



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Miroslaw Czajla
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Miroslaw Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHELMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0715/131/21

Warszawa, 12 lipca 2021 roku

Szanowny Pan
Wadim Tyszkiewicz
Senator RP

Szanowny Panie Senatorze,

na wstępie chciałbym podziękować za podjęcie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Jednocześnie informuję, że Związek Powiatów Polskich również opracował projekt zmian prawnych w tym zakresie. Projekt przesyłam w załączeniu celem rozważenia przez Senacki Zespół Samorządowy alternatywnego sposobu uregulowania wskazanej kwestii. Jednocześnie zwracam uwagę, że projekt ZPP jest szerszy i zmierza do zniesienia uprawnienia Rady Ministrów do regulowania zasad wynagradzania wszystkich pracowników samorządowych. Wynika to z faktu, że obecnie uregulowania również w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nie przystają do aktualnej sytuacji gospodarczej w tym wysokości minimalnego i średniego wynagrodzenia za pracę. Niezależnie od tego, które rozwiązanie zostanie przyjęte, każde będzie lepsze niż obecnie obowiązujące regulacje prawne.

Odnosząc się szczegółowo do rozwiązań zaproponowanych w przyjętym projekcie przedstawiam następujące uwagi:

1) Z punktu widzenia zasady przyzwoitej legislacji zaproponowany art. 8-10 są sprzeczne z art. 36c ustawy o pracownikach samorządowych oraz zmienianymi art. 2, 3 i 4 projektu (zmiany w samorządowych ustawach ustrojowych). Z projektu wynika, że organy stanowiące mają stracić uprawnienia do określania wysokości wynagrodzenia odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka z wyjątkiem podjęcia decyzji w sprawie przyznania dodatku specjalnego (nagrody co do zasady nie jest uznawane za wynagrodzenie).

Z punktu widzenia ustrojowego wydaje się, że organy stanowiące powinny jednak zachować szersze uprawnienia w zakresie określenia maksymalnej wysokości wynagrodzenia, przy wprowadzeniu ustawowej gwarancji minimalnego wynagrodzenia za pracę dla odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka. Takie rozwiązanie pozwoli uwzględnić lokalne warunki na rynku pracy. Co prawda w projekcie wskazano, że wysokość wynagrodzenia ma być ustalana w oparciu o średnie wynagrodzenie miesięczne w poszczególnych województwach, niemniej jednak również w obrębie województwa występują bardzo duże różnice w poziomie wynagradzania pracowników (z reguły w stolicy województwa rynek pracy jest inny niż np. w gminie/powiecie na obrzeżach tego województwa).

2) W zakresie zmiany art. 36 pominięto zmianę ust. 4. Pozostawienie przepisu w obecnym brzmieniu mogłoby spowodować, że wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi mogłyby przysługiwać dwa dodatki funkcyjne (obligatoryjny i fakultatywny).

3) W zakresie dodawanych art. 36a-36i jak zaznaczono wcześniej, w projekcie określono wprost wysokość wynagrodzenia zasadniczego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w oparciu o średnie wynagrodzenie miesięczne w danym województwie, niezależnie od tego, że na obszarze województwa również może występować zróżnicowanie warunków płacowych panujących na lokalnym rynku pracy. Wątpliwości budzi powielenie de facto w art. 36b rozwiązania, które na gruncie obecnie obowiązujących przepisów budzi wątpliwości – tj. zróżnicowania wysokości wynagrodzenia od wielkości i typu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem przykładowo zakres zadań gminy, która ma do 15 tys. mieszkańców i takiej, która ma 25 tys. mieszkańców jest taka sama. Z reguły im większa jednostka samorządu terytorialnego tym bardziej rozbudowany, a co za tym idzie sprofesjonalizowany aparat pomocniczy obsługujący organ i realizujący zadania – co obiektywnie stanowi ułatwienie a nie utrudnienie w realizacji zadań publicznych.

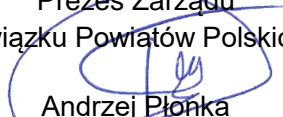
Ponadto przyjęte zasady wynagradzania (przy założeniu, że danemu pracownikowi będzie przysługiwało maksymalne wynagrodzenie za pracę, w tym maksymalny dodatek stażowy) spowoduje, że dysproporcje pomiędzy wysokością wynagrodzenia wójta gminy do 15 tys. mieszkańców oraz starosty powiatu do 60 tys. mieszkańców z województwa o najniższym wskaźniku średniego wynagrodzenia będzie o 13 tys. niższa od maksymalnego możliwego wynagrodzenia marszałka województwa. Inny przykład: starosta największego powiatu w Polsce będzie miał wynagrodzenie niższe o ponad 5 tys. od prezydenta najmniejszego w Polsce miasta na prawach powiatu, przy 10-krotnej różnicy w liczbie mieszkańców.

Odnosnie art. 36c w zw. z art. 36 ust. 3a wątpliwości budzi charakter dodatku specjalnego. Z jednej strony wynika bowiem, że będzie on miał charakter obligatoryjny z drugiej ustalone są warunki przyznawania tego dodatku. Na marginesie trudno wyobrazić sobie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka, który nie realizuje przedsięwzięć o charakterze strategicznym w związku z wykonywaniem uchwał organu stanowiącego. Z drugiej strony z art. 36c ust. 2 wynika, że organ stanowiący będzie mógł przyznać dodatek specjalny w wysokości 1 grosza.

Odnosnie art. 36d generalnie koncepcja nagrody rocznej jest ciekawa, natomiast niezrozumiałym jest dlaczego w przypadku starostów – w porównaniu do pozostałych wymienionych w przepisie pracowników – maksymalna wysokość nagrody jest 2-krotnie mniejsza.

Pobocznie pragnę zauważyć, że temat wynagrodzeń osób pełniących funkcje publiczne jest tematem wrażliwym społecznie. Warto dążyć do rozwiązań, które zobiektywizują zasady ustalania wysokości wynagrodzenia w odniesieniu do obiektywnych wskaźników jakimi jest np. średnie wynagrodzenie. Przy uwzględnieniu wszystkich możliwych dodatków oraz maksymalnej wysokości nagrody rocznej, ale z pominięciem tzw. 13-tki, średnia wysokość wynagrodzenia miesięcznego w przypadku niektórych pracowników samorządowych z wyboru wyniesie przeszło 30 tys. złotych. Warto postawić pytanie, czy biorąc pod uwagę ewentualną reakcję opinii publicznej projekt w takim kształcie będzie w stanie zyskać przychylność większości parlamentarnej w obu Izbach Parlamentu.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka

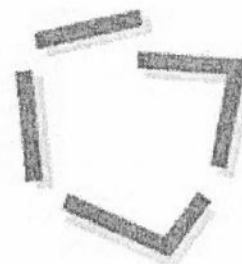
Załącznik:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych wraz z uzasadnieniem.

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Siedziba: Pałac Kultury i Nauki, 27 piętro, 00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7, tel. 22 656 63 34, fax 22 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-303 Nowy Sącz, skr. poczt. 87,
tel. 18 477 86 00, fax 18 477 86 11, e-mail: biuro@zpp.pl, www.zpp.pl



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁĄNCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0715/127/21

Warszawa, 5 lipca 2021 roku



Szanowny Pan

Michał Cieślak

Minister – członek Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

z nadzieją przyjąłem złożoną niedawno przez Pana Ministra deklarację w sprawie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych regulujących kwestie wynagradzania pracowników samorządowych pochodzących z wyboru. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego status osób wybranych na szczeblu lokalnym powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu w czym mieści się również stosowne finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków lub zapłata za wykonaną pracę. Nie ulega wątpliwości, że obecne obowiązujące przepisy dotyczące wynagradzania samorządowców nie przystają do obecnej sytuacji gospodarczej oraz warunków wynagradzania osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach.

W związku z powyższym, przedstawiam opracowany przez Związek Powiatów Polskich projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych wraz z uzasadnieniem, w którym proponujemy powiązanie maksymalnej wysokości wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie wyboru ze wskaźnikiem opartym o wskaźnik średniego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. Projekt obejmuje wyłącznie zmiany dotyczące pracowników samorządowych, niemniej jednak wydaje się, że oparcie poziomu wynagradzania osób pełniących kierownicze funkcje w administracji publicznej o obiektywny wskaźnik koniunkturalny może mieć szersze zastosowanie.

Jednocześnie proponujemy aby zasady dotyczące wynagradzania pracowników samorządowych (niezależnie od podstawy zatrudnienia) były regulowane w ustawie o pracownikach samorządowych.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka

Projekt ustawy

z dnia

o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych

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

1) art. 8 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że miesięczne wynagrodzenie zasadnicze wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały.”;

2) art. 9 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady powiatu, a pozostałe czynności - wyznaczona przez starostę osoba zastępująca lub sekretarz powiatu, z tym że miesięczne wynagrodzenie zasadnicze starosty ustala rada powiatu, w drodze uchwały.”;

3) art. 10 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka województwa, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący sejmiku województwa, a pozostałe czynności - wyznaczona przez marszałka osoba zastępująca lub sekretarz województwa, z tym że miesięczne wynagrodzenie zasadnicze marszałka województwa ustala sejmik województwa, w drodze uchwały.”

4) w art. 36:

a) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę może być przyznane dodatkowe wynagrodzenie prowizyjne za wykonywanie czynności z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, zwane dalej "wynagrodzeniem prowizyjnym";

b) skreśla się ust 3 i 4;

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie powołania lub umowy o pracę z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.”;

d) po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. Pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie powołania lub umowy o pracę mogą zostać przyznane inne dodatki do wynagrodzenia lub nagrody na zasadach określonych w regulaminie wynagradzania.”.

5) art. 37 otrzymuje brzmienie:

„Art. 37. 1. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

1) wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi oraz

2) minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

2. Wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, Rada Ministrów bierze pod uwagę rodzaj realizowanych zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach oraz potrzebę posiadania przez pracownika samorządowego umiejętności zawodowych i niezbędnego doświadczenia.

3. Projekt rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, podlega uzgodnieniu ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

6) po art. 37 dodaje się art. 37a w brzmieniu:

„Art. 37a. Miesięczne wynagrodzenie zasadnicze:

1) marszałka województwa, starosty, wójta (burmistrza, prezydenta, miasta) wynosi od 2 do 3-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni;

2) wicemarszałka, wicestarosty, przewodniczącego zarządu związku wynosi od 1,25 do 2,5-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni;

3) pozostałych członków zarządu województwa, pozostałych członków zarządu powiatu, pozostałych członków zarządu związku, burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy, zastępcy burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy wynosi od 1 do 2-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.”;

7) w art. 38

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a do 1d w brzmieniu:

„1a. Dodatek za wieloletnią pracę wypłaca się w terminie wypłaty wynagrodzenia:

1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym pracownik samorządowy nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca;

2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki dodatku nastąpiło pierwszego dnia miesiąca.

1b. Dodatek za wieloletnią pracę przysługuje pracownikowi samorządowemu za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie, oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby albo konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które pracownik samorządowy otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego.

1c. Pracownikowi samorządowemu, który wykonuje pracę w urzędzie lub jednostce w czasie urlopu bezpłatnego udzielonego przez pracodawcę w celu wykonywania tej pracy, okres zatrudnienia u tego pracodawcy poprzedzający dzień rozpoczęcia urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy uprawniającego do dodatku za wieloletnią pracę.

1d. Jeżeli pracownik samorządowy był zatrudniony równocześnie w ramach więcej niż jednego stosunku pracy, do okresu uprawniającego do dodatku za wieloletnią pracę wlicza się jeden z tych okresów zatrudnienia.”;

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a do 2k w brzmieniu:

„2a. Pracownik samorządowy nabywa prawo do nagrody jubileuszowej w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody albo w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe.

2b. Jeżeli pracownik samorządowy był zatrudniony równocześnie w ramach więcej niż jednego zakończonego stosunku pracy, do okresu uprawniającego do nagrody jubileuszowej wlicza się jeden z tych okresów zatrudnienia.

2c. Pracownikowi samorządowemu, który wykonuje pracę w urzędzie lub jednostce w czasie urlopu bezpłatnego udzielonego przez pracodawcę w celu wykonywania tej pracy, okres zatrudnienia u tego pracodawcy poprzedzający dzień rozpoczęcia urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej.

2d. Nagrodę jubileuszową wypłaca się niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody.

2e. Podstawę obliczenia nagrody jubileuszowej stanowi wynagrodzenie przysługujące pracownikowi samorządowemu w dniu nabycia prawa do nagrody, a jeżeli dla pracownika samorządowego jest to korzystniejsze - wynagrodzenie przysługujące mu w dniu jej wypłaty.

2f. Jeżeli pracownik samorządowy nabył prawo do nagrody jubileuszowej, będąc zatrudnionym w innym wymiarze czasu pracy niż w dniu jej wypłaty, podstawę obliczenia nagrody stanowi wynagrodzenie przysługujące pracownikowi samorządowemu w dniu nabycia prawa do tej nagrody.

2g. W razie ustania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, pracownikowi samorządowemu, któremu do nabycia prawa do nagrody jubileuszowej brakuje mniej niż 12 miesięcy, licząc od dnia ustania stosunku pracy, nagrodę tę wypłaca się w dniu ustania stosunku pracy.

2h. Pracownik samorządowy, któremu wypłacono nagrodę jubileuszową danego stopnia w sytuacji, o której mowa w ust. 2g, nie nabywa prawa do tej nagrody w dniu upływu okresu uprawniającego do nagrody danego stopnia.

2i. Jeżeli w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających zaliczalność do okresów, od których uzależnia się uprawnienia pracownicze, okresów niepodlegających dotychczas wliczeniu upływa okres uprawniający pracownika samorządowego do dwóch lub więcej nagród jubileuszowych, wypłaca mu się tylko jedną nagrodę - najwyższą.

2j. Pracownikowi samorządowemu, który w dniu wejścia w życie przepisów, o których mowa w ust. 2i, ma okres zatrudnienia, wraz z innymi okresami wliczanymi do tego okresu, dłuższy niż wymagany do nagrody jubileuszowej danego stopnia, a w ciągu 12 miesięcy od tego dnia upływie okres uprawniający go do nabycia nagrody jubileuszowej wyższego stopnia, nagrodę niższą wypłaca się w pełnej wysokości, a w dniu nabycia prawa do nagrody wyższej - różnicę między kwotą nagrody wyższej a kwotą nagrody niższej.

2k. Przepisy ust. 2i i 2j stosuje się odpowiednio, jeżeli w dniu, w którym pracownik samorządowy udokumentował swoje prawo do nagrody jubileuszowej, był uprawniony do nagrody wyższego stopnia oraz gdy pracownik samorządowy nabędzie to prawo w ciągu 12 miesięcy od tego dnia.”;

c) po ust. 3 dodaje się ust. 3a-3b w brzmieniu:

„3a. Jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy jest wypłacana w dniu ustania stosunku pracy.

3b. Jeżeli pracownik samorządowy był zatrudniony równocześnie w ramach więcej niż jednego zakończonego stosunku pracy, do okresu uprawniającego do odprawy, o której mowa w ust. 3, wlicza się jeden z tych okresów zatrudnienia.”;

d) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Wysokość nagrody jubileuszowej i odprawy emerytalnej, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy.”;

8) po art. 38 dodaje się art. 38a w brzmieniu:

„Art. 38a.

1. Wynagrodzenie prowizyjne wypłaca się w okresach miesięcznych.

2. Wynagrodzenie prowizyjne, obliczane od ściągniętej kwoty należności pieniężnych, objętych jednym tytułem wykonawczym, nie może przekraczać dwukrotnej wysokości najniższego wynagrodzenia zasadniczego.

3. Miesięczne wynagrodzenie prowizyjne nie może przekraczać pięciokrotnej wysokości najniższego wynagrodzenia zasadniczego.”;

9) W art. 39 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Pracodawca w regulaminie wynagradzania określi, dla pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 szczegółowe warunki wynagradzania, w tym w szczególności minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego.

2. Pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w ust. 1, może określić:

1) warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa;

2) warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 5, oraz innych dodatków.”;

Art. 2. 1. Z dniem wejścia w życie ustawy dodatki funkcyjne oraz dodatki specjalne przysługujące osobom, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1, na podstawie odpowiednio uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wchodzi w skład miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego, o którym mowa w art. 37a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw dostosują przepisy uchwał, o których mowa w art. 8 ust. 2, 9 ust. 2 i 10 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1 do brzmienia nadanego niniejszą ustawą.

3. Jeżeli, po zaliczeniu na poczet miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dodatków, o których mowa w ust. 1, miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracownika samorządowego, o którym mowa w art. 4 ust. 1, jest niższe niż minimalne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze określone w art. 37 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, do czasu wejścia w życie uchwały o której mowa w ust. 2, pracownikowi przysługuje minimalne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze w wysokości określonej w art. 38a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Jednostki, o których mowa w art. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dostosują regulaminy wynagradzania do zmian wynikających z niniejszej ustawy.

Art. 4. Pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie umowy o pracę oraz powołania zachowują prawo do dodatku funkcyjnego przyznanego na podstawie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, chyba że strony umowy o pracę postanowią o zwiększeniu wynagrodzenia zasadniczego pracownika o równowartość dodatku funkcyjnego.

Art. 5. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 37 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Cel nowelizacji

Celem nowelizacji jest:

- ustalenie w przepisach rangi ustawowej zasad wynagradzania pracowników samorządowych,
- uproszczenie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru i uzależnienie wysokości wynagrodzenia za pracę od zobiektywizowanego wskaźnika jakim jest przeciętna wysokość wynagrodzenia w roku poprzednim,
- zwiększenie elastyczności w zakresie ustalania zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i powołania.

Aktualny stan prawny:

Zgodnie z obecnym stanem prawnym część zasad dotyczących wynagradzania pracowników samorządowych określają przepisy rangi ustawowej, rozporządzenie wykonawcze do ustawy, wewnętrzne regulaminy wynagradzania w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru dodatkowo uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia m.in.:

- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach;
- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- wysokość dodatku specjalnego dla osób zatrudnionych na podstawie wyboru;
- warunki przyznawania i wypłacania dodatku za wieloletnią pracę;
- warunki ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania;
- warunki ustalania prawa do jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy i jej wypłacania.

Wydając rozporządzenie Rada Ministrów ma brać pod uwagę w szczególności:

1. rodzaj realizowanych zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach;
2. potrzebę posiadania przez pracownika samorządowego umiejętności zawodowych i niezbędnego doświadczenia;
3. liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

Dodatkowo w art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych wskazano, że maksymalne wynagrodzenie osób zatrudnionych na podstawie wyboru, nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Uzasadnienie dla potrzeby wprowadzenia zmian prawnych

W praktyce przepisy rozporządzenia wykonawczego w przypadku pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę nie pełnią żadnej roli w zakresie prowadzenia polityki wynagrodzeniowej w urzędzie a wręcz szkodzą.

W 2009 r., kiedy weszło w życie pierwsze rozporządzenie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę do nowoprzyjętej ustawy o pracownikach samorządowych, minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 1276 zł, przeciętne wynagrodzenie 3103 zł, minimalne wynagrodzenie zasadnicze pracownika samorządowego w I kategorii zaszeregowania wynosiło 1100 zł a w XXII – najwyższej 3000 zł. W 2018 kiedy wprowadzono nowe rozporządzenie o pracownikach samorządowych, minimalne wynagrodzenie wynosiło 2100 zł, przeciętne wynagrodzenie 4585 zł. Minimalne wynagrodzenie zasadnicze pracownika samorządowego w I kategorii zaszeregowania wynosiło 1700 zł, ale pracownika w XXII kategorii zaszeregowania nadal było ma poziomie 3000 zł. W kwietniu 2021 r. strona rządowa opublikowała projekt rozporządzenia w sprawie zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W 2021 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 2800 zł, przeciętne wynagrodzenie w I kwartale wyniosło 5682 zł. W projekcie rozporządzenia zaproponowano żeby pracownik samorządowy w I kategorii zaszeregowania zarabiał 2000 zł a w najwyższej XXII 3300 zł.

Na przestrzeni lat widać wyraźnie, że poziom minimalnych wynagrodzeń pracowników samorządowych ustalany w rozporządzeniu Rady Ministrów, nie nadąża ani za płacą minimalną ani za przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce. Dla przykładu w 2009 r. minimalne wynagrodzenie pracownika z XXII kategorią zaszeregowania było zbliżone do przeciętnego wynagrodzenia (97%). Jeżeli wspomniana nowelizacja wejdzie w życie realizacja ta będzie wynosić 58%. Szerzej przedstawia to poniższa tabela:

Kategoria zaszeregowania	Minimalne wynagrodzenie zasadnicze w 2009 r.	Minimalne wynagrodzenie zasadnicze 1 lipca 2018 r.	Propozycja wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2021 r. na podstawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów (nr w wykazie prac legislacyjnych RD 346)
I	1100	1700	2000
II	1120	1720	2020
III	1140	1740	2040
IV	1160	1760	2070
V	1180	1780	2100
VI	1200	1800	2130
VII	1250	1820	2160
VIII	1300	1840	2190
IX	1350	1860	2220
X	1400	1880	2250
XI	1450	1900	2280
XII	1500	1920	2310
XIII	1600	1940	2340
XIV	1700	1960	2370

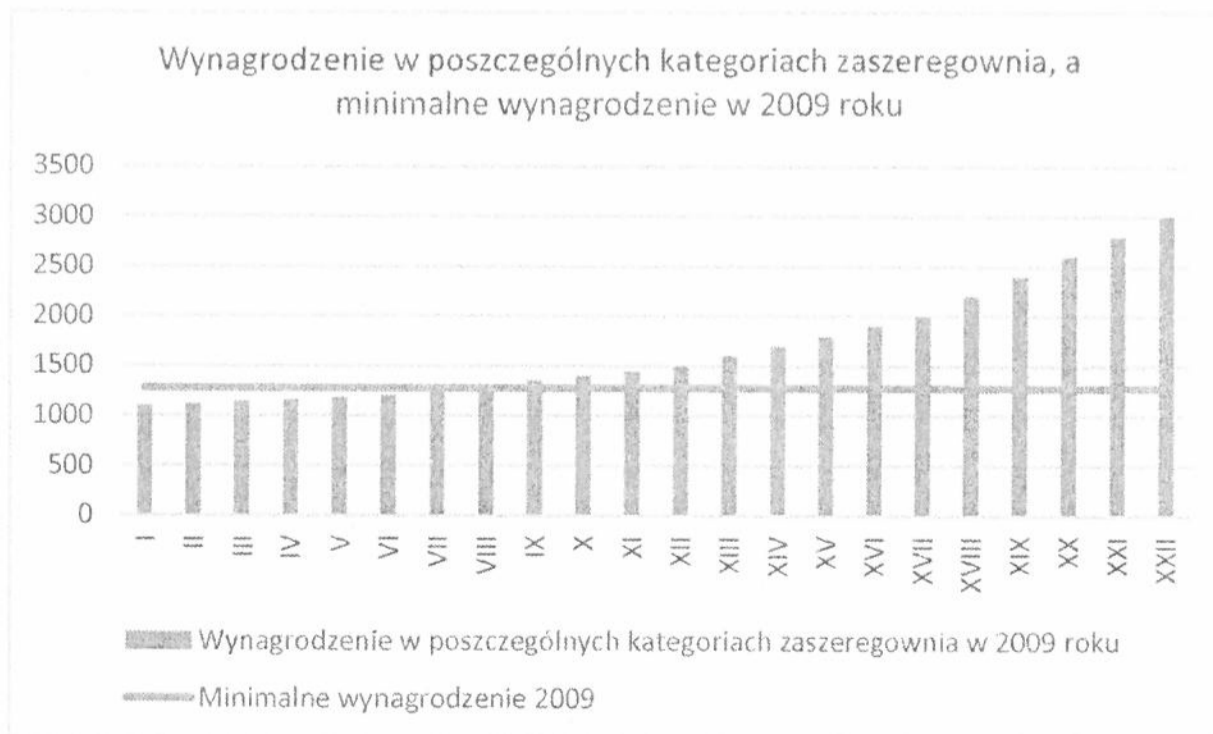
XV	1800	1980	2400
XVI	1900	2000	2440
XVII	2000	2100	2500
XVIII	2200	2200	2600
XIX	2400	2400	2700
XX	2600	2600	2900
XXI	2800	2800	3100
XXII	3000	3000	3300

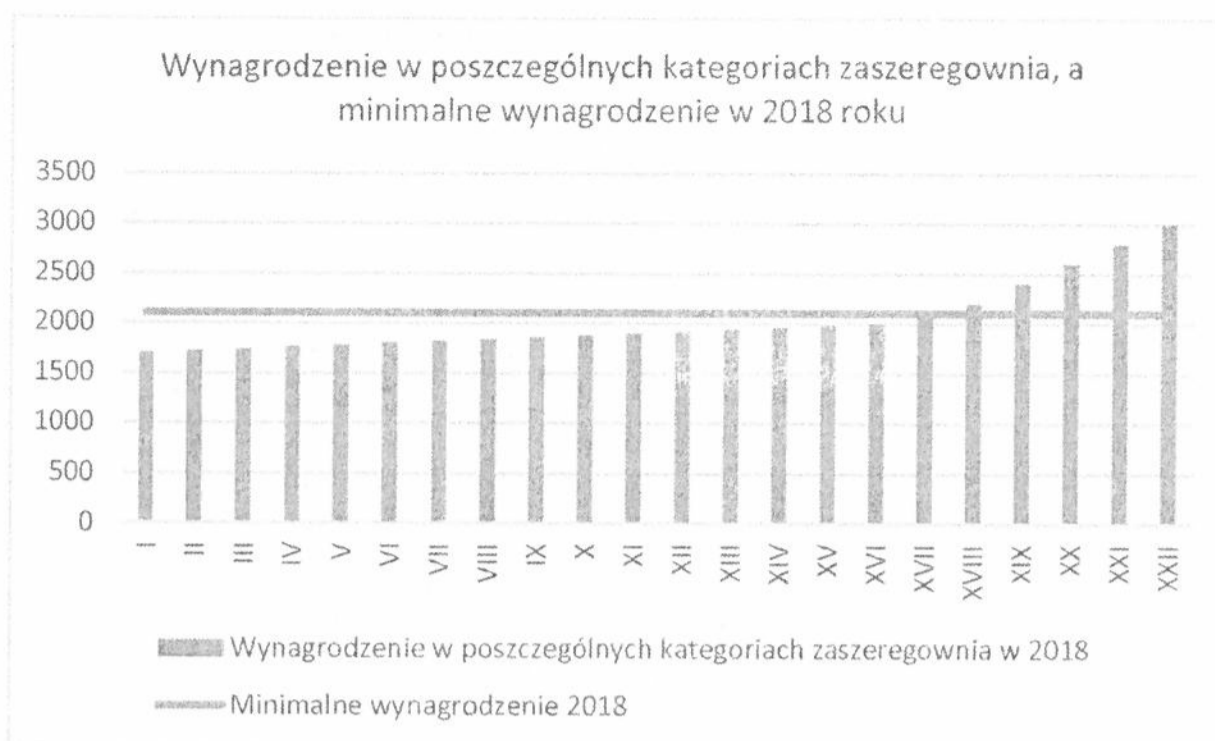
Żeby zobrazować o jakich stanowiskach pracy jest mowa, warto wskazać przykłady, w zestawieniu z minimalnymi stawkami wynagrodzenia zasadniczego zaproponowanymi w projekcie rozporządzenia z 2021 r.

- Dyrektor (kierownik) jednostki – XIX kategoria zaszeregowania – 2700 zł
- Główny księgowy – XVI kategoria zaszeregowania – 2440 zł
- Geodeta powiatowy – XV kategoria zaszeregowania – 2400 zł
- Radca prawny – XIII kategoria zaszeregowania – 2340 zł
- Główny specjalista – XII kategoria zaszeregowania – 2310 zł
- Starszy specjalista – XI kategoria zaszeregowania – 2280 zł
- Kierownik zespołu/sekcji – X kategoria zaszeregowania – 2250 zł

Kolejna niepokojąca tendencja to dramatyczne spłaszczenie wysokości minimalnego wynagrodzenia pomiędzy pracownikami o najniższych i najwyższych kwalifikacjach (i odpowiedzialności).

Poniższe wykresy obrazują minimalną wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych w poszczególnych kategoriach zaszeregowania w stosunku do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę odpowiednio w 2009, 2018 i 2021 r. (w przypadku 2021 r. jest to prognoza w oparciu o wskazany wyżej projekt rozporządzenia Rady Ministrów).





Powyższe jasno pokazuje, że w aktualnym stanie prawnym i faktycznym rozporządzenie Rady Ministrów nie pełni żadnej funkcji w zakresie kształtowania wysokości wynagrodzeń w samorządach. Przeciwnie, może prowadzić do frustracji wśród pracowników samorządowych fakt, że praca wysokiej klasy specjalistów jest wyceniana poniżej poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę.

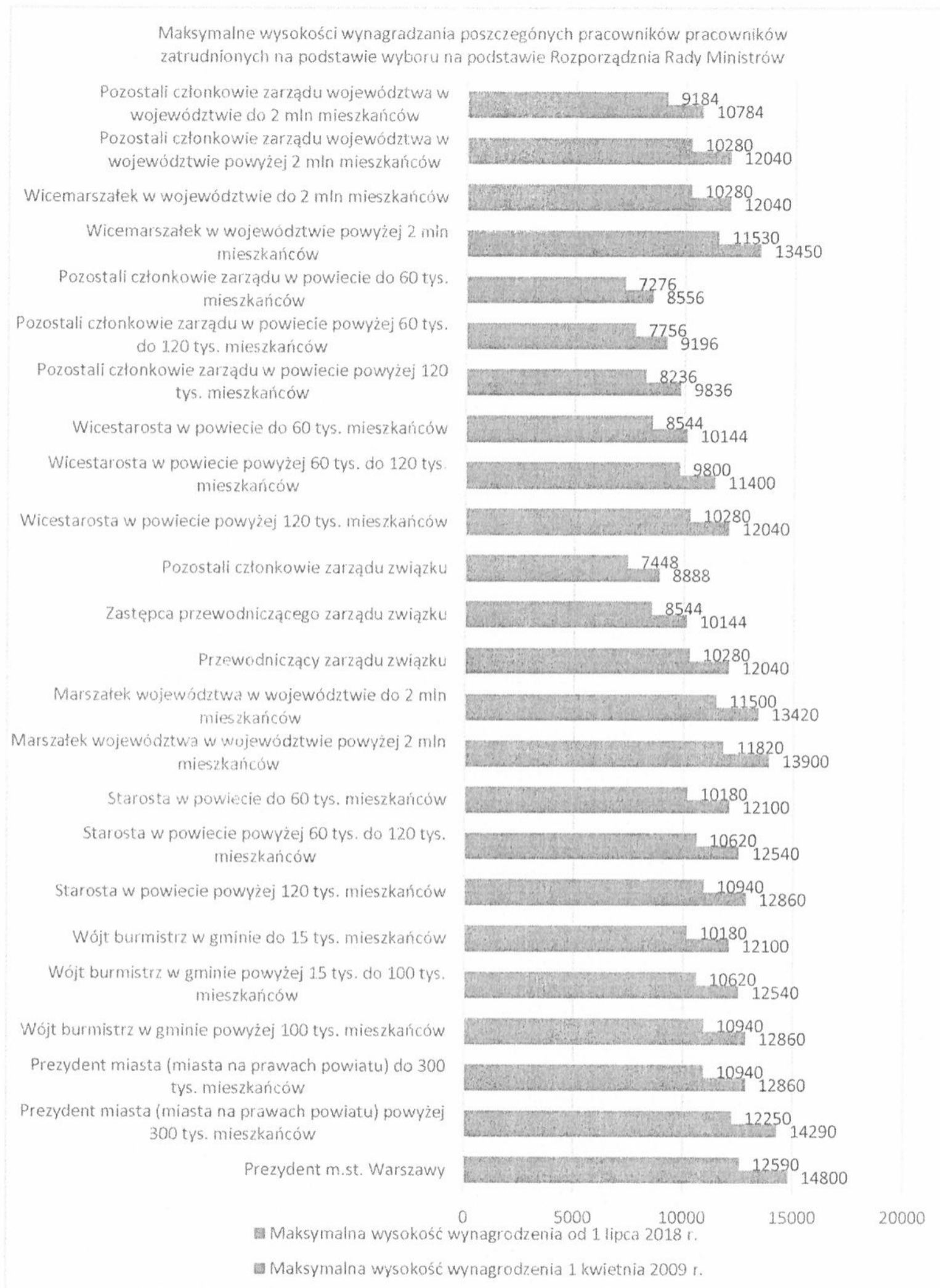
Podobnie sytuacja ma się w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru. W 2021 r. stanowiącą podstawę do ustalenia maksymalnej wysokości wynagrodzenia kwota wynosi 1789,42. Zatem ustawowa maksymalna wysokość wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie wyboru wynosi obecnie 12525,94 zł i jest niższa niż w 2009 r.

W 2009 r. maksymalna ustawowa wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru wynosiła, 4,14-krotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, obecnie stosunek ten wynosi 2,2 a tendencja jest cały czas malejąca.

Jednocześnie w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, poprzez ograniczenie wysokości poszczególnych wskaźników wynagrodzenia, rzeczywiste maksymalne wynagrodzenie osób zatrudnionych na podstawie wyboru

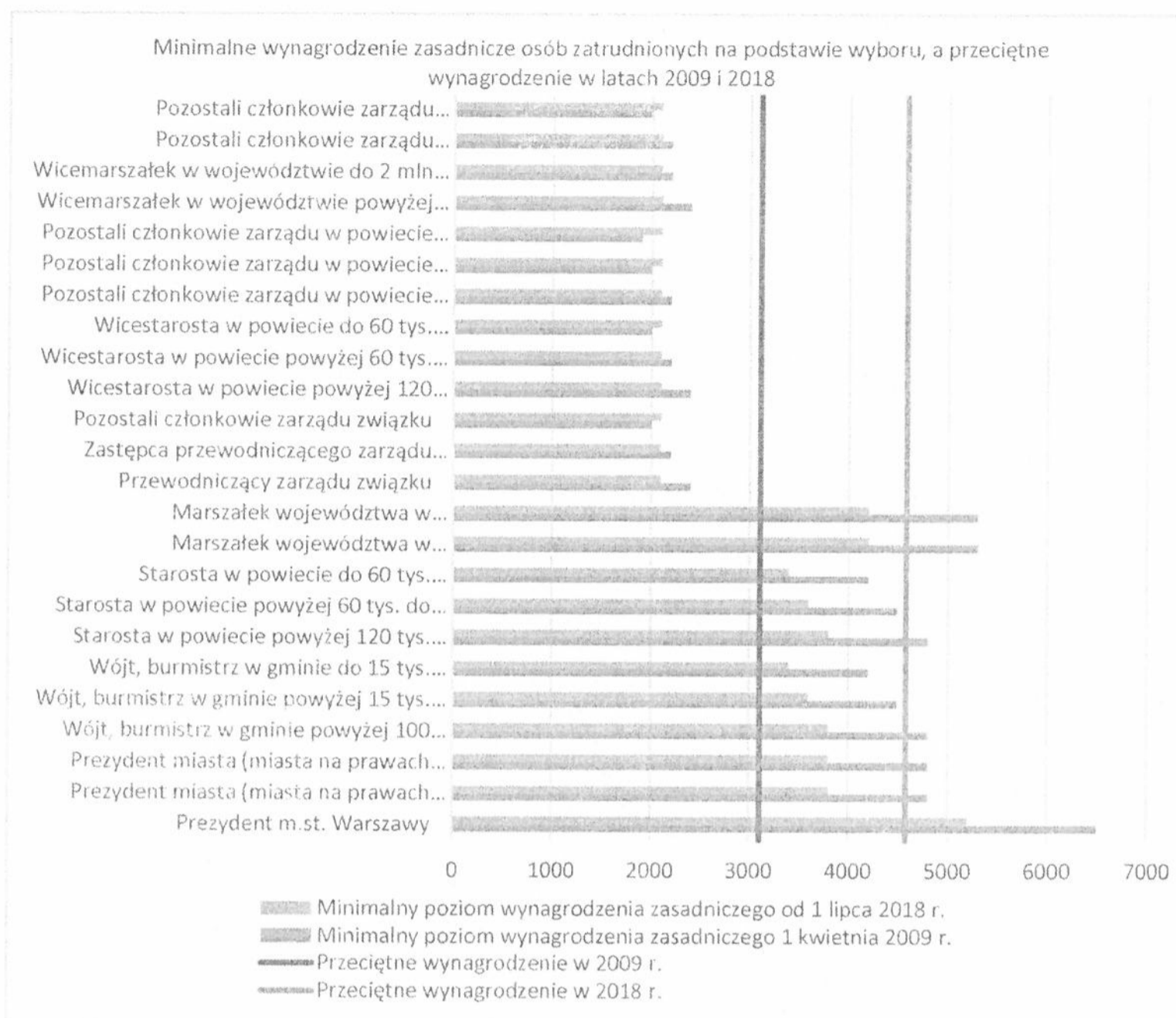
(nawet przy założeniu, że organ stanowiący przyznał tej osobie maksymalną wysokość dodatku funkcyjnego i specjalnego oraz osoba ta posiada 20-letni staż pracy) zawsze będzie poniżej progu ustawowego. W przypadku niektórych stanowisk pracy różnica wnosi nawet kilka tysięcy złotych.

Na poniższym wykresie zobrazowano maksymalną możliwą wysokość wynagrodzenia za pracę osoby zatrudnionej na podstawie wyboru, przy założeniu, że organ stanowiący przyznał tej osobie maksymalną wysokość dodatku funkcyjnego i specjalnego oraz osoba ta posiada 20-letni staż pracy na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów (z pominięciem maksymalnego progu ustawowego).



Pobocznie należy wskazać, że minimalna wysokość wynagrodzenia zasadniczego jaką organ stanowiący może ustalić dla osób pochodzących z wyboru nie dość, że nie licuje z godnością

sprawowanego urzędu to w przypadku niektórych stanowisk pracy jest ustalona poniżej progu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz znacząco odstaje od poziomu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.



Dodatkowo należy wskazać, że zasady wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie ustawy mogą być niezrozumiałe dla obywateli. Obok wynagrodzenia zasadniczego osobie takiej przydługiej dodatek specjalny (w kwocie wynoszącej co najmniej 20% i nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, a w urzędach miasta stołecznego Warszawy, miast (miast na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców - w kwocie nieprzekraczającej 50% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego). Osobie takiej może również przysługiwać dodatek funkcyjny (dodatek nieobligatoryjny, którego maksymalną wysokość określa Rozporządzenie Rady Ministrów) oraz przysługuje tzw. dodatek stażowy (dodatek za wieloletnią pracę przysługuje po 5 latach pracy w wysokości wynoszącej 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego). Maksymalna wysokość wynagrodzenia nie może przekroczyć progu ustawowego, a poszczególne składniki wysokości, określonych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Ostateczną wysokość wynagrodzenia w tym jego poszczególnych składników ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w formie uchwały.

Szczegółowe omówienie proponowanych zmian prawnych:

1. W projekcie proponuje się uproszenie zasad ustalania wynagrodzenia miesięcznego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru poprzez:

- skreślenie przepisów dotyczących przyznawania tym pracownikom dodatków funkcyjnych i specjalnych (zmiany w art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych) przy pozostawieniu obligatoryjnego dodatku stażowego.
- pozostawienie jako głównego składnika wynagrodzenia zasadniczego, którego wysokość – w granicach ustalonych w ustawie – określałby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Proponuje się również aby maksymalna i minimalna wysokość tego wynagrodzenia były ustalane w oparciu o obiektywizowany wskaźnik, jakim jest wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce (zmiany w art. 37, dodawany art. 37a, zmiany w art. 8-10).

W projekcie proponuje się aby – w zależności od kategorii pracowników – wysokość wynagrodzenia kształtowała się w granicach od 1 do 3-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni. Należy przy tym zaznaczyć, że jest to i tak wskaźnik niższy niż w 2009 r. Jak wspomniano wcześniej proporcja ta w 2009 r. była zdecydowanie wyższa.

Przeciętne wynagrodzenie w 2020 r. wynosiło 5411,45. Gdyby ustawa weszła w życie w 2021 r. maksymalna wysokość wynagrodzenia poszczególnych pracowników (bez dodatku stażowego) wynosiłaby w przypadku pracowników wskazanych w art. 37a:

- pkt 1 – 16 234,35 zł
- pkt 2 – 13 528,62 zł
- pkt 3 – 10 822,90 zł

Pobocznie należy wskazać, że wskaźnik 3-krotności wynagrodzenia osoby fizycznej jest stosowany m.in. w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dla przyjęcia, że organizacja zatrudniająca taką osobę przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego nie prowadzi działalności gospodarczej. Innymi słowy jest to przyjęty przez ustawodawcę limit dla uznania, że działalności organizacji pożytku publicznego jest działalnością non profit a nie działalnością o charakterze zarobkowym.

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego partycypują w dochodach z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Dochody z tego tytułu są uzależnione od aktualnej koniunktury gospodarczej. Nie ma przeciwwskazań aby wysokość wynagrodzenia osób zajmujących stanowiska kierownicze w samorządach również uzależnić od czynników koniunkturalnych.

Powyższe rozwiązanie w ocenie projektodawcy przyczyni się do stabilizacji zasad wynagradzania pracowników samorządowych, przyczyni się do zwiększenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (wysokość wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru nie będzie w mniejszym stopniu uzależniona od doraźnych decyzji politycznych podejmowanych na poziomie centralnym) oraz pozwoli na dostosowanie przez organ stanowiący ostatecznej wysokości wynagrodzenia do lokalnych warunków płacowych oraz sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym ustaleniu minimalnych gwarancji płacowych odzwierciedlających zakres obowiązków i odpowiedzialności na danym stanowisku pracy.

2. Drugą istotną zmianą jest przeniesienie z rozporządzenia wykonawczego do ustawy o pracownikach samorządowych zasad wynagradzania pracowników oraz wprowadzenie zasady, że to pracodawca samorządowy ustala zarówno minimalny jak i maksymalny (tak jak obecnie) poziom wynagradzania pracowników samorządowych (zmiana art. 36, 37, 38, dodanie art. 38 a, zmiana art. 39), co pozwoli

na dostosowanie tych stawek do lokalnych warunków i możliwości pracodawców samorządowych. Należy przy tym zauważyć, że pracodawców samorządowych będą wiązały ogólne zasady prawa pracy w tym przestrzeganie zasady równego traktowania pracowników, również w zakresie ustalania warunków płacowych. Proponuje się również wprowadzenie przepisu zgodnie z którym w regulaminie wynagradzania będą również ustalone zasady wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie powołania (zmiana wprowadzenia do wyliczenia w art. 39). Proponuje się również zwiększenie elastyczności w zakresie określania dodatków do wynagrodzeń dla pracowników. W tym zakresie proponuje się nie wymieniać w ustawie dodatku funkcyjnego jako składnika wynagrodzenia. Dodatek ma co do zasady charakter fakultatywny. Pracodawca samorządowy będzie mógł zdecydować, czy zlikwidować te dodatki i włączyć ich równowartość do wynagrodzenia zasadniczego czy też zachować ten dodatek i ustalić zasady jego przyznawania w regulaminie wynagradzania.

3. W przepisach przejściowych proponuje się wprowadzenie przepisów chroniących prawa nabyte pracowników do dodatku funkcyjnego. Ponadto proponuje się wprowadzenie przepisów dotyczących zasad ustalania wynagradzania osób zatrudnionych na podstawie wyboru, w tym wskazanie terminu na dostosowanie uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do nowego stanu prawnego. Z uwagi na zmianę zakresu upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy, określono termin na wydanie nowego rozporządzenia.

Skutki dla jednostek sektora finansów publicznych

Wejście w życie ustawy bezpośrednio nie powinno mieć wpływu na wzrost wydatków sektora publicznego w tym jednostek samorządu terytorialnego, a jeżeli wzrost wydatków będzie miał miejsce będzie on nieznaczny. Z uwagi na zaproponowane w projekcie ustawy widełki, w których ustalane będzie minimalne wynagrodzenie zasadnicze w zdecydowanej większości przypadków, o tym czy nastąpi wzrost wydatków na wynagrodzenia będą decydowały organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.