

# ŚIST

---

**Świętokrzyski Instytut**  
Samorządu Terytorialnego

Wynagrodzenie w gminach

2021



Narodowy Instytut Wolności  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju  
Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji  
Obywatelskich na lata 2018 – 2030



Program Rozwoju  
Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018–2030  
**PROO**

Pierwszego listopada wejdzie w życie ustawa o zmianie ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących stanowiska państwowe, która zmienia kwestie wynagradzania najważniejszych osób w państwie jak Prezydenta, Premiera czy Marszałka Sejmu, ale także wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Jak twierdzą wnioskodawcy projektu konieczność zmian wynika z faktu, że zasady wynagradzania najważniejszych osób w kraju, a także organów wykonawczych samorządów, nie ulegały zmianie od lat, a w ostatnich latach nastąpił wzrost nominalnego wynagrodzenia zarówno w sektorze przedsiębiorstw, w przemyśle i handlu, jak i wzrosła znacząco płaca minimalna.

Niniejszą analizę przygotowano na podstawie:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038) dalej jako ustawa o samorządzie gminnym;
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) dalej jako ustawa o pracownikach samorządowych;
- ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 1834) dalej jako ustawa o wynagradzaniu;
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936) dalej jako rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych;
- projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (numer w wykazie prac legislacyjnych RCL: RD419) dalej jako projekt rozporządzenia.

**Niniejszą analizę przygotowano biorąc pod uwagę stan prawny na dzień 25 października 2021 r.**

**Stan obecny:**

Kwestie wynagrodzeń organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) oraz diet dla radnych rad gmin i miast określa ustawa o samorządzie gminnym, a pozostałych pracowników zatrudnionych w urzędach i instytucjach gminnych (w tym

zastępców wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, sekretarzy i skarbników) reguluje ustawa o pracownikach samorządowych oraz akty wykonawcze wydane na ich podstawie.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 18 ust. 2 przyznaje radzie gminy / radzie miasta kompetencje do ustalanie wynagrodzenia wójta (także odpowiednio burmistrza i prezydenta miasta), stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Pracodawcą wójta (także odpowiednio burmistrza i prezydenta miasta) jest urząd gminy, a czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza i prezydenta miasta) związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy. Natomiast wynagrodzenie wójta (burmistrza i prezydenta miasta) ustala rada gminy/ rada miasta w drodze uchwały. Rada gminy / rada miasta nie ma jednak tutaj swobodnego wyboru, ale musi wziąć pod uwagę przepisy dotyczące minimalnego wynagrodzenia, a także maksymalne limity, które wynikają z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Podstawą do jego wydania jest art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, który upoważnia Radę Ministrów do określenia m.in. warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, maksymalny poziom dodatku funkcyjnego, a także wysokość dodatku specjalnego dla wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Rozporządzenie ma także regulować poboczne kwestie wynagrodzenia, które dotyczą jednak również organów wykonawczych, tj. 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, o którym mowa w ust. 1, Rada Ministrów bierze pod uwagę w szczególności rodzaj realizowanych zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach, potrzebę posiadania przez pracownika samorządowego umiejętności zawodowych i niezbędnego doświadczenia, liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

Ustalenie wynagrodzenia obejmuje wszystkie jego składniki, łącznie z dodatkiem służbowym i obligatoryjnym dodatkiem specjalnym, który przysługuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. W tym miejscu należy zaznaczyć, że niezgodna z prawem jest praktyka przyznawania organom wykonawczym dodatku specjalnego na podstawie art. 36 ust. 5. Stanowi on, że pracownikowi

samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Jest to jednak dodatek fakultatywny, w przeciwieństwie do dodatku specjalnego przyznawanego wójtom (burmistrzom i prezydentom) na podstawie art. 36 ust. 3.

Ustalenie wynagrodzenia ma – co do zasady – miejsce w momencie nawiązania stosunku pracy, czyli w chwili złożenia ślubowania. Jednak strony stosunku pracy mogą w późniejszym czasie zmienić warunki płacy. Kwestie płacowe budzą wiele emocji między organami wykonawczymi, uchwałodawczymi i mieszkańcami tworzącymi wspólnotę samorządową. Szczególnie interesujące dla nauki o administracji są sytuacje, w którym wizja gminy organu wykonawczego „rozjeżdża się” z wizją organu uchwałodawczymi. W takich przypadkach swoją rolę odgrywa sądownictwo powszechne (w aspekcie kształtu stosunku pracy) i sądownictwo administracyjne (w zakresie legalności uchwał organów uchwałodawczych).

Obecnie rada gminy czy rada miasta nie ma więc pełnej dowolności w ustaleniu wynagrodzenia wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawa o pracownikach samorządowych maksymalne wynagrodzenie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru w urzędzie gminy, czyli wójta burmistrza i prezydenta miasta nie może przekroczyć w okresie miesiąca **siedmiokrotności kwoty bazowej** określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Wraz z wejściem w życie ustawy o wynagrodzeniach, co nastąpi 1 listopada br., maksymalne wynagrodzenie tych osób nie będzie mogło przekroczyć w okresie miesiąca **11,2-krotności** 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, co oznacza wzrost tej wartości o 60% w stosunku do wartości poprzedniej. W 2021 r. wynosi ona 1789,42 zł.

Odrębną kwestią są diety radnych. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach określonych przez radę gminy czy radę miasta. Obecnie wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie **1,5 - krotności** kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Zgodnie ze zmianami,

które mają wejść w listopadzie maksymalna wysokości diet przysługujących w ciągu miesiąca radnym będzie odpowiadała **2,4 - krotności** kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Taka zmiana oznacza wzrost maksymalnej wysokości diety o 60% w stosunku do obecnej wartości.

### **Zmiany ustawy to dopiero pierwszy krok**

Zmiana ustawy to dopiero pierwszy krok w zmianie wynagrodzeniach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, a także innych pracowników samorządowych, w tym tych pracujących na podstawie powołania. W przygotowaniu jest już projekt rozporządzenia, które ma zmienić obecne rozporządzenie o wynagradzaniu pracowników samorządowych i dostosować „widełki” wynagrodzenia organów wykonawczych, a także pracowników urzędów zatrudnionych na podstawie powołania (zastępcy wójtów, burmistrzów i prezydentów, sekretarze, skarbnicy) oraz innych pracowników samorządowych do wymogów znowelizowanej ustawy o wynagradzaniu oraz podniesionej płacy minimalnej. Do wydania tego rozporządzenia upoważnia Radę Ministrów art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Określono w nim szczegółowo warunki i sposoby wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru, z uwzględnieniem nowego ustawowego limitu maksymalnego wynagrodzenia. Projektowane rozporządzenie poprawia także wynagrodzenia zastępców wójta, burmistrz i prezydenta miasta, a także sekretarzy i skarbników gmin. Dodatkowo projekt rozporządzenia ustala wyższe minimalne poziomy wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (w związku z podwyższeniem minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2022 r. wysokości).

Do projektowanego rozporządzenia dołączono tabele zawierające wykaz stanowisk pogrupowanych w zależności od sposobu nawiązania stosunku pracy, kwoty maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego i maksymalnego dodatku funkcyjnego dla stanowisk, na których nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru lub powołania oraz w odniesieniu do pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę – tabelę kwot minimalnego miesięcznego poziomu wynagrodzenia zasadniczego.

W załączniku nr 1 określono tabele zawierające wykaz stanowisk w urzędach gmin, miast (miast na prawach powiatu), w starostwach powiatowych, w urzędach marszałkowskich, w biurach związków jednostek samorządu terytorialnego, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie wyboru. Ponadto, tabele zawierają kwoty maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach. Kwoty zostały dopasowane w taki sposób, aby łącznie z dodatkiem specjalnym nie przekroczyły wysokości 20041,50 zł, tj. zgodnie z nowym brzmieniem art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych 11,2-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (kwota bazowa w 2021 r. wynosi 1789,42 zł).

W załączniku nr 2 określono tabele zawierające wykaz stanowisk w urzędach gmin, miast (miast na prawach powiatu), w starostwach powiatowych, w urzędach marszałkowskich, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania. Ponadto, tabele zawierają kwoty maksymalnego poziomu: wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach, a także minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach. Ustalając maksymalne kwoty wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pozostawiono dotychczasowe relacje między poszczególnymi stanowiskami oraz relacje w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru.

Z kolei załącznik nr 3 zawiera tabele dotyczące pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w urzędach gmin, miast (miast na prawach powiatu), w starostwach powiatowych, w urzędach marszałkowskich, w biurach związków jednostek samorządu terytorialnego oraz w samorządowych jednostkach organizacyjnych.

Przedmiotowe zmiany dotkną prawdopodobnie wszystkie z 2477 gmin, w tym 1523 wójtów, 847 burmistrzów i 107 prezydentów miast.

Dla przykładu wójt i burmistrz w gminie do 15 tys. zarobi maksymalnie 10 250 zł (wynagrodzenie zasadnicze) i 3150 zł (dodatek funkcyjny), w porównaniu do jeszcze obecnych widełek oznacza to wzrost o niemal 60 % (obecnie wynagrodzenie zasadnicze ma mieścić się

w przedziale 3400 – 4700 zł i maksymalnie 1900 zł dodatku). Włodarze w większych gminach mogą liczyć na trochę większe maksymalne wynagrodzenie zasadnicze i maksymalny dodatek (gminy powyżej 15 tys. a mniej niż 100 tys. odpowiedni max. 10 430 zł wynagrodzenia zasadniczego i max. 3450 zł dodatku, a gminy zamieszkiwane przez więcej niż 100 tys. max. 10 770 zł wynagrodzenia zasadniczego i max. 3450 dodatku). Prezydent miasta na prawach powiatu również może liczyć maksymalnie na 10 770 zł wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnie 3450 zł dodatku funkcyjnego, a w przypadku miasta powyżej 300 tys. mieszkańców dodatek ten maksymalnie wyniesie 4100 zł.

Wzrośnie również wynagrodzenie zastępców włodarzy gmin oraz skarbników. Zastępca prezydenta miasta na prawach powiatu będzie zarabiał maksymalnie 9730 zł wynagrodzenia zasadniczego i 4500 zł dodatku funkcyjnego. Niewiele mniej zarobią zastępcy i skarbnicy w gminach zamieszkiwanych przez więcej niż 15 tys. a mniej niż 100 tys. mieszkańców. Tam te osoby zarobią maksymalnie 9040 zł wynagrodzenia zasadniczego i 3650 zł dodatku funkcyjnego. Z kolei zastępca wójta, burmistrza w gminie do 15 tys. max. 8340 zł wynagrodzenia zasadniczego i max. 2900 zł dodatku funkcyjnego. Należy zaznaczyć, że wynagrodzenie osób zatrudnionych na podstawie powołania zależy już nie od rady gminy czy rady miasta, a od decyzji wójta (burmistrz, prezydenta miasta), co ułatwi zmiany w przypadku oporu radnych.

### Ostatnie słowo

Oczywiście zmiana przepisów ustawowych nie powoduje automatycznie zmian w wynagrodzeniach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, bo ostatnie słowo i decyzja – zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym – należy do rady gminy lub rady miasta, bo ustalanie wynagrodzenia organu wykonawczego to jej kompetencja. Niemniej jednak rada nie będzie miała tu już takiej swobody i dowolności jak dotychczas. Warto bowiem zwrócić uwagę, że od listopada w ustawie o pracownikach samorządowych do art. 37 zostanie dodany ust. 4, który określa minimalne wynagrodzenia m.in. wójta, burmistrza i prezydenta miasta na poziomie nie mniejszym niż 80% maksymalnego wynagrodzenia. Maksymalne wynagrodzenie na danym stanowisku stanowi suma maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, a także maksymalnej kwoty dodatku specjalnego.