

Stanowisko
Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
z 11 grudnia 2025 roku

w sprawie: **potrzeby zmian przepisów w zakresie wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania oraz ich ochrony przedemerytalnej**

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych przedstawia stanowisko w sprawie konieczności zmian przepisów w zakresie wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania (skarbnicy, zastępcy wójtów, burmistrzów i prezydentów) oraz zapewnienia tym pracownikom stabilności zatrudnienia w okresie przedemerytalnym.

I. Dodatek specjalny jako stały element wynagrodzenia

Wnoskujemy o wprowadzenie dodatku specjalnego jako stałego elementu wynagrodzenia dla pracowników, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych (skarbników, zastępców wójtów, burmistrzów i prezydentów).

Uzasadnienie i cel zmiany

Celem zmiany jest urealnienie struktury wynagrodzeń w odniesieniu do zakresu ponoszonej odpowiedzialności pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania.

W obowiązującym stanie prawnym dodatki specjalne dla skarbników oraz zastępców wójtów, burmistrzów i prezydentów miast mają charakter czasowy, fakultatywny i uznaniowy. W praktyce są one często przyznawane na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, który nie przewiduje możliwości nadania im charakteru trwałego składnika wynagrodzenia. Taki stan prawny budzi szereg zastrzeżeń praktycznych i systemowych, które uzasadniają konieczność dokonania stosownych zmian legislacyjnych. Aby zapobiec niekonkurencyjnemu wynagradzaniu pracy skarbników oraz zastępców wójtów, burmistrzów i prezydentów pracodawcy samorządowi przyznają najwyższemu kierownictwu dodatek specjalny celem ustalenia łącznego wynagrodzenia na w miarę przyzwoitym poziomie.

Obserwowane od kilku lat niepokojące zjawisko dotyczące wynagrodzeń w/w pracowników, polegające m.in. na „spłaszczeniu” ich wynagrodzeń w stosunku do wynagrodzeń pozostałych pracowników samorządowych, zatrudnionych na niższych stanowiskach, wiążących się ze znacznie mniejszą odpowiedzialnością. Z drugiej strony wynagrodzenia zastępców wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz skarbników, wypłacane bez dodatku specjalnego, są niższe o kilkadziesiąt procent od wynagrodzeń samych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). O ile należy przyjąć, że najwyższe wynagrodzenie spośród osób wchodzących w skład tzw. kierownictwa gminy (miasta) powinien otrzymywać wójt (burmistrz, prezydent miasta), o tyle różnica w stosunku do jego zastępców i skarbnika nie powinna być aż tak znaczna. Powyższe powoduje z jednej strony odpływ wysoko wykwalifikowanych pracowników do sektora prywatnego oraz z drugiej strony problem z pozyskaniem nowych pracowników na ich miejsce.

Skarbnik jako strażnik finansów publicznych oraz zastępcy osób pełniących funkcje organów wykonawczych, realizujący kluczowe zadania publiczne, ponoszą stałą, osobistą odpowiedzialność. Posiadają dostęp do informacji strategicznych. Często posiadają szerokie upoważnienia i pełnomocnictwa do samodzielnego podejmowania decyzji oraz zaciągania zobowiązań w imieniu gminy (miasta).

Wprowadzenie dodatku specjalnego jako stałego składnika wynagrodzenia zwiększy konkurencyjność zatrudnienia w sektorze publicznym oraz pozwoli na bardziej sprawiedliwe i przewidywalne kształtowanie wynagrodzeń w całym kraju.

Nie bez znaczenia dla konieczności wprowadzenia zmian w wynagrodzeniach są również ograniczenia wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Ustawa ta nakłada na skarbników oraz zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów) szereg daleko idących zakazów, w tym m.in:

- zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami
- zakaz zasiadania w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego.

Powyższe zakazy w sposób fundamentalny ograniczają konstytucyjną swobodę działalności gospodarczej i możliwość uzyskiwania dodatkowych, legalnych źródeł dochodu.

Jednakże w obecnym stanie prawnym, w zamian za te permanentne i bezwzględne ograniczenia, system prawny oferuje wynagrodzenie, którego część (dodatek specjalny) ma charakter uznaniowy i niepewny. Tworzy to niedopuszczalną asymetrię: z jednej strony państwo nakłada na kluczowych funkcjonariuszy publicznych twarde, ustawowe zakazy, a z drugiej pozostawia dowolność w kształtowaniu znaczącej części ich jedyne, podstawowego źródła utrzymania.

Dla osiągnięcia w/w celu proponujemy następujące zmiany legislacyjne:

Zmiany do ustawy o pracownikach samorządowych

Do art. 36 ustawy dodać ust. 7 w brzmieniu:

„7. Pracownikowi samorządowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 przysługuje dodatek specjalny.”

Następnie zmienić w art. 37 ust. 1 treść pkt 6 poprzez nadanie mu brzmienia:

„6) wysokość dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3 i 7;”

Zmiany do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych

Proponuje się zmienić treść punktu 6 w § 1 rozporządzenia poprzez nadanie mu brzmienia:

„6) wysokość dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3 i 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, zwanej dalej "ustawą";”

Do § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych dodać ust. 2 w brzmieniu:

„2. Dodatek specjalny dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 7 ustawy, przysługuje w kwocie wynoszącej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.”

II. Ochrona przedemerytalna pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Należy doprowadzić do zniesienia zróżnicowania ochrony stosunku pracy ze względu na podstawę zatrudnienia. Zgodnie z art. 39 Kodeksu pracy ochrona przedemerytalna pracownika

zatrudnionego na podstawie umowy o pracę wynosi cztery lata. Ochrona przedemerytalna pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy (skarbnika, zastępców organów wykonawczych), którego stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania wynosi jedynie dwa lata. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego zróżnicowania i należy doprowadzić do tego, aby okres ochrony przedemerytalnej zrównany został do okresu ochronnego wszystkich pozostałych pracowników samorządowych. Zwracamy uwagę, że obecny stan prawny powoduje dyskryminację i nierówność stosowania prawa, uzależniającą ochronę przedemerytalną od podstawy zatrudnienia.

Osoby zbliżające się do wieku emerytalnego to zazwyczaj pracownicy z największym doświadczeniem i unikalną wiedzą o funkcjonowaniu jednostki. Ich stabilne zatrudnienie leży w interesie publicznym. Nie ma merytorycznych podstaw, aby osoby pełniące tak odpowiedzialne funkcje były traktowane mniej korzystnie.

Dla uzyskania powyższych celów proponujemy:

Zmiana do ustawy o pracownikach samorządowych:

Zmienić treść art. 34 ustawy o pracownikach samorządowych poprzez dodanie § 3 w brzmieniu:

„3. Do pracowników, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 nie stosuje się przepisów art. 72 § 3 Kodeksu pracy, lecz odpowiednio art. 39 Kodeksu pracy.”

Zmiana do ustawy Kodeks pracy:

W Art. 72 zmienić brzmienie § 3, poprzez nadanie nowej treści:

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

Wprowadzenie w życie zaproponowanych zmian nie spowoduje żadnych skutków finansowych dla budżetu państwa. Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych apeluje o pilne podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do realizacji opisanych zmian. Liczymy na pozytywne odniesienie się do niniejszej propozycji i uwzględnienie tego stanowiska w planowanych inicjatywach ustawodawczych dotyczących samorządu terytorialnego.

W imieniu Prezydencji OPOS

Jacek Gursz



Przewodniczący

Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wielkopolski

