

Uzasadnienie

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Podstawowym celem projektowanej nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych jest określenie sprawiedliwych, jasnych i czytelnych dla społeczeństwa zasad ustawowych w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, które równocześnie gwarantować będą większe zainteresowanie pracą w samorządzie osób o pożądanym kwalifikacjach.

Obowiązujący model ustalania wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru jest niestabilny i oparty o niejasne kryteria, a obowiązujące ograniczenia wysokości płac sprawiają, że są one drastycznie niższe od tych oferowanych na stanowiskach kierowniczych w sektorze prywatnym. Taki stan rzeczy prowadzi do obniżenia atrakcyjności sprawowania funkcji kierowniczych w jednostkach samorządu terytorialnego przez osoby posiadające pożądaną kwalifikację oraz wpływa negatywnie na motywację do ubiegania się o nie. Osoby kierujące jednostkami samorządu terytorialnego wykonują pracę o publicznym charakterze, obciążoną wysokim poziomem osobistego ryzyka prawnego nie tylko za decyzje własne, lecz również za decyzje podwładnych – podejmowane w niespójnym systemie prawnym. Równocześnie, osób tych dotyczy szereg ograniczeń w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia w trakcie sprawowania mandatu oraz po zakończeniu wykonywania funkcji.

Biorąc pod uwagę fakt, że samorząd terytorialny w Polsce odpowiada za istotną część wydatków publicznych - w tym za przeważającą część inwestycji publicznych - zasadne jest, aby osoby kierujące poszczególnymi jego jednostkami posiadały poziom wiedzy, doświadczenia i kwalifikacji umożliwiających sprawne i korzystne dla całego państwa funkcjonowanie tego sektora. Koszt dla systemu finansów publicznych związany z wprowadzeniem systemu wynagrodzeń pozwalającego pozyskać kompetentnych menedżerów, jest niewspółmiernie niski w porównaniu do korzyści dla gospodarki całego państwa, jakich mogą przysporzyć dobrze zarządzane samorzady. Oszczędności czynione od lat w tym obszarze mogą w niedalekiej przyszłości prowadzić do wymiernych strat wynikłych z postępującego odpływu z samorządów osób kompetentnych i zaangażowanych społecznie.

Obowiązujący model ustalania wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oparty o ustawowy mechanizm ograniczający maksymalną wysokość ich miesięcznego wynagrodzenia do poziomu siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe jest niezrozumiały i wadliwy. Budżety jednostek samorządu terytorialnego, z których wypłacane są wynagrodzenia osób kierujących jednostkami

samorządu terytorialnego są bowiem odrębne od budżetu państwa. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje przy tym konstytucyjnie gwarantowana samodzielność w dokonywaniu wydatków budżetowych. Obecny system budzi również inne uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej, w szczególności z uwagi na określenie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) minimalnego i maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, z uwagi na brak umocowania ustawowego do uregulowania przedmiotowej materii.

Niezależnie od wyżej zasygnalizowanych zastrzeżeń natury prawnej, zasadniczą konsekwencją obowiązującego systemu jest postępujące na przestrzeni ostatnich lat znaczące obniżenie faktycznej i relatywnej wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

Aktualnie obowiązujący mnożnik kwoty bazowej (tj. siedmiokrotność tej kwoty) będący podstawą ustalenia maksymalnego poziomu miesięcznego wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, nie był zmieniany od dnia jego wprowadzenia tj. od dnia wejścia w życie tzw. ustawy kominowej¹ (1 sierpnia 2000 r.). Równocześnie, kwota bazowa na podstawie której obliczany jest maksymalny poziom wynagrodzenia miesięcznego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru pozostaje w zasadzie od 10 lat w tzw. zamrożeniu. W 2011 r. w związku z kryzysem gospodarczym wspomnianą kwotę bazową zmniejszono z 1835,35 zł do 1766,46 zł i od tamtego czasu zwiększono ją zaledwie o 22,96 zł (niecałe 1,3%).

Zasadności zamrożenia maksymalnego poziomu wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru przeczą ogólne tendencje obserwowane na rynku pracy - od 2010 do 2018 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło o blisko 45%, a minimalne wynagrodzenie miesięczne o niemal 60%.

Najbardziej obrazowo dynamikę zmian wysokości wynagrodzeń w Polsce w stosunku do degradacji maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru pokazuje zestawienie proporcji pomiędzy nimi na przestrzeni ostatnich 18 lat:

¹ Tj. ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1252 z późn. zm.)

Rok	Stosunek maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia wójta do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ²	Stosunek maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia wójta do minimalnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej
2000	5,41	14,90
2001	5,44	14,77
2002	5,26	14,77
2003	5,10	14,03
2004	5,05	14,03
2005	5,00	14,03
2006	4,88	13,46
2007	4,49	12,91
2008	4,20	10,98
2009	4,14	10,07
2010	3,98	9,76
2011	3,63	8,92
2012	3,51	8,24
2013	3,39	7,73
2014	3,26	7,07
2015	3,17	7,07
2016	3,06	6,68
2017	2,93	6,26
2018	2,71	5,96

Z przedstawionego zestawienia wynika, że o ile w 2000 r. maksymalny poziom wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru pozostawał do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w proporcji 5,41 to obecnie relacja ta zmniejszyła się dwukrotnie i wynosi 2,71. W stosunku natomiast do minimalnego wynagrodzenia za pracę widać drastyczny spadek proporcji z poziomu 14,9 do 5,96.

Przedstawione zestawienia mają wyłącznie charakter poglądowy. Pomijają one wiele istotnych czynników ekonomicznych wpływających na ocenę dynamiki „wzrostu” wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, takich jak chociażby: zmiana cen towarów i usług konsumpcyjnych, czy zmiana siły nabywczej pieniądza. Pomijają one także znaczący wzrost zakresu obowiązków i odpowiedzialności tych pracowników, jaki miał miejsce w okresie ostatnich 18 lat.

² Dane ze stron rządowych GUS, dostępne pod adresem WWW: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-miesieczne-wynagrodzenie-w-gospodarce-narodowej-w-latach-1950-2017,2,1.html>

Zamrożenie wysokości maksymalnego wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru przy faktycznym spadku siły nabywczej uzyskiwanych środków pieniężnych niewątpliwie zaprzecza spoczywającemu na ustawodawcy obowiązki uwzględniania zmian i tendencji gospodarczych w kształtowaniu wynagrodzeń osób piastujących funkcje organów władzy publicznej. Prowadzi również do tego, że w bardzo wielu gminach zastępcy wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz skarbnicy i sekretarze otrzymują wynagrodzenia wyższe do swoich przełożonych. W większych miastach coraz powszechniejsze jest zjawisko wyższych wynagrodzeń średniej kadry kierowniczej i specjalistów. Tendencja ta wynika z realiów współczesnego rynku pracy, który za sprawą swojej rosnącej konkurencyjności wymusza konieczność podnoszenia wynagrodzeń w celu pozyskania i utrzymania kompetentnych w swoich obszarach specjalistów i jest niejednokrotnie warunkiem utrzymania odpowiedniego poziomu świadczonych usług publicznych. Z punktu widzenia kształtowania hierarchii wynagrodzeń w urzędach taka sytuacja jest jednak głęboko patologiczna.

Celem niniejszego projektu ustawy jest naprawa niedoskonałości obowiązującego modelu prawnego wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Proponowane w nim rozwiązania opracowano kierując się następującymi założeniami systemowymi:

- 1) Kształtowanie wynagrodzeń pracowników samorządowych, w tym także pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, stanowi kompetencję jednostek samorządu terytorialnego. Jest ono elementem ich samodzielności finansowej objętej ochroną konstytucyjną. W konsekwencji, ingerencja państwowa w tę sferę może być dokonana wyłącznie w drodze ustawowej, zwłaszcza gdy dotyczy organów samorządu terytorialnego, i powinna ograniczać się do rozwiązań niezbędnych, które znajdować będą uzasadnienie w ochronie lub realizacji innych dóbr czy wartości konstytucyjnych, jeśli można przypisać im pierwszeństwo przed konstytucyjnym obowiązkiem ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w chwili dokonywania ingerencji.
- 2) Model wynagradzania pracowników samorządowych musi uwzględniać konstytucyjne zasady zapewnienia każdemu dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). W kontekście tej zasady, za minimalny wymóg systemu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru uznać należy, takie ukształtowanie jego zasad, by warunki płacy nie działały zniechęcająco na potencjalną chęć ubiegania się o stanowisko w organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego.
- 3) Wynagrodzenie pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru stanowi wynagrodzenie osoby pełniącej funkcję organu lub członka organu jednostki samorządu terytorialnego, które zgodnie z Konstytucją RP mają pozostawać niezależne od organów administracji rządowej, w szczególności zaś nie mogą być objęte zwierzchnictwem służbowym organów administracji rządowej.

4) Wynagrodzenie pracownika samorządowego stanowi wynagrodzenie pracownicze konkretnej osoby na stanowisku o ustawowo określonej specyfice, czego skutkiem jest to, że:

- w ujęciu generalnym (co do stanowiska): poziom tego wynagrodzenia powinien spełniać konstytucyjny wymóg godziwości, w szczególności odpowiadać zakresowi obowiązków, odpowiedzialności i ograniczeń w podejmowaniu innej działalności zawodowej i gospodarczej,
- w ujęciu konkretnym (co do osoby): poziom tego wynagrodzenia powinien uwzględniać atrybuty konkretnej osoby (pracownika), w szczególności w sytuacji dokonywania zmiany wynagrodzenia podlegać powinien procesowi wartościowania zakresu powierzanych zadań i sposobu ich realizacji,

Projekt niniejszej ustawy oparty został na ww. założeniach gwarantując urealnienie wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru zgodnie z pierwotną intencją ustawodawcy towarzyszącą wprowadzeniu tzw. ustawy kominowej oraz zgodnie z obserwowanymi tendencjami rynkowymi w gospodarce - w sposób pozwalający na łatwą kontrolę i ocenę społeczną projektowanych rozwiązań prawnych.

2. Proponowane zmiany

2.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektowanych zmian ustawowych

Projektowane rozwiązania prawne dotyczą wyłącznie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Wynika to z faktu, że jest to jedyna grupa pracowników samorządowych, której wysokość wynagrodzenia jest obecnie uzależniona od decyzji administracji rządowej, pomimo zagwarantowanej Konstytucją RP samodzielności i odrębności jednostek samorządu terytorialnego.

Za objęciem projektowanymi regulacjami ustawowymi całej grupy stanowisk publicznych obsadzanych w drodze wyboru przemawia przypisana im szczególna funkcja ustrojowa w systemie prawa polskiego są to bowiem stanowiska organów wykonawczych lub stanowiska w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do zakresu przedmiotowego nowelizacji, wskazać trzeba, że w projekcie ustawy proponuje się rewizję modelu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru wyłącznie w odniesieniu do niektórych spośród składników ich wynagrodzenia. W projekcie ustawy określa się zasady i tryb ustalania następujących składników wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru: wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego, dodatku specjalnego oraz nagrody rocznej. W odniesieniu do innych świadczeń z tytułu zatrudnienia przysługujących pracownikom samorządowym zatrud-

nionym na podstawie wyboru (takich jak np. dodatek za wieloletnią pracą, czy odprawa emerytalno-rentowa) nadal znajdować będą zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Objęcie projektem ustawy wyłącznie niektórych świadczeń ze stosunku zatrudnienia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru wynika z ich specyfiki związanej ze wspomnianą już funkcją ustrojową zajmowanych przez nich stanowisk publicznych, wyróżniając je tym samym spośród składników wynagrodzenia pracowników samorządowych jako takich.

2.2. Określenie zasad kalkulacji wysokości wynagrodzenia zasadniczego

W projekcie ustawy proponuje się wyraźne uregulowanie na poziomie ustawowym zasad ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Oznacza to odejście od mało elastycznej i podlegającej szybkiej dezaktualizacji metody kwotowego określania minimalnego i maksymalnego poziomu tego wynagrodzenia w rozporządzeniu rządowym. Ponadto, wpisuje się ono w konstytucyjny wymóg wprowadzania ograniczeń samodzielności finansowej samorządów w drodze ustawowej.

W projekcie zaproponowano mnożnikowy system ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, dla którego kwotą bazową stanowić będzie przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położona jest jednostka samorządu terytorialnego, w której zatrudniony jest pracownik samorządowy.

Odniesienie do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położona jest jednostka samorządu terytorialnego, w której zatrudniony jest pracownik samorządowy, celem skalkulowania wysokości jego wynagrodzenia zasadniczego pozwala na:

- oderwanie wysokości wynagrodzeń samorządowych od stanu budżetu państwa, z którego nie są one finansowane,
- zrelatywizowanie wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych do uwarunkowań lokalnych, w ramach których realizują oni swoje obowiązki pracownicze, w szczególności różnych rynków pracy i różnych kosztów utrzymania się w poszczególnych województwach,
- uelastycznienie systemu wynagradzania z punktu widzenia zmian w gospodarce narodowej poprzez możliwość okresowej rewizji aktualności wysokości wynagrodzenia zasadniczego bez konieczności dokonywania nowelizacji obowiązujących przepisów prawa,
- trwałe powiązanie wysokości wynagrodzeń z kondycją gospodarczą oraz stanem rynku pracy w regionie.

Zaletą proponowanego w projekcie ustawy rozwiązania jest przede wszystkim jego prostota i transparentność. Proponowany mechanizm podlega łatwej ocenie z punktu widzenia jego społecznej akceptowalności. Nie wymaga on bowiem wiedzy ze strony obywateli na temat wskaźników oraz kryteriów makro- i mikroekonomicznych przesądzających o takim, czy innym sposobie wartościowania pracy na określonym stanowisku publicznym, lecz wyłącznie oceny proponowanej w projekcie ustawy proporcji pomiędzy wynagrodzeniem przeciętnym a wynagrodzeniem osoby pełniącej określoną funkcję publiczną.

Niewątpliwie zaletą proponowanego rozwiązania normatywnego w wymiarze praktycznym jest również to, że kształtowanie wysokości wynagrodzeń uwzględniających realia rynkowe (ryнку pracy) stawia samorząd w pozycji konkurencyjnego (i porównywalnego) pracodawcy w stosunku do sektora prywatnego. Powinno się to przyczynić – w określonej perspektywie czasu – do zwiększenia zainteresowania służbą publiczną osób o pożądanym kwalifikacjach i doświadczeniu.

W projekcie ustawy proponuje się, aby w odniesieniu do organów wykonawczych oraz przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (odpowiednio także do przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych związków oraz dzielnic m.st. Warszawy) wynagrodzenie zasadnicze skalkulowane według zasad określonych ustawą stanowiło wynagrodzenie gwarantowane. Oznacza to tym samym ograniczenie właściwości organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przysługującej im dotychczas kompetencji do ustalania wysokości wynagrodzenia organu wykonawczego lub przewodniczącego kolegiального organu wykonawczego, ale wyłącznie w zakresie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.

Przyjęcie mechanizmu automatycznego ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego w odniesieniu do wskazanej powyżej grupy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru pozwoli na zaprzestanie nierzadko spotykanego w praktyce zjawiska wykorzystywania kompetencji do ustalania ich wynagrodzenia jako narzędzia nieformalnego nacisku na organ wykonawczy, lub wręcz narzędzia walki politycznej. Przedmiotowa zmiana niewątpliwie ogranicza dotychczasowe kompetencje organów stanowiących, jednakże z uwagi na cel, jakiemu ograniczenie to służy, którym jest zapewnienie większej stabilizacji warunków płacy pracowników, ingerencję tę uznać należy za uzasadnioną konstytucyjnie. Podkreślić przy tym trzeba także, że projekt ustawy utrzymuje dotychczasowy dodatek specjalny oraz wprowadza nagrodę roczną, jako składniki wynagrodzenia o charakterze motywacyjnym, którymi nadal może dysponować organ stanowiący dla oceny sposobu realizacji zadań przez organ wykonawczy (przewodniczącego organu wykonawczego).

W odniesieniu do pozostałych pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru w projekcie ustawy przyjęto, że wynagrodzenie zasadnicze skalkulowane według wyżej opisanego algorytmu nie będzie przyznawane z mocy ustawy, lecz stanowić będzie podstawę do określenia konkretnej wysokości wynagrodzenia przez osobę wykonującą względem nich czynności z zakresu prawa pracy – w granicach

widełek określonych ustawą. Zastosowanie w tym przypadku odmiennego modelu wynika z faktu, że w odniesieniu do tych pracowników wysokości ich wynagrodzenia nie ustala odrębny ustrojowo podmiot, lecz podmiot bezpośrednio organizujący pracę tych pracowników.

W projekcie ustawy proponuje się zastosowanie jednolitego mnożnika w wysokości 2,5-krotności kwoty bazowej do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego, z wyłączeniem gmin i powiatów województwa mazowieckiego. Korekta mnożnika dla jednostek samorządu terytorialnego z województwa mazowieckiego wynika z wpływu, jakie wywiera przeciętne wynagrodzenie miesięczne w Warszawie na przeciętne wynagrodzenie miesięczne w województwie. Pozostawienie wskaźnika bez korekty skutkowałoby istotnym zaburzeniem relacji w stosunku do wszystkich innych jednostek samorządu terytorialnego i mogłoby skutkować tym, że organ wykonawczy małej gminy (poniżej 15.000 mieszkańców) w województwie mazowieckim uzyskiwałby zdecydowanie wyższe wynagrodzenie zasadnicze niż prezydenci miast na prawach powiatów w większości województw. Ze wspomnianej korekty mnożnika wyłączeniu podlegać będą jedynie Prezydent m. st. Warszawy i burmistrz dzielnicy m. st. Warszawy, z uwagi na fakt, że do ^{tych} stanowisk uzasadnione jest zastosowanie mnożnika uwzględniającego poziom zarobków w Warszawie.

Proponowane w projekcie ustawy mnożniki do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, przy uwzględnieniu zasad kalkulacji wysokości innych składników wynagrodzenia tych pracowników, pozwalają na skalkulowanie wysokości łącznego wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru na pierwotnie zakładanym przez ustawodawcę (w tzw. ustawie kominowej) poziomie odpowiadającym poziomowi tych wynagrodzeń w określonej proporcji do poziomu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

2.3. Określenie zasad przyznawania i kalkulacji dodatku funkcyjnego

W projekcie ustawy podtrzymuje się dotychczasową zasadę, zgodnie z którą dodatek funkcyjny przysługuje każdemu pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie wyboru. Istotą dodatku funkcyjnego jest zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych w zależności od zakresu ich zadań i odpowiedzialności, co niewątpliwie służy realizacji jednej z podstawowych zasad prawa pracy, jaką jest zasada ekwiwalentności wynagrodzenia w stosunku do świadczonej pracy.

Proponowane rozwiązania różnicujące wysokość dodatku funkcyjnego w zależności od wielkości jednostki samorządu terytorialnego określanej liczbą jej mieszkańców nawiązują do stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 23/01, w którym wskazano, że poziom wynagrodzeń pracowników samorządowych nie musi być jednolity dla wszystkich pracowników na danym stanowisku, lecz może podlegać różnicowaniu z uwagi na obiektywne kryteria.

Trybunał wyraźnie wskazał w nim, że wielkość gminy uprawnia do dokonania takiego różnicowania z uwagi na to, że „*Istnieją niewątpliwie różnice w zakresie zadań publicznych w gminach większych i mniejszych.*”. Wskazał ponadto, że dużo większe wątpliwości pojawić musiałyby się wtedy, gdyby wysokość wynagrodzeń członków zarządu gminy oraz innych pracowników samorządowych byłaby we wszystkich gminach jednakowa i osoby sprawujące swoje funkcje w gminach dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców) otrzymywałyby identyczne wynagrodzenia jak w gminach małych (poniżej 15 tys. mieszkańców). Tym samym, Trybunał uznał, że kryterium wielkości jednostki samorządu terytorialnego jako kryterium różnicujące wysokość wynagrodzeń w sektorze samorządowym nie tylko nie stoi w opozycji do zasady równości (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), lecz służy jej pełniejszej realizacji różnicując warunki płacy w zależności od zakresu obowiązków przypisanych do określonej funkcji publicznej.

W kontekście proponowanych w projekcie wartości zwrócić należy w szczególności uwagę na fakt, że zakłada się w nim skokowy wzrost wysokości dodatku funkcyjnego dla prezydentów miast na prawach powiatu, którzy w ramach jednego stanowiska pracowniczego łączą funkcje właściwe dla wójta oraz zarządu powiatu i starosty. Prezydenci miast na prawach powiatu mają niejako „podwójny” zakres zadań, z czym wiąże się nie tylko dodatkowy nakład wymaganej od nich pracy, ale przede wszystkim zwiększony zakres ich odpowiedzialności. Tym samym, ustalenie dla tej grupy pracowniczej wyższego poziomu dodatku funkcyjnego jest w pełni uzasadnione.

W projekcie przyjęto, że wysokość dodatku funkcyjnego pracowników samorządowych podlega corocznej aktualizacji wraz z aktualizacją wysokości wynagrodzenia zasadniczego, co wynika z tego, że wynagrodzenie zasadnicze stanowi kwotę bazową do ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego.

2.4. Określenie zasad przyznawania i kalkulacji dodatku specjalnego

W projekcie ustawy przewiduje się możliwość przyznania każdemu pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie wyboru dodatku specjalnego. W przeciwieństwie zatem do obecnie obowiązującego modelu, w projekcie ustawy zrywa się z obligatoryjnością ustalenia dodatku specjalnego dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa.

W projekcie przyjęto, że wynagrodzenie pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, jak każde wynagrodzenie pracownicze, powinno uwzględniać nie tylko sam fakt zajmowania określonego stanowiska, lecz przede wszystkim konkretną pracę świadczoną w związku z jego zajmowaniem. Stąd też jego poziom powinien odpowiadać zaangażowaniu i efektom realizowanych przez pracownika działań.

Dodatek specjalny stanowić ma fakultatywny składnik wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, który może zostać mu przyznany wyłącznie w razie zwiększenia się zakresu jego obowiązków służbowych.

W projektowanym przepisie art. 36c ust. 1 ustawy wskazano, że dodatek specjalny przyznawany jest pracownikom pełniącym funkcję organu wykonawczego lub przewodniczącego tego organu w sytuacji spełnienia co najmniej jednego z poniższych warunków:

- realizacji przez pracownika zadań strategicznych jednostki samorządu terytorialnego,
- realizacji przez pracownika samorządowego zadań o znaczeniu wykraczającym poza obszar jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie porozumień samorządowych, porozumień z administracją rządową lub w ramach związków samorządowych
- pełnienia przez pracownika samorządowego funkcji reprezentanta jednostki samorządu terytorialnego, w której jest zatrudniony, w organach zarządzających krajowych lub międzynarodowych zrzeszeń lub w ramach innych form współpracy, w których uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego.

Z katalogu przesłanek przyznania dodatku specjalnego wynika, że ma on pełnić dwojaką funkcję:

- motywującą – pozwalając kształtować postawę pracownika samorządowego do stawianych przed nim zadań o szczególnym znaczeniu dla rozwoju macierzystej jednostki samorządu terytorialnego,
- rekompensacyjną – wyrównując poziom wynagrodzenia pracownika samorządowego podejmującego dodatkową aktywność publiczną w sposób adekwatny do zwiększonego zakresu obowiązków służbowych.

W projekcie przyjęto, że z uwagi na częściowo ocenny charakter spełnienia przesłanek uprawniających do nabycia prawa do dodatku specjalnego, podmiotem właściwym do jego przyznania i ustalenia jego wysokości będzie organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego, który jest organem kontrolnym w stosunku do organu wykonawczego, w ramach którego piastowane jest stanowisko z wyboru. Celem ograniczenia arbitralności w określaniu wysokości dodatku specjalnego, w projekcie proponuje się wprowadzenie jego górnego poziomu.

W odniesieniu do pozostałych pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, w projekcie ustawy przyjęto, że o przyznaniu i wysokości dodatku specjalnego decydować będzie osoba wykonująca w stosunku do nich czynności z zakresu prawa pracy, która jest w stanie ocenić ich zaangażowanie na danym stanowisku publicznym.

2.5. Określenie zasad przyznawania i kalkulacji nagrody rocznej

W projekcie ustawy przewiduje się możliwość przyznania każdemu pracownikowi zatrudnionemu na podstawie wyboru nagrody rocznej. Jest to propozycja powrotu do przewidzianej niegdyś w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych instytucji nagrody za osiągnięcia. Postulat powrotu do instytucji tej nagrody jest jednoznacznie wyrażany od lat w doktrynie, w której wskazuje się, że element ten ma

niezbędny w pracy zarządczej walor motywacyjny. Pozwala on na gratyfikację osiągnięć konkretnej osoby przyczyniających się do dobra jednostki samorządu terytorialnego w stopniu wykraczającym poza stopień oczekiwany, które mają większe znaczenie dla pracodawcy (wspólnoty mieszkańców), niż sam fakt piastowania stanowiska z wyboru³.

Podkreślić trzeba także, że instytucja nagrody za wyniki w pracy służy lepszej realizacji dyrektywy równego traktowania pracowników, o której mowa w art. 11² Kodeksu pracy. Przepis ten statuuje równość praw pracowniczych z tytułu jednakowego wypełniania tych samych obowiązków. Wynika z niego m.in. prawo do równej płacy za równą pracę. W tym aspekcie omawiany przepis koresponduje z art. 7 lit. a MPPGSiK (Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169), który mówi o równym wynagrodzeniu za pracę o równej wartości. *A contrario*, przywołane normy wyrażają nakaz różnicowania sytuacji pracowniczej (np. w sferze warunków płacowych) pracowników, którzy realizują takie same obowiązki, lecz wypełniają je w odmienny sposób, w szczególności osiągając lepsze wyniki⁴.

W projektowanym przepisie art. 36d ustawy przyjęto, że przyznanie nagrody rocznej będzie uzależnione od całościowej oceny pracy pracownika samorządowego za ubiegły rok. Aby zobiektywizować tę ocenę przyjęto, że nagroda roczna jest przyznawana pracownikowi samorządowemu pod warunkiem wydania przez regionalną izbę obrachunkową pozytywnej opinii dotyczącej przedłożonego przez organ wykonawczych sprawozdania z wykonania budżetu.

O przyznaniu nagrody rocznej i jej wysokości przy zachowaniu określonego ustawowo dolnego i górnego limitu, rozstrzygać ma w drodze uchwały organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego na sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu albo na kolejnej sesji, jednak nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia zakończenia sesji absolutoryjnej.

Z uwagi na to, że przesłanki przyznania nagrody rocznej odnoszą się do oceny efektów pracy organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, w projekcie ustawy przyjęto, że w odniesieniu do pozostałych członków kolegialnych organów wykonawczych przewodniczący tego organu (a w przypadku związku – przewodniczący zgromadzenia) również można przyznać nagrodę roczną w ustawowo określonych granicach.

2.6. Przepisy przejściowe

W związku z tym, że w dotychczasowym stanie prawnym wysokość poszczególnych składników wynagrodzenia pracowników samorządowych oraz ich

³ K. Walczak, *Komentarz do art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] K. W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014.

⁴ Por. J. Skoczyński, *Zasada równego traktowania pracowników*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1999, nr 7-8, s. 5.

wynagrodzenia łącznego regulowana była aktami prawnymi różnej rangi, w tym aktami wykonawczymi, w przepisach przejściowych określono skutki prawne wprowadzanych przepisów ustawowych dla obowiązywania tych aktów.

W projekcie ustawy przesądzono, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 4 i 6 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. część spośród regulacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) traci moc obowiązującą w dniu wejścia w życie ustawy. Dotyczy to tych spośród obecnie obowiązujących uregulowań rozporządzenia, które określają zasady ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego i dodatku specjalnego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. W pozostałym zakresie przyjmuje się, że dotychczasowe rozporządzenie pozostaje w mocy, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. We wskazanym okresie przejściowym prawodawca rządowy będzie dysponował odpowiednim czasem do dostosowania przepisów rozporządzenia do wprowadzanych niniejszą ustawą zmian prawnych.

W przepisach przejściowych projektu ustawy przesądzono także, że wraz z dniem jej wejścia w życie wygasają uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ustalające wynagrodzenie organów wykonawczych lub odpowiednio przewodniczących tych organów, za wyjątkiem przepisów ustalających wysokość dodatku specjalnego, które tracą moc po upływie 3 miesięcy od daty wejścia w życie niniejszej ustawy. Przyjęte rozwiązanie wynika z równoczesnego przesądzenia w przepisach końcowych projektu, że wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatek funkcyjny pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru mają zostać ustalone według nowych zasad począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, w którym ustawa wejdzie w życie.

2.7. Termin wejścia w życie

W projekcie ustawy przyjęto, że wchodzi ona w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po miesiącu jej ogłoszenia. Określenie wejścia w życie ustawy poprzez wskazanie na konkretny dzień miesiąca, ułatwi dostosowanie dotychczasowych wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru do zasad wprowadzanych nowelizacją.

Przyjęcie ustawy nie powoduje ujemnych skutków finansowych dla budżetu państwa.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.