbników JST działającej przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego. Blisko 1000 Skarbników to wyjątkowo reprezentatywna grupa, by głos tego środowiska miał znaczenie w ramach planowanych

zmian ustawodawczych dotyczących podstawowych przepisów mających wpływ na status Skarbników w jednostkach samorządu terytorialnego.

W przypadku uszczegółowienia powyższych kwestii służymy dodatkowymi wyjaśnieniami.

Małgorzata Kern

Przewodnicząca Zarządu
Krajowej Rady Forów Skarbników JST

Otrzymują do wiadomości:

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministerstwo Finansów

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych