

Warszawa, 14 lutego 2025 r.

FRDL/KRFS/0402/2025

Szanowny Pan
Tomasz Siemoniak

Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

INICJATYWA LEGISLACYJNA

W nawiązaniu do wcześniejszych inicjatyw Krajowej Rady Forów Skarbników (pismo z dnia 23.12.2024 do MSWiA, pismo z dnia 1.07.2024 do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) związanych z wynagrodzeniem skarbników oraz w związku z trwającymi pracami Komisji nad nowelizacją ustawy o pracownikach samorządowych, przesyłamy kolejną Inicjatywę Legislacyjną, która powstała na wniosek Podkarpackiego Forum Skarbników, a jej założenia były poddane szerokim konsultacjom z wszystkimi forami, działającymi przy FRDL, postulując uwzględnienie bardzo istotnej zmiany w zakresie wynagradzania pracowników, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, iż „**Pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych**”. Ten sam akt prawny w art. 37 ust. 2 zobowiązuje Radę Ministrów, aby wydając **Rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych uwzględniła w szczególności „rodzaj realizowanych zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach, potrzebę posiadania przez pracownika samorządowego umiejętności zawodowych i niezbędnego doświadczenia oraz liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego**”.

Stanowisko Skarbnika j.s.t. pod tym względem jawi się jako szczególnie wymagające. Obwarowane posiadaniem odpowiednich kompetencji formalnych, określonych w art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, praktyki w księgowości, ale też wiedzy i doświadczenia niezbędnego do sprostania obowiązkowi i odpowiedzialności w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. To „zaledwie” wymogi formalne nałożone przepisami ustawy o finansach publicznych. Trzeba do tego dodać spoczywający na Skarbniku ciężar całego procesu przygotowania budżetu j.s.t., wieloletniej prognozy finansowej, dokonywania zmian w tych dokumentach na przestrzeni roku oraz sprawozdawczości. Nie sposób pominąć też zaangażowania w finansową obsługę inwestycji i projektów unijnych, przeprowadzenie inwentaryzacji, wdrażanie zadań czy rozwiązań, wynikających z wielu różnorodnych ustaw oraz współdziałania z jednostkami podległymi. Skarbnik to też osoba najbardziej zaangażowana i eksploatowana przez niemal każdą kontrolę w j.s.t. Ponadto sprawuje funkcje kierownicze względem komórek ds. budżetu, finansów i księgowości. Nierzadko ma też przypisane powinności w szeroko rozumianym obszarze gminnych podatków.

Trzeba podkreślić, że podstawową zasadą sprawiedliwości społecznej, jest godziwe wynagradzanie za wykonywaną pracę.

Z danych wynika, że miesięczne wynagrodzenie całkowite (mediana) Skarbników – głównych księgowych, zarządzających wielomilionowymi budżetami gmin wynosi **10 350 PLN brutto**. Co drugi skarbnik otrzymuje pensję od 8 560 PLN do 15 180 PLN. 25% najgorzej wynagradzanych skarbników zarabia poniżej 8 560 PLN brutto. Na zarobki powyżej 15 180 PLN brutto może liczyć grupa 25% najlepiej opłacanych skarbników. Widać z tego, że wielu Skarbników nie osiąga nawet 2 krotności obecnie najniższej krajowej pensji.

W powyższym kontekście trudno uznać, że rola i znaczenie, jakie pełni skarbnik w jednostkach samorządu terytorialnego, ciężar pracy i odpowiedzialność, jakie nakładają na niego wymogi prawa, konieczność posiadania wysokich kompetencji, znajduje swe odzwierciedlenie w godziwym wynagradzaniu.

Ograniczony przepisami pułap wynagrodzenia Skarbników sprawia, że w coraz większej liczbie jednostek samorządu terytorialnego wyższe uposażenie posiadają nawet kierownicy (komórek organizacyjnych jst), czy niektórzy pracownicy, nie wspominając o sekretarzach. Skutkuje to poczuciem niesprawiedliwości i zawodową frustracją osób sprawujących to odpowiedzialne stanowisko.

W raporcie opublikowanym przez firmę Publink, dotyczącym wynagrodzeń skarbników (źródło: www.samorzad.pap.pl) czytamy: „...w latach 2018-2023 wysokość średniego wynagrodzenia w Polsce wzrosła o 66%, natomiast wynagrodzenia osób zatrudnionych w instytucjach samorządowych wzrosły o 47,6%. Dysproporcję w porównaniu z sektorem prywatnym widać szczególnie na stanowiskach specjalistycznych”. Dalej, jak podaje wskazane źródło: **„Niesatysfakcjonujące zarobki są głównym powodem, dla którego ponad połowa skarbników rozważa zmianę zatrudnienia – poszukując pracy w sektorze prywatnym.”**

Czy naprawdę zależy nam na tym, by spadała jakość pracy i efektywność w polskich samorządach? Z publikowanego raportu wynika, że z badań przeprowadzonych na dużej grupie skarbników: **„Najczęściej wskazywanym powodem chęci zmiany pracy jest kwestia zarobków (64,2 proc. wskazań). W dalszej kolejności badani wskazują mniejszą odpowiedzialność (57,1 proc.), większą anonimowość w miejscu zamieszkania (41,7 proc.) i więcej czasu na życie prywatne (41,4 proc.)”**.

Jak wynika z powyższego raportu oraz wniosków, będących wynikiem sześciu spotkań Krajowego Kongresu Skarbników, organizowanego przez FRDL dodatkowy problem rodzi brak stabilności zatrudnienia Skarbnika JST oraz dyskryminujące prawo do 2-letniego okresu ochronnego przed uzyskaniem prawa do emerytury.

Jak podnosi Związek Powiatów Polskich popierający Konwent Powiatów Województwa Lubuskiego z dn. 24.10.2023 w Kołobrzegu:

„Podkreśla się, że skarbnik to szczególna funkcja w JST, ale zapomina się dodać, że bez żadnej szczególnej, a właściwie nawet podstawowej ochrony stosunku pracy, takiej jaką ma każdy pracownik samorządowy zatrudniony na umowę o pracę. Tego przykładem jest też zmniejszona ochrona przedemerytalna”.

Liczymy, że ta nowelizacja uwzględni nasze postulaty przede wszystkim w zakresie wynagrodzenia współmiernego do ponoszonej odpowiedzialności.

Wnioskujemy w tym zakresie zmianę treści art. 37 ust 1 pkt 5 ustawy o pracownikach samorządowych w proponowanym brzmieniu:

„Art. 37 ust 1 pkt 5 Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, o których mowa w art.4 ust.1 pkt 2 ustawy oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego”, a co za tym idzie zmianę § 3 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Na skutek proponowanej zmiany Załącznik Nr 2 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U z 2024 r. poz. 1638) otrzymałby nową nazwę oraz treść jak załącznik do niniejszej inicjatywy legislacyjnej.

W treści proponowanego załącznika wskazano możliwą wysokość minimalnego wynagrodzenia w niskiej kwocie, licząc, iż Komisja w trakcie prac ustali ją na odpowiednim poziomie, mając na względzie treść przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych oraz argumentację przedstawioną na wstępie niniejszej inicjatywy legislacyjnej.

Proponowana zmiana pozwoli, podobnie jak w przypadku pozostałych pracowników samorządowych określić dolny pułap wynagrodzenia zasadniczego również dla skarbników, czy też pozostałych pracowników, zatrudnionych na podstawie powołania.

W przedstawionym projekcie zmian postulujemy o rezygnację z dotychczasowego niesprawiedliwego sposobu ustalania wynagrodzenia, ograniczonego rzadko zmieniającym się maksimum. To ograniczenie powoduje, że pozostałym pracownikom samorządowym (w tym sekretarzom) wynagrodzenie zasadnicze obwarowane jest tylko dolną granicą. Kwestię maksimum należy pozostawić w gestii Kierowników jednostek, najlepiej znających realia i możliwości lokalnych budżetów.

Jak podnoszą Włodarze zrzeszeni w Związku Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego (w sprawie przedmiotowej nowelizacji): ***„w kształtowaniu wynagrodzeń pracowników samorządowych pożądana jest autonomia, która pozwoli Samorządowcom na ustalanie wysokości wynagrodzeń adekwatne do zakresu zadań oraz wymaganego doświadczenia”***.

Obecne przepisy ograniczają swobodę w kreowaniu wynagrodzenia Skarbników JST i Z-ców wójta, burmistrza, prezydenta w porównaniu z pozostałymi stanowiskami kierowniczymi w samorządach, dla których określono poziomy minimalne.

Dodatkowo, postulujemy do Komisji o uwzględnienie w pracach zmiany art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez dodanie zapisu:

„wraz z uzasadnieniem” oraz dodanie do art. 18 ust. 2 po punkcie 3 pkt. 3a w następującym brzmieniu: „Uchwałę podjętą na mocy art. 18 ust. 2 pkt 3 rada gminy podejmuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym”

oraz punkt 3b w następującym brzmieniu:

„Podjęcie uchwały nie dotyczy przypadków, w których oświadczenie woli o rozwiązaniu stosunku pracy złożył skarbnik lub gdy zawarte zostało porozumienie stron o rozwiązaniu stosunku pracy pomiędzy skarbnikiem a wójtem”.

Jednocześnie w ustawie o pracownikach samorządowych proponuje się wprowadzenie art. 6b w następującym brzmieniu:

- „1. Pracownik samorządowy zatrudniony na podstawie powołania może rozwiązać stosunek pracy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia lub bez zachowania okresu wypowiedzenia w przypadkach określonych w art. 55 Kodeksu pracy.
- 2 Stosunek pracy z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania może ulec rozwiązaniu na mocy porozumienia stron, zawieranych pomiędzy skarbnikiem a osobą dokonującą czynności w sprawach z zakresu prawa pracy”.

Proponowany zapis dla unormowania zasad powoływania i odwoływania skarbnika JST w pozostałych jednostkach szczebla samorządowego powinien zostać dostosowany adekwatnie dla: art. 37 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 18 pkt 17 ustawy o samorządzie województwa.

Powyższe zapisy w pewnym stopniu wzmocniłyby obecną formę odwołania Skarbnika JST ze stanowiska zwykłą większością głosów i bez uzasadnienia.

Natomiast przepisy wyłączające obowiązek odwołania skarbnika w trybie wynikającym z przepisów ustrojowych, a wymagających podjęcia stosownej uchwały przez właściwą radę (sejmik), w enumeratywnie wymienionych przypadkach, doprowadziłoby do tego, że w praktyce nie byłoby wątpliwości, czy tryb rozwiązania stosunku pracy z powołania na mocy porozumienia stron jest dopuszczalny, czy też wątpliwości dotyczące obowiązku podejmowania stosownej uchwały przez organ, gdy decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy leży po stronie skarbnika, który jest pracownikiem, któremu z racji wolności konstytucyjnych nie może być ograniczana możliwość złożenia takiego oświadczenia.

W obecnym stanie prawnym pomocne w wyjaśnianiu tych wątpliwości jest jedynie orzecznictwo sądowe, jednakże i ono nie jest jednolite, a także nie wyjaśnia wątpliwości, kto takie porozumienia zawiera: *osoba dokonująca czynności w sprawach z zakresu prawa pracy czy też właściwa rada (sejmik)*. Jako przykład wskazać można:

„Przepisy oddziału 1 rozdziału III działu drugiego Kodeksu pracy nie wyłączają możliwości rozwiązania na skutek porozumienia stron (art. 30 § 1 pkt 1 k.p.) stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania, przy czym porozumienie powinno być zawarte między pracownikiem i organem, który go powołał. Rozwiązanie na mocy porozumienia stron stosunku pracy, nawiązanego na podstawie powołania, powoduje ustanie stosunku pracy z dniem ustalonym w tym porozumieniu bez względu na to, czy i kiedy organ uprawniony odwoła pracownika z zajmowanego stanowiska.” (Wyrok SN z 22.12.1976 r., I PRN 121/76, OSNC 1977, nr 8, poz. 140).

„Art. 4 ustawy z 1990 r. o pracownikach samorządowych (obecny art. 7 ustawy z 2008r. o pracownikach samorządowych) nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 70 k.p. Określa bowiem jedynie organy bądź osoby uprawnione do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za pracodawców samorządowych wobec oznaczonego tam kręgu pracowników, podczas gdy powołanie i odwołanie skarbnika gminy jest zastrzeżone dla organu niebędącego pracodawcą tego pracownika, co jest charakterystyczne dla stosunku pracy nawiązywanego na takiej podstawie. Skoro zaś, jak wskazano wyżej, powołanie na stanowisko jest równoznaczne z nawiązaniem, a odwołanie ze stanowiska - z rozwiązaniem stosunku pracy, to dla tych czynności sposób reprezentacji pracodawcy samorządowego pozostaje bez znaczenia. Nie ma bowiem możliwości stwierdzenia, że uprawnienia wójta do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec skarbnika gminy wyklucza wyłączną właściwość rady gminy do powołania i odwołania skarbnika gminy.” (Postanowienie SN z 24.06.2020 r., II PK 79/19, LEX nr 3158410).

W kwestii ochrony przedemerytalnej proponujemy zmianę zapisu w Kodeksie pracy, który pracownikowi, zatrudnionemu na podstawie powołania dawałby warunki równorzędne z tymi, jakie przysługują pozostałym pracownikom, zatrudnionym w samorządzie na umowę o pracę.

Wobec powyższego postulujemy o zmianę art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy i nadanie mu znowelizowanego brzmienia:

„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”.

Powyższe zmiany są niezbędne, by na tak odpowiedzialnym stanowisku mogły pozostać osoby kompetentne i mające odpowiednie kwalifikacje. Wszystkim zależy na rozwoju naszych małych ojczyzn i wysokich standardach obsługi w urzędach, a brak reform w administracji prowadzi do spadku efektywności i jakości usług.

Dlatego postulujemy jak wyżej, nie będąc odosobnieni w temacie potrzeby zmiany zasad wynagrodzeń Skarbników w JST i stabilności zatrudnienia na tym stanowisku.

Z poważaniem,

Małgorzata Kern
Przewodnicząca Zarządu
Krajowej Rady Forów Skarbników JST



WYKAZ STANOWISK, KWOTY MINIMALNEGO POZIOMU WYNAGRODZENIA ZASADNICZEGO I DODATKU FUNKCYJNEGO ORAZ MINIMALNE WYMAGANIA KWALIFIKACYJNE NIEZBĘDNE DO WYKONYWANIA PRACY NA POSZCZEGÓLNYCH STANOWISKACH DLA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH ZATRUDNIONYCH NA PODSTAWIE POWOŁANIA

TABELA

Stanowiska pracowników zatrudnionych na podstawie powołania

Lp.	Stanowisko	Minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego (kwota w złotych)	Maksymalny poziom dodatku funkcyjnego (kwota w złotych)	Minimalne wymagania kwalifikacyjne ¹⁾	
				wykształcenie oraz umiejętności zawodowe	staż pracy (w latach)
1	2	3	4	5	6
1	Zastępca prezydenta m.st. Warszawy	7 200	4500	wyższe ²⁾	6
2	Skarbnik m.st. Warszawy (główny księgowy budżetu m.st. Warszawy), skarbnik (główny księgowy budżetu) miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców	7 200	4500	według odrębnych przepisów	
3	Zastępca prezydenta miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców, zastępca prezydenta miasta (miasta na prawach powiatu)	6 900	4500	wyższe ²⁾	6

4	Zastępca wójta, burmistrza w gminie:				
	– powyżej 100 tys. mieszkańców,	6 900	3650	wyższe ²⁾	6
	– powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców,	6 600	3650		
– do 15 tys. mieszkańców	6 600	2900			
5	Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu) w gminie:			według odrębnych przepisów	
	– powyżej 100 tys. mieszkańców,	6 900	3650		
	– powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców,	6 600	3650		
	– do 15 tys. mieszkańców	6 600	2900		
6	Skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu) w powiecie:			według odrębnych przepisów	
	– powyżej 120 tys. mieszkańców,	6 900	3650		
	– powyżej 60 tys. do 120 tys. mieszkańców,	6 600	2900		
	– do 60 tys. mieszkańców	6 600	2550		
7	Skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa) w województwie:			według odrębnych przepisów	
	– powyżej 2 mln mieszkańców,	7 200	4500		
	– do 2 mln mieszkańców	6 900	3650		

¹⁾ Minimalne wymagania kwalifikacyjne w zakresie wykształcenia i stażu pracy dla stanowisk, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania, które są określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia, uwzględniają wymagania określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), przy czym do stażu pracy wymaganego na tych stanowiskach wlicza się wykonywanie działalności gospodarczej, zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 1 tej ustawy.

²⁾ Wykształcenie wyższe – rozumie się przez to ukończenie studiów potwierdzone dyplomem, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571), w zakresie umożliwiającym wykonywanie zadań na stanowiska.