

Sekretarz XXI wieku. (Nie)spełnione ambicje ustawodawcy i nowe–stare wyzwania dla sekretarzy polskich gmin

Katarzyna Śpiewok

Dr Daniel Budzeń

Wstęp

Znaczenie stanowiska sekretarza w ustroju samorządu terytorialnego jest niepodważalne w szczególności, gdy przyjmiemy szeroką perspektywę ustawodawcy, który już w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹ zdecydował o wyjątkowym statusie sekretarza gminy. Rozwiązanie praktykowane przez ponad osiem lat w gminach przeniósł w 1999 r. na grunt wówczas nowo utworzonych powiatów², 1 stycznia 2009 r. – do województw³, a później (w 2017 r.) do jedynej jak dotąd ustawowo umocowanej metropolii – Górnośląsko-Zagłębiowskiej⁴. Po wejściu w życie przepisów nowej ustawy o pracownikach samorządowych⁵ zarówno doktryna, organy nadzoru, jak i sądy są zgodne co do obligatoryjnego charakteru stanowiska sekretarza, niezależnie od rodzaju i wielkości jednostki samorządu terytorialnego⁶. Warto jednak podkreślić, że wcześniej, pomimo braku jednoznacznej regulacji ustawowej, w orzecznictwie również przeważał pogląd o obligatoryjności stanowiska sekretarza⁷.

¹ Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz.95.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w wersji opublikowanej w Dz. U z 1998 r. nr 91, poz. 578, art. 12, pkt 3, art. 37

³ W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa stanowisko sekretarza województwa pojawia się po raz pierwszy w wersji obowiązującej od 1 stycznia 2009 r. Wówczas nowa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458) w art. 5 wprowadziła stanowisko sekretarza jako obligatoryjne w województwach (ale także ostatecznie przesądziła o jego obligatoryjności w gminach i powiatach). Art. 49 tejże ustawy wprowadził zmiany w ustawie o samorządzie województwa – w art. 27b, 27c i 27f sekretarz województwa wymieniony jest wprost obok innych stanowisk zarządzających.

⁴ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 186, art. 37–39.

⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1135.

⁶ Tak m.in.: M. Tomaszewska, *Art. 5. Sekretarz gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2023; Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego”*, nr ewid. 49/2013/P12190/KAP; wyrok Sądu Najwyższego w Warszawie z dnia 1 lutego 2017 r., I PK 41/16.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 592/07; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., II OSK 1744/07.

Łącząc dwa istotne dla tej grupy zawodowej wydarzenia w 2025 r. – 35. rocznicę funkcjonowania samorządu terytorialnego w powojennej, demokratycznej Polsce oraz Kongres Sekretarzy organizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego, stawiamy sobie za cel sformułowanie legislacyjnych i praktycznych postulatów, które otworzą dyskusję nad pożądanym statusem i profilem zawodowym sekretarza drugiej połowy XXI wieku. W pierwszej kolejności wrócimy do uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁸. Uważamy bowiem, że właśnie nowa ustawa o pracownikach samorządowych była przełomowa – zmieniła istotnie status prawny sekretarzy oraz wyposażała organy wykonawcze gmin, powiatów i województw w znaczącą swobodę kształtowania najważniejszych elementów systemu zarządzania pracownikami. Następnie na podstawie przeglądu dokumentów dostępnych w biuletynach informacji publicznej gmin województwa śląskiego sprawdzimy, w jakim stopniu założenia ustawodawcy zostały przeniesione na praktykę gmin. W kolejnym rozdziale, opierając się na danych pochodzących ze statystyki publicznej, podejmiemy próbę kwantyfikacji potencjalnej odpowiedzialności sekretarzy gmin na podstawie środków finansowych alokowanych w budżetach gmin na administrację publiczną oraz liczby pracowników samorządowych. Dalej postaramy się uchwycić wyzwania stojące przed administracją samorządową w zakresie koordynacji i polityki zarządzania personelem oraz zdefiniować rolę, jaką mogliby odgrywać w tej kwestii sekretarze. Podstawą rozważań dotyczących koordynacji jest m.in. raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z 2021 r. oraz analiza dokumentów dostępnych w biuletynach informacji publicznej wybranych gmin województwa śląskiego.

Za najważniejsze zagadnienia z punktu widzenia sprawności działania administracji samorządowej uznaliśmy: (1) ustawowe przesądzenie o roli i katalogu zadań sekretarzy, (2) wzmocnienie koordynacji oraz (3) politykę personalną. Osobę piastującą stanowisko sekretarza postrzegamy jako doświadczonego i profesjonalnego organizatora administracji samorządowej w gminie, powiecie, województwie czy metropolii.

Rozdział 1

Sekretarz w 2025 roku. Dyrektor generalny urzędu czy menedżer administracji samorządowej? Role i zadania sekretarzy gmin w założeniach i w praktyce

⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 1135.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej wymusiła zmianę podejścia do organizacji administracji publicznej. Domeną administracji już nie miały być hierarchia i procedury, a skuteczność w realizacji interesów: państwowego i – równie ważnego – społecznego, w ramach obowiązującego prawa. Najprościej różnicę między starym a nowym modelem administracji można zobrazować na przykładzie terminowości załatwiania spraw. Podczas gdy kierownik ery weberowskiej biurokracji skupiał swoją uwagę na tym, by decyzja została wydana w ustawowym terminie, kierownik XXI wieku zadba o to, by obywatel otrzymał ją w terminie możliwie najkrótszym. Cele publiczne zindywidualizowane do poziomu jednostki samorządu terytorialnego stały się równie ważne co zunifikowane w przepisach zadania publiczne, a skuteczność ich realizacji jest nie mniej ważna od zgodności działania z prawem powszechnie obowiązującym, miejscowym i wewnętrznymi procedurami⁹. Skuteczność działania interpretowana jest więc zdecydowanie szerzej – nie tylko przez pryzmat spełnienia wymogu prawnego (np. nakazu wydania decyzji na wniosek obywatela), lecz także z perspektywy potrzeb obywatela (np. by decyzja ta została wydana „od ręki”, jak w przypadku aktów stanu cywilnego czy rejestracji pojazdu).

Podniesiona przez Unię Europejską poprzeczka co do sposobu wykonywania zadań publicznych, w tym wydane przez Komitet Rady Europy rekomendacje w sprawie statusu urzędników służby publicznej¹⁰, skłoniła ustawodawcę do dokończenia reformy administracji¹¹. W efekcie przygotowana została m.in. nowa ustawa o pracownikach samorządowych, uznanych za jeden z dwóch filarów służby publicznej w Polsce¹². Sekretarz (odpowiednio: gminy, powiatu i województwa) miał zostać najwyższym rangą urzędnikiem samorządowym, odpowiednikiem dyrektora generalnego w służbie cywilnej. Intencją ustawodawcy było zapewnienie najwyższego poziomu profesjonalizmu i apolityczności na stanowisku sekretarza, który „[...] jako apolityczny i kompetentny urzędnik będzie zapewniał ciągłość i właściwą organizację pracy urzędu [...]”¹³. Chcąc jednak uwzględnić różnorodność samorządów i potrzeb obywateli oraz uszanować niezależność organów samorządowych, ustawodawca określił zakres kompetencji sekretarza zaledwie intencjonalnie i pozostawił w ostateczności swobodę jego kształtowania organowi wykonawczemu. Wydaje się, że ostateczny kształt przepisu art. 5 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, mimo że oparty na pozytywnych przesłankach, przesądził w praktyce o osłabieniu pozycji sekretarza, a w efekcie ograniczeniu skuteczności realizacji zarysowanych w niej ambitnych celów.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, art 68.

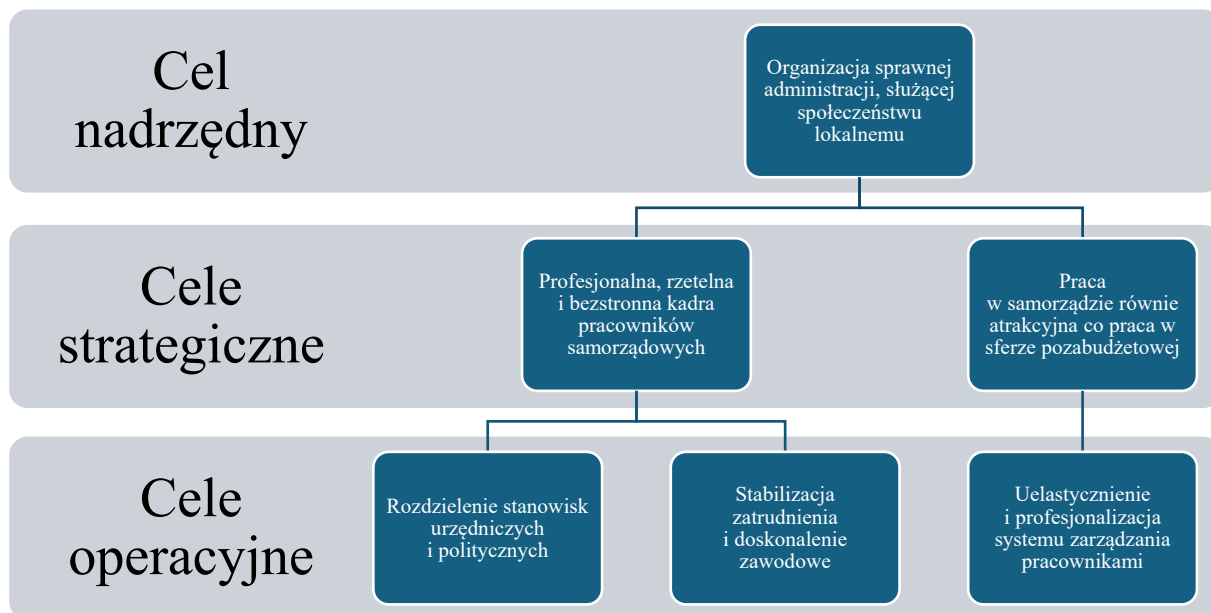
¹⁰ R/2000/6 z 24 lutego 2000 r.

¹¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie, M.P. z 2008 r. nr 8, poz. 99.

¹² Wraz ze służbą cywilną, której pragmatyka służbowa również została opracowana na nowo w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 409.

¹³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, Druk nr 752, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/752> [data dostępu: 15.07.2025].

Uzasadnienie do projektu ustawy dobrze oddawało zarówno nadrzędny cel reorganizacji samorządowej służby publicznej, jak i cele niższego rzędu¹⁴.



Rys. 1. Cele ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/752> [data dostępu: 15.07.2025].

Wskazane założenia wymagały rewolucyjnych rozwiązań, by skutecznie mogły zostać wprowadzone w życie. Stąd z jednej strony ustalono obowiązek zatrudnienia na umowę o pracę doświadczonego „superurzędnika”, a z drugiej – zaplanowano zniesienie większości formalnych barier, które do 1 stycznia 2009 r. istotnie ograniczały możliwość kształtowania systemu zarządzania samorządowym personelem¹⁵. Z założenia to właśnie „superurzędnik” miał zapewniać ciągłość działania urzędu, jego właściwą organizację oraz realizować politykę zarządzania personelem gwarantującą zawodowe, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań publicznych.

Przyjrzyjmy się więc rozwiązaniom regulującym status sekretarza w odniesieniu do celów ustawy, cofając się do roku 2008¹⁶. Poniżej w tabeli 1 zestawiliśmy samoocenę przyjętych rozwiązań, nadając im status: wspierających realizację celów (v), osłabiających je (x) czy też pozostających wobec nich neutralnymi (-).

¹⁴ Odzwierciedlone w części w preambule zawartej w art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

¹⁵ Drugie wymienione zagadnienie będzie rozwijane w opracowaniu tylko w zakresie, w jakim wiąże się wprost ze stanowiskiem sekretarza.

¹⁶ Współautorka opracowania uczestniczyła w pracach nad projektem ustawy w ramach opinii formułowanej przez Śląski Związek Gmin i Powiatów.

Tab. 1. Stanowisko sekretarza a cele ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych

Regulacja ustawowa	Organizacja sprawnej administracji	Profesjonalna, rzetelna i bezstronna kadra pracowników samorządowych	Praca w samorządzie równie atrakcyjna co praca w sferze pozabudżetowej
Sekretarz w urzędzie każdej JST	✓	✓	✓
Sekretarz jest doświadczonym urzędnikiem	✓	✓	
Sekretarz zatrudniony na podstawie umowy o pracę, a nie powołania	✓		
Sekretarz odpowiada za właściwą organizację urzędu	✓	✓	
Sekretarz realizuje politykę zarządzania zasobami ludzkimi		✓	✓
Kierownik urzędu może (ale nie musi) upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w tym m.in. wymienionych powyżej	✗	✗	✗
Sekretarz nie należy do partii politycznej (i nie może tworzyć partii)	–	–	–

Źródło: opracowanie własne.

Za istotne i wprost powiązane z celami postrzegamy jednoznaczne ustawowe przesądzenie o obowiązku utworzenia stanowiska sekretarza w każdej jednostce samorządu terytorialnego (świadomi również odmiennych opinii, które prezentujemy poniżej). Podobnie powiązanie kwalifikacji sekretarza z doświadczeniem w administracji samorządowej i doświadczeniem kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych pozwala skupiać uwagę organu wykonawczego na rozwoju lokalnym, budowaniu partnerstw i zarządzaniu strategicznym, pozostawiając bieżące funkcjonowanie administracji sekretarzowi. Umiejętność przełożenia na praktykę przepisów ustrojowych i administracyjnych oraz operacyjną sprawność działania w ramach systemu finansów publicznych postrzegamy jako warunek *sine qua non* dla organizacji sprawnej i profesjonalnej administracji. W takie kompetencje wyposażeni są urzędujący dzisiaj sekretarze.

Z kolei zmiana stosunku pracy z powołania (w którym powołującym był organ uchwałodawczy) na umowę o pracę (zawieraną z kierownikiem urzędu – organem wykonawczym) była istotnym krokiem do uniezależnienia sekretarza od kadencyjnych zmian politycznych oraz likwidacji zarzewia konfliktu pomiędzy organem wykonawczym a niejednokrotnie opozycyjnym w stosunku do niego organem uchwałodawczym. Z pewnością również zwiększyło to szansę na zachowanie ciągłości działania administracji, chociaż nie odebrało organowi wykonawczemu możliwości zmiany personalnej na tym stanowisku. Biorąc jednak pod uwagę to, że w obecnym stanie prawnym kierownikiem urzędu pozostaje nadal organ wykonawczy, a sekretarz realizuje swoje obowiązki „tylko” z upoważnienia i na rzecz organu wykonawczego, takie rozwiązanie wydaje się optymalne. Trudno bowiem byłoby ocenić pozytywnie odmienną sytuację, w której bezpośredni przełożony nie miałby wpływu na wybór najważniejszego pracownika z punktu widzenia organizacji

pracy urzędu. Wydaje się, że inne konstrukcje prawne kształtowania stosunku pracy z sekretarzem mogłyby być uzasadnione tylko wówczas, gdy uzyskałby on status kierownika urzędu lub przynajmniej w ustawie zostałby wskazany zakres zadań i odpowiedzialności sekretarza (takie rozwiązanie wprowadzono w porządku prawnym np. w odniesieniu do audytora wewnętrznego czy głównego księgowego).

Podobnie nie mamy wątpliwości, że przypisanie sekretarzowi zadań z zakresu organizacji pracy urzędu oraz zarządzania zasobami ludzkimi jest niezbędne, by zrealizować cel nadrzędny. Tym samym **możliwość** upoważnienia sekretarza do wykonywania wymienionych zadań, zamiast ich **ustawowego przypisania sekretarzowi**, oceniamy negatywnie. Patrząc z szerszej perspektywy, okazuje się, że oddanie w ręce sekretarza polityki personalnej nie było i nadal nie jest standardem. A szkoda, gdyż jest niezbędne do stworzenia samorządowej służby publicznej i zmiany wizerunku pracodawcy samorządowego. Z pewnością ogranicza to skuteczność realizacji celów ustawy, ale też może zmniejszyć efektywność organizacyjną sekretarza. Dowolność kształtowania zadań sekretarza przez organ wykonawczy daje bowiem furtkę do nadawania temu stanowisku odmiennego charakteru niż ten, który był intencją ustawodawcy.

Ważne!!! Warto rozważyć ustawowe wydzielenie odpowiedzialności za organizację pracy urzędu, standard usług administracyjnych oraz korpus pracowników samorządowych jednostki samorządu terytorialnego, by wzmocnić ciągłość działania, ale też efektywność funkcjonowania administracji samorządowej.

Ostatnim aspektem ustawowym, który zestawiliśmy z intencją wyrażoną w uzasadnieniu do projektu ustawy, jest zakaz przynależności sekretarza do partii politycznych oraz ich tworzenia. Miał on być gwarancją ujętego w preambule bezstronnego wykonywania zadań przez tę ważną grupę urzędników. Zdziwienie odbiorców raportu może budzić nasza neutralna ocena znaczenia tego uregulowania. Wydaje się jednak, że zakaz przynależności do partii politycznych w dzisiejszym stanie prawnym ma wymiar wyłącznie formalny i pozostaje bez wpływu na ogólną ocenę wykonywania zadań przez sekretarzy. Chociaż wizerunkowo brak przynależności do partii politycznej może być postrzegany pozytywnie, to jednak nie zawsze prowadzi do celu apartyjności, a z definicji nie jest tożsamy z konstytucyjną zasadą neutralności politycznej odnoszącą się do korpusu służby cywilnej ani też z apolitycznością¹⁷. Cel apartyjności, Trybunał Konstytucyjny

¹⁷ Kwestię tę rozstrzygnął generalnie, w stosunku do zakazu przynależności funkcjonariuszy państwowych oraz osób zajmujących określone stanowiska publiczne do partii politycznych, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, Dz.U. z 2002 r. nr 56, poz. 517. Przejrzysta informacja publiczna poświęcona zagadnieniom dostępna jest również w Serwisie Służby Cywilnej: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/neutralnosc-polityczna> [data dostępu: 19.08.2025].

definiuje jako „usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne a partią polityczną”. Jeżeli przełożonym służbowym sekretarza jest osoba umocowana w strukturach partii politycznej, to cel ustawowego zakazu przynależności sekretarza do partii politycznych nie zostaje spełniony. Na podstawie praktyki oraz przeglądu wyroków sądów w tej sprawie można odnieść wrażenie, że usunięcie zakazu przynależności sekretarzy do partii politycznych, a zastąpienie go obowiązkiem informacyjnym dotyczącym aktywności politycznej mogłoby przywrócić przejrzystość sytuacji politycznej na najwyższym szczeblu zarządzania w administracji samorządowej. Inny, dalej idący kierunek zmiany, który ponownie poddajemy pod rozwałę, to powrót do zasadniczego założenia ustawodawcy, zgodnie z którym sekretarz staje się odpowiednikiem dyrektora generalnego w administracji rządowej. Wówczas wymóg apartyjności, a nawet więcej – neutralności politycznej sekretarzy, miałby znacznie głębsze uzasadnienie. Punktem wyjścia do tej istotnej zmiany mógłby być katalog zadań ustawowych, które **obligatoryjnie**, na mocy ustawy obejmuje „superurzędnik” w administracji rządowej.

Zadania dyrektora generalnego urzędu administracji rządowej	zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy
	sprawowuje bezpośredni nadzór nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań
	nadzoruje przebieg prac nad terminowym przygotowaniem projektu budżetu i układu wykonawczego do budżetu w części dotyczącej urzędu
	występuje z wnioskiem do właściwego organu o nadanie regulaminu organizacyjnego urzędu oraz ustala regulaminy dla komórek organizacyjnych
	ustala regulamin pracy urzędu
	sprawuje nadzór nad prowadzeniem kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie
	zapewnia przestrzeganie przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej
	zapewnia przestrzeganie zasad techniki prawodawczej
	gospodaruje mieniem urzędu
	reprezentuje zamawiającego w rozumieniu prawa zamówień publicznych, zleca usługi i dokonuje zakupów dla urzędu
	zapewnia prowadzenie ewidencji majątku urzędu
	realizuje politykę personalną w urzędzie
	przygotowuje program zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie
	dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie
	dokonuje czynności związanych z nawiązaniem, utrzymaniem i rozwiązaniem stosunku pracy
	organizuje nabory na wolne stanowiska urzędnicze
	dysonuje funduszem nagród
	administruje środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w urzędzie

Rys. 2. Odpowiednik sekretarza w służbie cywilnej – katalog zadań ustawowych

Źródło: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 409, art. 25.

Wydaje się, że tak sformułowany ustawowy katalog zadań sekretarza przybliżyłby ustawodawcę do wytyczonych celów, zakładając oczywiście profesjonalizm, odpowiednie przygotowanie i rozwój zawodowy sekretarzy gmin.

Niemniej, zanim postawimy pytanie o konieczność zmiany ustrojowej i jej kierunki, najpierw spróbujemy pokazać, jak w praktyce wdrożone zostały postanowienia ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie umocowania sekretarzy gminy w strukturze organizacyjnej urzędów oraz stabilności ich zatrudnienia.

Do analizy wybraliśmy gminy województwa śląskiego. Śląskie jest drugim województwem co do liczebności gmin, z podobną proporcją gmin wiejskich jak w kraju oraz największą liczbą miast

na prawach powiatów, co pozwala na przeanalizowanie zagadnienia, biorąc pod uwagę zarówno typ jednostki samorządu terytorialnego, jak i liczbę mieszkańców.

Tab. 2. Struktura gmin w Polsce i województwie śląskim według stanu na 1 stycznia 2025 r.

Typ JST	Polska		Województwo śląskie	
Gminy wiejskie	1459	59%	95	56%
Gminy miejsko-wiejskie	718	29%	23	15%
Gminy miejskie	236	9%	30	18%
Miasta na prawach powiatów	66	3%	19	11%
Łącznie	2479	–	167	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr_teryt/udostepnianie_danych/baza_teryt/uzytkownicy_indywidualni/wyszukiwani_e/wyszukiwanie.aspx?contrast=default [data dostępu: 8.07.2025].

Na potrzeby opracowania przeanalizowaliśmy informacje dotyczące sekretarzy w 167 gminach województwa śląskiego dostępne w biuletynach informacji publicznej. W przypadku problemów z dotarciem do informacji postanowiliśmy o odstąpieniu od ich pozyskania, wówczas informujemy o węższym zakresie analizy. Warto przy tej okazji podkreślić, że szybkość dostępu do danych, przejrzystość struktury biuletynów, ich standaryzacja oraz wykorzystywana przez gminy technologia zapewniają stosunkowo łatwy dostęp do publikowanych danych.

Utworzenie stanowiska sekretarza

We wszystkich 167 gminach w województwie śląskim stanowisko sekretarza zostało odzwierciedlone w strukturze organizacyjnej urzędu. W 3 przypadkach (w 2 gminach wiejskich oraz 1 gminie miejskiej) stanowisko pozostaje długotrwale nieobsadzone¹⁸.



Rys. 3. Umocowanie i zatrudnienie sekretarza w gminach województwa śląskiego

¹⁸ „Długotrwale” oznacza, że stanowisko sekretarza nie było obsadzone przed wyborami samorządowymi z 2024 r. oraz nie zostało obsadzone po wyborach.

Zasada obligatoryjności zatrudnienia sekretarzy gmin jest więc wdrożona. W odniesieniu do incydentów naruszania tej zasady stanowisko zajmowały zarówno sądy¹⁹, jak i Najwyższa Izba Kontroli²⁰. Pomimo zgodności co do obligatoryjności stanowiska sekretarza w obecnym stanie prawnym Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła, że brak zatrudnienia sekretarza nie niósł za sobą negatywnego wpływu na ocenę funkcjonowania urzędu.

Ważne!!! Grupa ekspertów pracująca nad wynikami kontroli wskazała, że należy poddać pod rozagę czy obligatoryjność tworzenia stanowiska sekretarza jest uzasadniona bez względu na wielkość jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy, czy też powinna jednak być uzależniona od jej wielkości.

Stabilność zatrudnienia sekretarzy

Z raportu Unii Metropolii Polskich pt. *Zmiany lokalnych liderów. Analiza wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*²¹ wynika, że jeżeli utrzymane zostanie ograniczenie do dwóch kadencji biernego prawa wyborczego w wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast²², w najbliższych wyborach samorządowych (w 2029 r.) w 1519 gminach (tj. w 61% jednostek samorządu terytorialnego) zmiana na stanowisku organu wykonawczego będzie konieczna. Warto więc zastanowić się, czy zmiana podstawy nawiązywania stosunku pracy z sekretarzami z powołania na umowę o pracę przyniosła zakładany efekt stabilizacji zatrudnienia na tym stanowisku.

Z cytowanego raportu Unii Metropolii Polskich wynika, że w 2024 r. w Polsce nastąpiła zmiana (niewymuszona jeszcze przepisami) na stanowisku wójta, burmistrza, prezydenta w 39% gmin. Analizując dane z województwa śląskiego, zmianę wójta, burmistrza, prezydenta miasta odnotowaliśmy w 35% gmin. Na stanowisku sekretarza z kolei po wyborach samorządowych w 2024 r. zmiany personalne nastąpiły w 28% gmin województwa śląskiego²³.

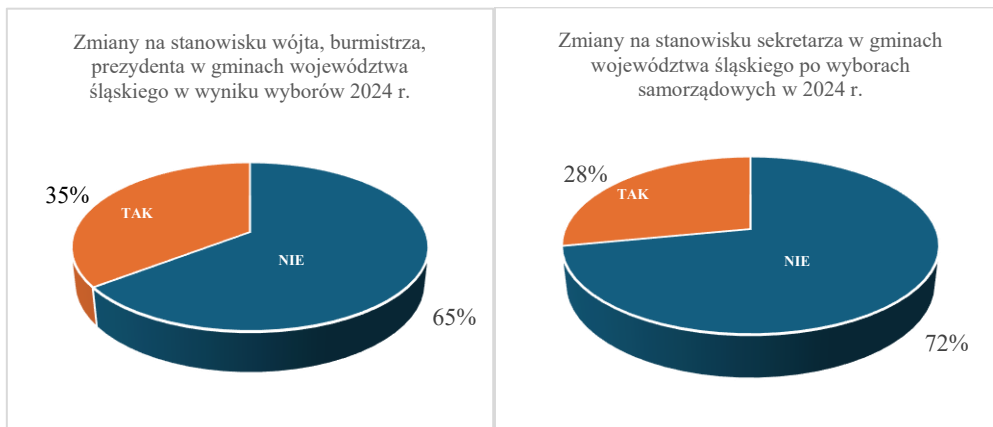
¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego w Warszawie z dnia 1 lutego 2017 r., I PK 41/16.

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego”*, nr ewid. 49/2013/P12190/KAP; wyrok Sądu Najwyższego w Warszawie z dnia 1 lutego 2017 r., I PK 41/16.

²¹ Zob. https://metropolie.pl/artukul/zmiany-lokalnych-liderow-analiza-wynikow-wyborow-wojtow-burmistrzow-i-prezydentow-miast?utm_source=chatgpt.com [data dostępu: 9.08.2025].

²² Wprowadzone **ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych**, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

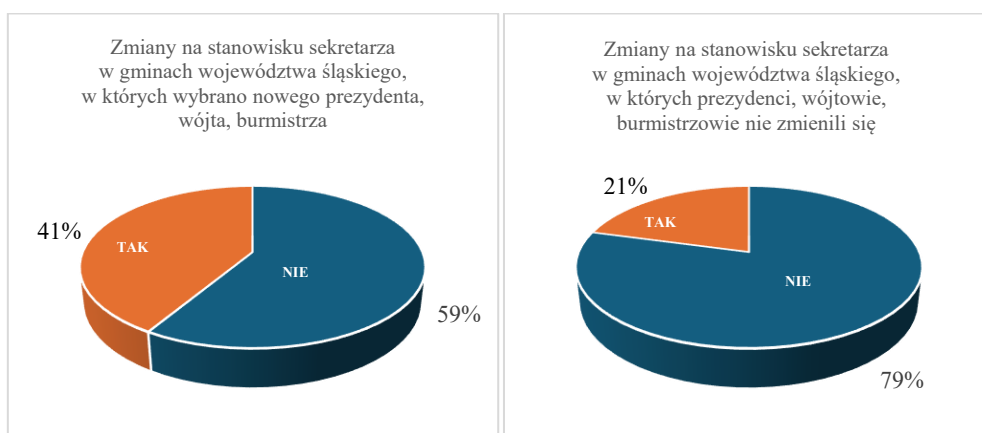
²³ Liczono w stosunku do 164 gmin województwa śląskiego. Nie uwzględniono 3 gmin, w których ma miejsce długotrwały wakat na stanowisku sekretarza.



Rys. 4. Zmiany organu wykonawczego oraz zmiany na stanowisku sekretarza w gminach województwa śląskiego po wyborach samorządowych w 2024 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy danych z biuletynów informacji publicznej.

Powierzchniowa analiza danych pozwala sformułować dość ogólny i nieprecyzyjny wniosek, że w ślad za zmianami organu wykonawczego co do zasady idzie wymiana kadr na stanowiskach sekretarzy, a kontynuacja współpracy jest sytuacją wyjątkową. Głębsza analiza pokazała jednak, że ta zależność nie jest aż tak jaskrawa. Przeanalizowaliśmy zmiany na stanowisku sekretarza w gminach, w których nastąpiła zmiana organu wykonawczego, oraz w gminach, w których została zachowana ciągłość na stanowisku wójta, burmistrza, prezydenta miasta.



Rys. 5. Zmiany na stanowisku sekretarza w gminach województwa śląskiego po wyborach samorządowych w 2024 r. w zależności od ciągłości obsady stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy danych z biuletynów informacji publicznej

W liczbach bezwzględnych na 164 osoby zatrudnione na stanowisku sekretarza w województwie śląskim po wyborach w 2024 r. ze stanowiska odeszło 46 osób, w tym 24 w gminach, w których nastąpiła zmiana na stanowisku organu wykonawczego, i 22 w gminach, w których zmiany nie było. Nie widzimy więc systemowego problemu utrzymania ciągłości kadry na stanowisku sekretarza gminy, ale bez pogłębionej analizy trudno ocenić wpływ zmiany podstawy nawiązania stosunku pracy na stabilność zatrudnienia sekretarza z kilku powodów. Przede wszystkim ustawodawca, projektując ustawę, nie odzwierciedlił w danych liczbowych problemu „braku

stabilności zatrudnienia”. Nie ma pewności czy powołanie stanowiło taki problem, czy też nowy mechanizm miał zapobiec zidentyfikowanemu na przeszłość ryzyku.

Z naszej perspektywy powołanie niosło za sobą inny problem niż brak stabilności zatrudnienia. Uzależnienie zgody na powołanie (odwołanie) sekretarza od politycznego układu w radzie gminy było bowiem po 2002 r. wykorzystywane jako narzędzie walki politycznej. Od chwili wyborów bezpośrednich stanowiło to poważny funkcjonalny problem w wykonywaniu zadań organu wykonawczego. Z jednej strony wójt, burmistrz, prezydent miasta ponosił jednoosobowo odpowiedzialność za realizację zadań gminy i uchwał rady gminy (w tym budżetowej i strategicznych) i nie mógł delegować tej odpowiedzialności. Z drugiej strony „superurzędnik”, który miał – z upoważnienia organu wykonawczego – odpowiadać za administrację, był wybierany (odwoływany) za zgodą rady gminy, niejednokrotnie stanowiącej polityczną opozycję. Dodatkowo rada gminy uchwalała regulamin organizacyjny urzędu, który jest aparatem pomocniczym wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

W naszej ocenie zmiana podstawy zatrudniania sekretarza jest słuszna niezależnie od oceny stabilności zatrudnienia. Przekazanie uprawnienia do doboru sekretarza oraz ustalania regulaminu organizacyjnego urzędu kierownikowi tego urzędu dało mu realną szansę organizowania urzędu i administracji samorządowej adekwatnie do zadań i celów stawianych przed nim przez radę w aktach prawa miejscowego i państwo w ustawach. Nie bez znaczenia jest też linia orzecznicza Sądu Najwyższego odnosząca się do stosunków służbowych na najwyższym szczeblu zarządzania. W ocenie sądu również do relacji sekretarz – organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego odnosi się zasada, zgodnie z którą „[...] Kierownik zakładu może złożyć wypowiedzenie swoim najbliższym współpracownikom z powodu utraty do nich zaufania, spowodowanego nawet niewielkimi przyczynami. Należyta współpraca kierownika zakładu z tymi pracownikami wymaga najwyższego stopnia zaufania do nich, gdyż każdy błąd osób zatrudnionych na najwyższym szczeblu struktury zakładu może spowodować daleko idące negatywne skutki dla całego zakładu [...]”²⁴.

Rozszerzając analizę o zmienną odnoszącą się do typu jednostek samorządu terytorialnego i wielkości gminy, w której zatrudniony jest sekretarz, warto zwrócić dodatkowo uwagę na następujące aspekty.

Po pierwsze, im większa jednostka samorządu terytorialnego, tym częściej zmiana organu wykonawczego niesie za sobą zmianę na stanowisku sekretarza – zmiana w województwie śląskim nastąpiła w 54% gmin miejskich (co do zasady o większej liczebności mieszkańców od gmin wiejskich) i 34% gmin wiejskich. Może być to spowodowane zarówno większym upolitycznieniem władz samorządowych w miastach, jak i łatwiejszą zastępowalnością kadr. W gminach wiejskich

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego w Warszawie z dnia 1 lutego 2017 r., I PK 41/16.

większe znaczenie mają więzy i relacje personalne niż polityczne. W efekcie podstawa do wzajemnego zaufania jest dużo głębsza niż tylko formalne zależności. Jednocześnie dostępność do potencjalnych kandydatów na stanowisko sekretarza jest niższa, w tym ze względu na niską konkurencyjność płacową. Może to hamować organ wykonawczy przed dokonaniem zmiany z innych przyczyn niż naturalne, tj. np. odejście pracownika na emeryturę.

Po drugie, istotną różnicą pomiędzy większymi a mniejszymi samorządami jest praktykowanie łączenia stanowiska sekretarza gminy z innym stanowiskiem kierowniczym, w szczególności w gminach wiejskich: z reguły z urzędniczym – kierowniczym (najczęściej stanowisko sekretarza łączy się ze stanowiskiem osoby kierującej wydziałem organizacyjnym), ale również (choć sporadycznie) ze stanowiskiem politycznym – zastępcy wójta. Warto podkreślić, że takie rozwiązanie było badane przez sądy, a Sąd Najwyższy w wyroku z 1 lutego 2017 r. potwierdził jego dopuszczalność²⁵. W jednostkowych przypadkach oświadczenia majątkowe sekretarzy wskazują również na zatrudnienie u dwóch różnych pracodawców samorządowych.

Wszystkie opisane połączenia obowiązków przez osoby zatrudnione na stanowisku sekretarza są zgodne z prawem. Patrząc jednak na pierwotną intencję ustawodawcy, który w sekretarzu widział zarówno kreatora polityki personalnej, jak i wdrażającego w samorządzie standardy nowoczesnej administracji, takie podejście pracodawców samorządowych uznajemy za niekorzystne dla funkcjonowania administracji w długim okresie. Jeżeli za podstawowe wyzwanie sekretarza przyjmujemy sprawną administrację, co nierozdzielnie związane jest z cyfryzacją usług publicznych oraz kreowaniem polityki personalnej, to – przy rozległych operacyjnych obowiązkach sekretarza – łączenie jego stanowiska z innym może utrudnić, a czasem uniemożliwić wywiązywanie się z obowiązków podstawowych, ze szkodą dla całej jednostki samorządu terytorialnego.

Ważne! Rozmywanie zakresu odpowiedzialności sekretarzy (poprzez dokładanie kolejnych zadań niespójnych z intencją ustawodawcy), a także osłabianie ich autorytetu formalnego (przez sytuowanie na niższym poziomie zarządzania) może sekretarzom utrudnić, a czasem uniemożliwić wywiązywanie się z obowiązków podstawowych, ze szkodą dla całego samorządu.

Informacje statystyczne zaprezentowane w kolejnym rozdziale odzwierciedlają skalę zasobów bezpośrednio związanych z administracją samorządową, na które sprawność organizacyjna sekretarza może mieć bezpośrednie przełożenie.

²⁵ Sygn. I PK 41/16.

Odpowiedzialność za zasoby z perspektywy statystyki publicznej na przykładzie danych finansowych i informacji o zatrudnieniu w urzędach i w administracji samorządowej

Przed próbą wskazania zakresu odpowiedzialności za zasoby gminy kluczowe jest ich pogrupowanie w główne kategorie. Z punktu widzenia działalności JST wyróżnić można m.in.:

- zasoby finansowe,
- rzeczowe,
- ludzkie,
- organizacyjne.

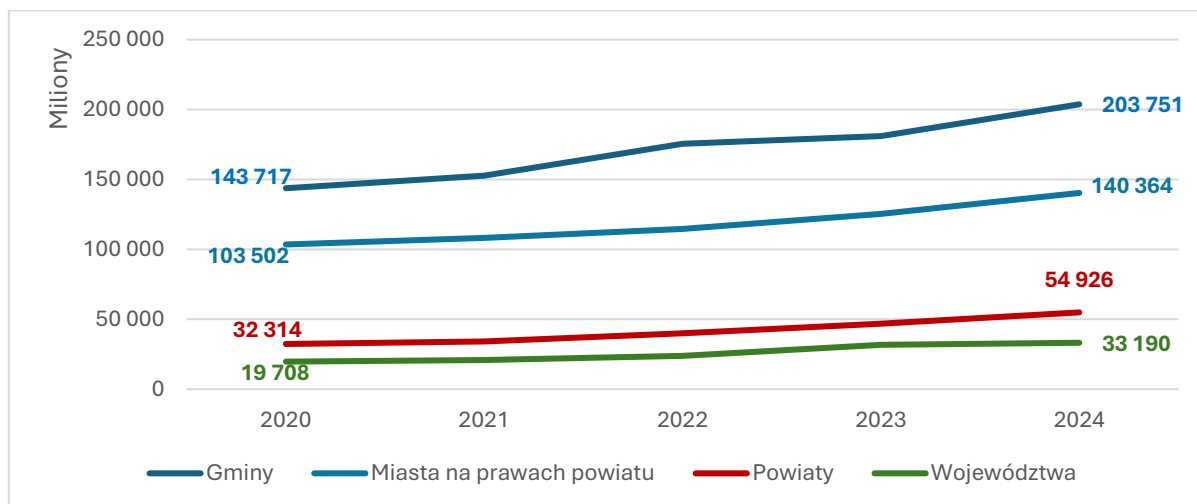
Powyższe wyliczenie w żadnej mierze nie wyczerpuje szerokiego katalogu zasobów pozostających w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego, ze względu na cel opracowania nie jest jednak zasadne szczegółowe definiowanie różnego rodzaju zasobów. Rola sekretarza może być rozumiana w sposób zawężający jako kierownika urzędu odpowiedzialnego za zasoby ludzkie urzędu, lub rozszerzający, jako posiadającego uprawnienia do szerszego dysponowania zasobami jednostek budżetowych. Jak zauważa A. Kania²⁶, zadania powierzone sekretarzowi nie powinny być rozumiane w sposób wąski. Jest to następstwem uregulowania art. 5 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych²⁷, w ramach którego ustawodawca pozostawił otwarty katalog zadań sekretarza. Na mocy tego przepisu „Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi”. Tym samym przyjąć należy, że znaczenie stanowiska sekretarza trzeba rozumieć szerzej, sytuując go w ścisłym kierownictwie. Sekretarz bowiem jest często postrzegany jako dyrektor urzędu, mający na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania tej jednostki²⁸.

Z tego względu w niniejszej części odniesiono się do zasobów finansowych, rzeczowych i ludzkich gminy, które mogą służyć sekretarzowi w realizacji jego obowiązków, w tym we wspieraniu organu wykonawczego w zarządzaniu strategicznym JST.

²⁶ A. Kania, *Pozycja ustrojowa sekretarza gminy*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018, t. 4, s. 16.

²⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2024 r., poz. 1135 ze zm.

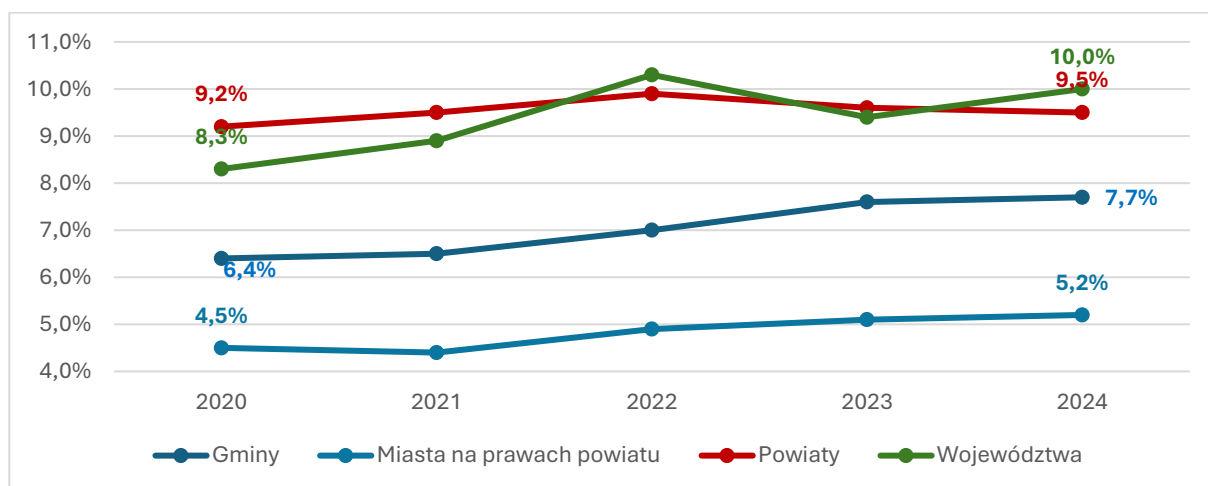
²⁸ A. Wierzbica, *Pozycja ustrojowa sekretarza jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. 79, s. 51.



Rys. 6. Łączny poziom wydatków budżetowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST.

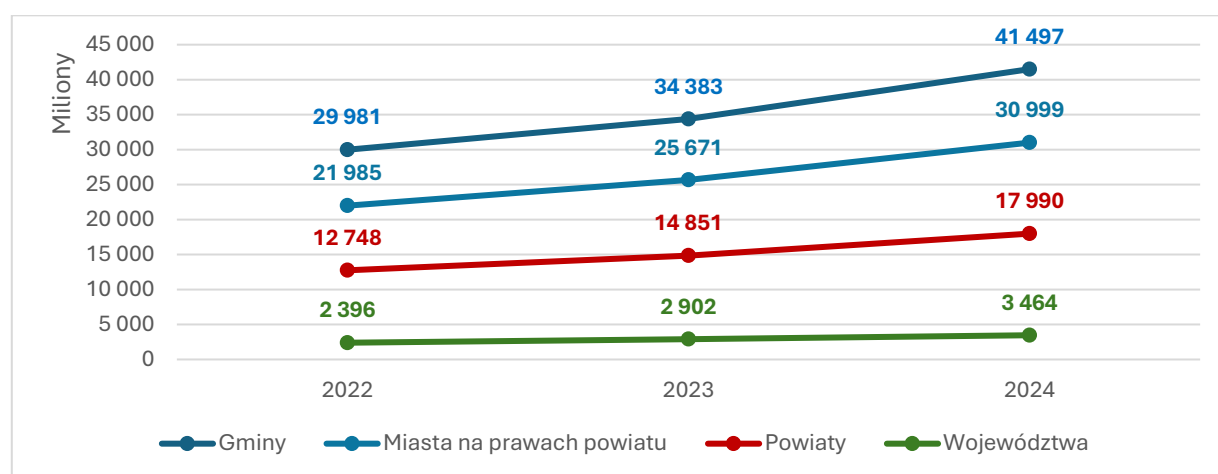
Na rysunku 6 zaprezentowano łączną kwotę wydatków ogółem budżetów gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw. Z punktu widzenia realizacji zadań sekretarzy jest to istotna determinanta związana zarówno ze skalą odpowiedzialności, jak i z dostępnością zasobów, z których mogą oni korzystać, spełniając swoje ustawowe obowiązki. Naszym zamierzeniem jest bowiem pokazanie wbrew pozorom rzeczywistego (szerokiego) zakresu kompetencji sekretarzy. Ograniczanie tych zadań wyłącznie do obszaru urzędu stanowi w pewnym sensie marginalizowanie roli sekretarza, co jest sprzeczne z zamierzeniami ustawodawcy wyrażonymi w ustawie o samorządzie gminnym, w której jednoznacznie wskazano, że sekretarzowi mogą zostać powierzone do prowadzenia sprawy miasta. Tym samym punktem wyjścia do dyskusji związanej z faktycznym umiejscowieniem stanowiska sekretarza w ścisłym kierownictwie JST (ujęcie szerokie) powinno być posiadanie świadomości o dostępnych zasobach (rzeczowych, osobowych i finansowych).



Rys. 7. Relacja wydatków administracyjnych w działach urzędów do wydatków ogółem (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST.

Praktyka zawodowa niejednokrotnie wskazuje na wąskie traktowanie kompetencji sekretarza – ograniczenie ich do organizacji pracy urzędu i wykonywania zadań kadrowych. Ponadto w niektórych przypadkach sekretarze pełniący jednocześnie funkcję kierownika wydziału organizacyjnego odpowiadają za realizację wydatków „administracyjnych urzędów” (rozdziały klasyfikacji budżetowej: 75018, 75020, 75023²⁹). Naszym zdaniem jest to postrzeganie błędne, gdyż marginalizuje ważną funkcję pełnioną przez sekretarzy w całym procesie zarządzania JST. Dowodem na to jest chociażby fakt, że tzw. wydatki administracyjne urzędów stanowią średnio nie więcej niż 10% wszystkich wydatków ogółem. Dodatkowo warto zauważyć, że zadania bezpośrednio realizowane przez urząd wykraczają poza wspomniane wyżej rozdziały klasyfikacji budżetowej. Z jednej strony są to zadania klasyfikowane z definicji w innych rozdziałach, a związane np. z promocją JST, pomocą społeczną czy inwestycjami. Z drugiej strony klasyfikacja wydatków w obrębie urzędu jest pochodną przyjętej struktury organizacyjnej, siatki jednostek organizacyjnych czy też wieloletniej praktyki. Podkreślić należy, że w małych urzędach (nie tylko gminach wiejskich) sekretarz odpowiada również za inne zadania, co jest podyktowane np. dostępnością zasobów finansowych. W takiej sytuacji mogłoby się wydawać, że jego kompetencje są znacznie szersze, w praktyce jednak musi zajmować się zadaniami bieżącymi. Tym samym sekretarz skupia się na administrowaniu zamiast na faktycznym zarządzaniu i wspieraniu w tym procesie organu wykonawczego. Dlatego też należy niezmiennie postulować podniesienie rangi stanowiska sekretarza, jako osoby ze ścisłego kierownictwa jednostki samorządu terytorialnego. Jednym bowiem z zadań urzędów jest wsparcie organu wykonawczego w zarządzaniu całą gminą (powiatem czy województwem). Na tej podstawie należy więc podkreślić kluczowe znaczenie stanowiska sekretarza w strukturze organizacyjnej JST.

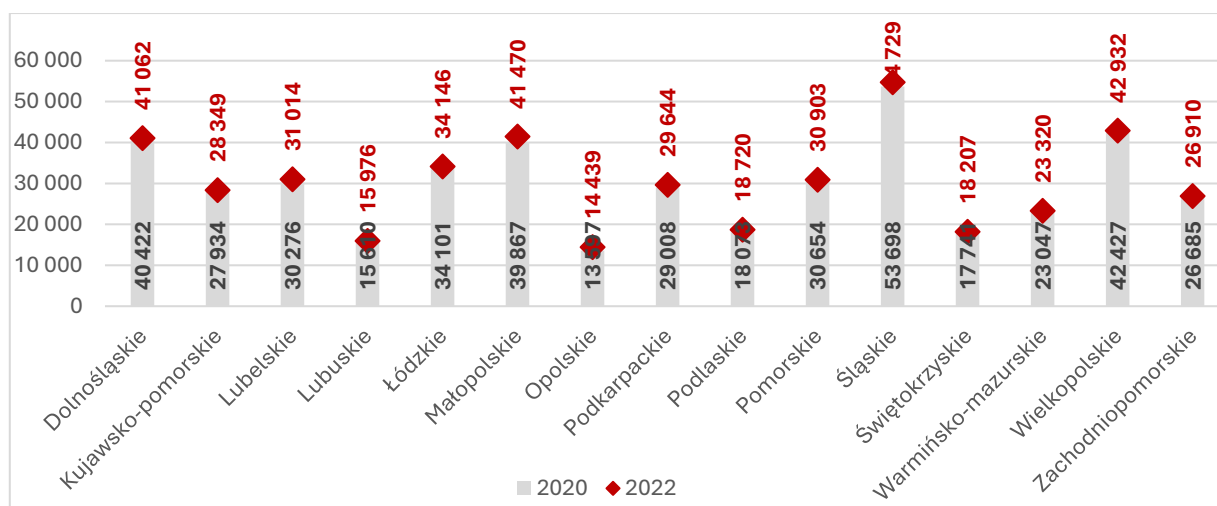


²⁹ Rozdział 75018 – Urzędy marszałkowskie.
 Rozdział 75020 – Starostwa powiatowe.
 Rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu).

Rys. 8. Wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane z wyłączeniem nauczycieli

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST.

Zarządzanie zasobami ludzkimi jest jednym z istotnych zadań przypisanych ustawowo sekretarzom. Z tego względu warto zwrócić uwagę na poziom wydatków z tego tytułu. Na potrzeby niniejszego opracowania z analizy wyłączono wydatki na wynagrodzenia nauczycieli i składki od nich naliczane. Wyłączenie to jest podyktowane specyfiką wykonywanej pracy przez tę grupę zawodową, odrębnymi regulacjami dotyczącymi kształtowania polityki wynagrodzeń, a także założeniem, że istnieje relatywna trudność korzystania z tego zasobu do celów innych niż oświatowe. Na rysunku 8 zaprezentowano łączną kwotę na wyżej wymienione wydatki w latach 2022-2024. Zakres czasowy jest podyktowany zmianą klasyfikacji budżetowej, na mocy której od 2022 r. wyodrębniono wydatki na wynagrodzenia dla nauczycieli i składki od nich naliczane. W konsekwencji widoczne są łączne wydatki w grupie wynagrodzeń wyłącznie na administrację oraz funkcjonowanie służb i inspekcji. Na tej podstawie można stwierdzić, że wydatki związane z wynagrodzeniami w 2024 r. wyniosły łącznie blisko 94,0 mld zł, tj. więcej o 40% względem 2022 r. Pokazuje to więc skalę zadań związanych z szeroko rozumianym zarządzaniem zasobami ludzkimi, zdecydowanie wychodzącym poza formalne ramy urzędu. Jest to kolejny z argumentów wskazujący na to, że ograniczanie roli sekretarza wyłącznie do zarządzania urzędem z punktu widzenia efektywnego wykorzystania zasobów jest błędne.



Rys. 9. Przeciętna liczba zatrudnionych w administracji publicznej z wyłączeniem służby cywilnej oraz żołnierzy i funkcjonariuszy według województw

* W celu większej czytelności rysunku zrezygnowano z prezentacji danych dla województwa mazowieckiego: w 2020 r. przeciętna liczba zatrudnionych wynosiła tam 158 875 pracowników, natomiast w 2022 r. – 172 133.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania pt. „Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej”, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/badanie-zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-administracji-publicznej> [data dostępu: 31.07.2025].

Kontynuując wątek dotyczący zarządzania zasobami ludzkimi, warto zwrócić uwagę na przeciętną liczbę zatrudnionych w administracji publicznej. Co prawda nie są publikowane informacje o stanie zatrudnienia administracji samorządowej, od 2008 r. jednak co dwa lata Główny Urząd Statystyczny przeprowadza badanie pt. „Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej”. Badaniem jest objęta również administracja samorządowa, która mieści się w grupie pozostałych pracowników (rys. 9). Co do zasady we wszystkich województwach w 2022 r. odnotowano zwiększenie przeciętnej liczby pracowników. Informacja ta pokazuje dynamikę zmian w administracji publicznej, w tym samorządowej, a tym samym wielkość posiadanych zasobów osobowych. Tym bardziej wykorzystanie potencjału osobowego jest jednym z trudniejszych zadań, przed jakimi codziennie stoi ściśle kierownictwo administracji publicznej, w tym samorządowej. Dlatego też nie bez znaczenia pozostaje rola sekretarza, który mierzy się z jednej strony z wyzwaniami zasobów osobowych, a z drugiej – z wyzwaniami związanymi z zasobami finansowymi (w tym poziomem wynagrodzeń w jednostkach).

Tab. 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w administracji samorządowej według województw

Województwo	2020	2022	Zmiana
Mazowieckie	6070	6968	899
Dolnośląskie	5709	6844	1135
Pomorskie	5484	6675	1191
Małopolskie	5634	6608	975
Wielkopolskie	5412	6546	1134
Opolskie	5352	6448	1097
Lubuskie	5154	6362	1208
Zachodniopomorskie	5350	6351	1002
Śląskie	5302	6340	1039
Podlaskie	5209	6194	985
Podkarpackie	4972	6085	1112
Łódzkie	5065	6066	1001
Warmińsko-mazurskie	5009	6027	1018
Kujawsko-pomorskie	4983	5938	956
Lubelskie	4938	5915	977
Świętokrzyskie	4926	5858	932
Polska	5383	6412	1030

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania pt. „Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej”, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/badanie-zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-administracji-publicznej> [data dostępu: 31.07.2025].

Ostatnim z elementów, na które warto zwrócić uwagę, są informacje dotyczące przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w administracji samorządowej. Na podstawie przytoczonego

wcześniej badania należy zauważyć, że najwyższe przeciętne wynagrodzenie zostało zidentyfikowane w województwach mazowieckim i dolnośląskim. Z kolei najniższe występuje w województwie świętokrzyskim. Kwestie związane z poziomem wynagrodzeń w administracji samorządowej są istotne w kontekście zarówno motywacji pracowników, jak i z jednej strony rosnącej presji płacowej, a z drugiej – możliwości finansowych samorządów. Nieatrakcyjne wynagrodzenie może być jednym z czynników utrudniających efektywne wykorzystanie zasobu osobowego, a także w niektórych przypadkach może negatywnie wpływać na potencjał i poziom instytucjonalny administracji samorządowej. Warto wskazać, że dane zaprezentowane w tabeli 3 nie oddają wprost problemu braku atrakcyjności wynagrodzeń w sferze samorządowej. Z tego względu warto poczynić porównanie pomiędzy dopuszczalnym maksymalnym miesięcznym wynagrodzeniem organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka województwa) a przeciętnym i minimalnym miesięcznym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej.

Tab. 4. Porównanie dopuszczalnego maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia organu wykonawczego i poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej

Rok	Stosunek maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia organu wykonawczego do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej	Stosunek maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia organu wykonawczego 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	2,73	5,96
2019	2,55	5,57
2020	2,42	4,82

2021	3,54	7,16
2022	3,16	7,16
2023	2,80	5,57
2024	2,45	4,72 (od stycznia) 4,66 (od lipca)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw o budżecie i <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-miesieczne-wynagrodzenie-w-gospodarce-narodowej-w-latach-1950-2024,2,1.html> [data dostępu: 31.07.2025].

Dostrzega się istotne obniżenie statusu płacowego pracodawcy samorządowego. W 2000 r. maksymalne dopuszczalne wynagrodzenie organu wykonawczego było ponad 5,4 razy wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a w 2024 r. było ono zaledwie 2,45 razy wyższe. Sytuacja ta jest jeszcze lepiej widoczna przy porównaniu z poziomem minimalnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. O ile w 2000 r. maksymalne wynagrodzenie organu wykonawczego stanowiło blisko 15-krotność wynagrodzenia minimalnego, o tyle w 2024 r. jest zaledwie 4,66 razy wyższe. Tym samym obserwuje się bardzo poważne spłaszczenie wynagrodzeń w podsektorze samorządowym, co istotnie nie odzwierciedla poziomu odpowiedzialności za dysponowanie znaczącymi środkami finansowymi czy różnorodność zadań publicznych. Nałożyć na tę sytuację należy dodatkowo ograniczone możliwości finansowe, które w obecnym stanie nie pozwoliłyby na sfinansowanie wzrostu wynagrodzeń do poziomu umożliwiającego uzyskanie pierwotnej relacji między wynagrodzeniem w podsektorze samorządowym a w gospodarce narodowej.

Zaprezentowane w niniejszej części dane statystyczne nie wyczerpują szerokiego zasobu informacyjnego, który mógłby ukazywać pełną skalę zasobów będących w dyspozycji sekretarza, jak również odpowiedzialności za te zasoby. Niewątpliwie jednak stanowisko sekretarza powinno być rozpatrywane w szerszej perspektywie – jako kluczowe z punktu widzenia zarządzania instytucją. W tym kontekście należy przywiązać szczególną uwagę do wzmocnienia pozycji sekretarza w JST. W dalszej części analizy rozwinięte zostaną kwestie związane z odpowiedzialnością sekretarza, m.in. w obszarze koordynacji działań i zarządzania personelem.

Rozdział 3

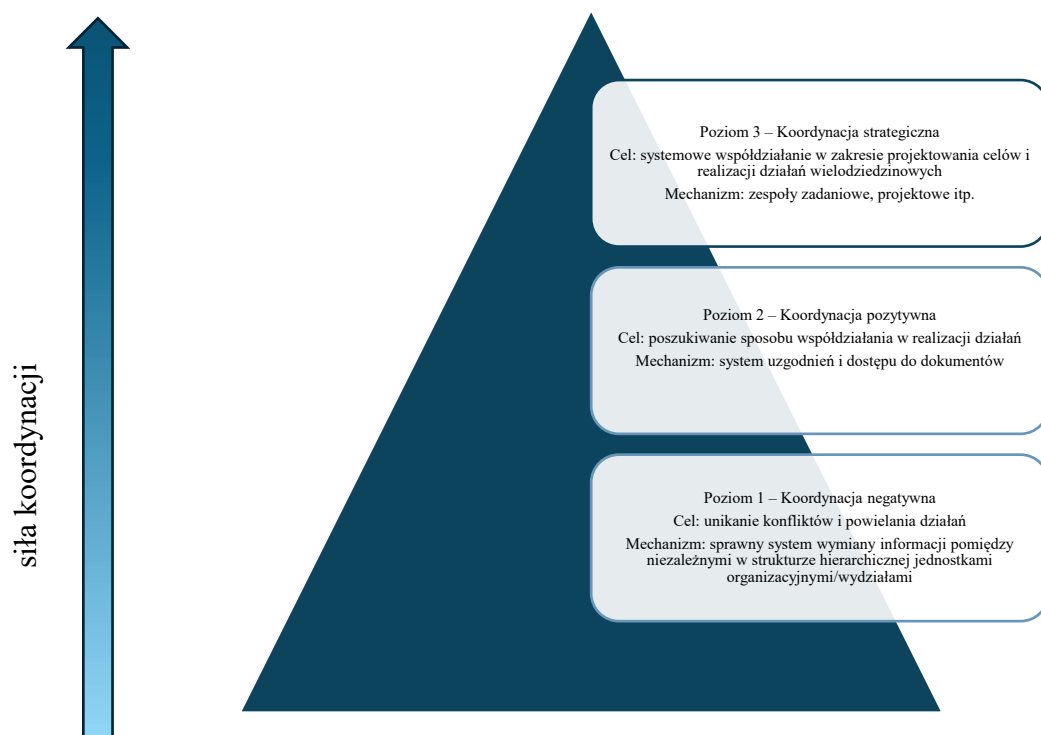
Odpowiedzialność za koordynację działań – wyzwanie zarządcze XXI wieku

Podczas gdy w pierwszych dwóch rozdziałach analizowaliśmy stanowisko sekretarza w kontekście założeń stojących u podstaw uchwalenia nowej ustawy o pracownikach samorządowych, rozdział trzeci poświęcimy zagadnieniu koordynacji, której znaczenie w jednostkach samorządu

terytorialnego rośnie wraz ze wzrostem złożoności stawianych przed nimi zadań i celów. Zjawisko to pociąga bowiem za sobą kolejne wyzwania, tj. potrzebę szybkiego dostępu do rzetelnych danych oraz skutecznej dystrybucji informacji w poprzek hierarchicznej struktury, nacisk na wzrost efektywności realizowanych zadań, w tym lepsze wykorzystanie zasobów (uzyskanie efektu skali). Swoboda kształtowania struktury organizacyjnej i lokowania zadań w różnych jednostkach organizacyjnych i innych podmiotach w samorządzie sprawia, że nie da się zawęzić tematu koordynacji tylko do urzędu – trzeba popatrzeć na całą strukturę organizacyjną jednostki samorządu terytorialnego. Zastanowimy się, czy ustawowe wzmocnienie statusu sekretarza mogłoby nieść za sobą pozytywny skutek w zakresie koordynacji zadań realizowanych przez samorząd.

Potrzeba wzmocnienia koordynacji systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego została zidentyfikowana przez ekspertów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Ze szczegółową diagnozą można zapoznać się w raporcie *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*³⁰. Warto przypomnieć, że cechą odróżniającą koordynację od nadzoru w strukturze organizacyjnej jest co do zasady brak bezpośredniego przełożenia służbowego pomiędzy koordynatorem a koordynowanym. Czyni to z koordynacji prawdziwe wyzwanie dla zarządzających, gdyż jedynym atrybutem motywowania koordynowanych staje się często osobisty autorytet koordynatora. Niestety wyniki badań ankietowych prowadzonych przez OECD wśród kadry kierowniczej wysokiego i średniego szczebla w polskich urzędach wskazały na niską świadomość znaczenia koordynacji dla skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego. Brak środków finansowych (86% badanych gmin), brak czasu (83% badanych gmin) i brak zasobów ludzkich (81% badanych gmin) były trzema najczęściej wymienianymi barierami do wdrożenia skutecznej koordynacji. W praktyce jednak to przejrzysta struktura i podział odpowiedzialności, kultura organizacyjna (uznająca aktywną komunikację wewnętrzną i współdziałanie za jedną z najważniejszych wartości), kompetencje (przede wszystkim kadry zarządzającej, ale nie tylko) oraz cyfryzacja mają zasadniczy wpływ na sprawność koordynacji. Wraz ze wzrostem świadomości kadry zarządzającej i umiejętnym wdrożeniem koordynacji istotnie rośnie jej pozytywne oddziaływanie na realizację zadań i celów. Poniżej, na podstawie raportu OECD, prezentujemy trzy poziomy koordynacji. Z każdym poziomem (gdy patrzy się od podstawy) siła oddziaływania koordynacji na jakość działania rośnie.

³⁰ OECD (2021), *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b1c061dd-pl> [data dostępu: 31.07.2025].



Rys. 10. Cele i poziomy koordynacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu OECD, *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*.

OECD zaproponowało polskim samorządom konkretne mechanizmy, które mają wpływ na usprawnienie koordynacji i są spójne z naszą wizją sekretarza jako kierownika administracji samorządowej. Poniżej zestawiliśmy te odnoszące się do organizacji administracji i zarządzania pracownikami, wskazując, z którymi z nich spotykaliśmy się w pracy z samorządami w gminach miejskich: bardzo często (5), często (4), od czasu do czasu (3), rzadko (2), bardzo rzadko (1). W praktyce samorządowej, dzięki swobodzie kształtowania roli sekretarza w jednostce samorządu terytorialnego, koordynacja na poziomie jednostki samorządu terytorialnego może zostać powierzona sekretarzowi (ale również pracownikom zatrudnionym na innych stanowiskach). W opinii OECD oraz na podstawie naszych doświadczeń pracy warsztatowej i doradczej z samorządami problem koordynacji ma charakter systemowy.

Tab. 5. Mechanizmy koordynacji na poziomie jednostki samorządu terytorialnego rekomendowane przez OECD i ich występowanie w miastach³¹

Zalecenie OECD (odnoszą się do organizacji jednostki samorządu terytorialnego , a nie do organizacji urzędu)	Zakres odpowiedzialności	
	Organizacja administracji samorządowej	Kształtowanie polityki personalnej w

³¹ W raporcie OECD można dostrzec, jak odmiennie postrzegane są źródła problemów przez samorządy różnego typu. Autorzy raportu skupiają swoją uwagę w ocenie zawartej w tabeli na miastach, gdyż tylko w tej grupie samorządów prowadzili prace warsztatowe nad samooceną i usprawnieniem systemu zarządzania, w tym koordynacji.

		administracji samorządowej
Czytelna i komunikowana struktura organizacyjna	(1)*	
Wdrażanie rozwiązań cyfrowych wspomagających zarządzanie informacją i dokumentami	(4)	
Formalne raportowanie dla zadań wielodzielnicowych o szczególnym znaczeniu	(4)	
Określenie odpowiedzialności za koordynację, wraz z możliwością jej delegowania**	(1)	
Formalne mechanizmy wspomagające pracę zespołową***	(3)	
Budowanie kultury współdziałania od etapu planowania celów i działań		(1)
Rozwijanie umiejętności koordynacji i współpracy w ramach programu szkoleń		(1)
Ujęcie w polityce personalnej współdziałania jako istotnej wartości		(1)

* Ocena występowania mechanizmów koordynacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie pracy warsztatowej autorów z pracownikami samorządów miast: bardzo często (5), często (4), od czasu do czasu (3), rzadko (2), bardzo rzadko (1).

** Inaczej niż OECD opowiadamy się za powiązaniem koordynacji ze stanowiskiem sekretarza, a nie z organem wykonawczym. Argumentujemy to stanowisko koniecznością zapewnienia ciągłości działania oraz koniecznością odciążenia organu wykonawczego od funkcji operacyjnych, a tak postrzegamy skuteczną koordynację.

*** Zasady powoływania i wynagradzania zespołów, zasady dzielenia czasu pracy pomiędzy zespół a zadania bieżące, nadanie priorytetu zespołom o charakterze strategicznym.

Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie wymienione mechanizmy skutecznej koordynacji mieszczą się w zagadnieniach organizacji lub polityki personalnej, które dzisiaj są umocowane na poziomie kierowników jednostek organizacyjnych. Brakuje natomiast systemowej nadbudowy, która – w odniesieniu do zdefiniowanego przez OECD problemu – usprawniłaby koordynację planowania i realizacji celów oraz zadań pomiędzy jednostkami. Sekretarz (gdy założy się, że odpowiada za organizację pracy i zarządzanie personelem urzędu) wydaje się naturalnym kandydatem do przejęcia tej roli. W szczególności, że co do zasady jest doświadczonym koordynatorem, o czym świadczą zadania, które zwyczajowo są powierzane osobom piastującym to stanowisko. Przegląd zakresów zadań sekretarzy wybranych gmin województwa śląskiego wskazuje na bardzo zróżnicowany zakres koordynowanych zadań. Zasadą jest powierzenie sekretarzom koordynacji organizacji wyborów i referendum, spisów powszechnych, organizacji pracy rady, procesu rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Wszystkie te zagadnienia wykraczają poza zakres organizacji pracy urzędu i wymagają koordynacji wewnątrz jednostki samorządu terytorialnego, ale również współdziałania z instytucjami administracji rządowej. Kolejna grupa zadań pojawia się w zakresach kompetencji sekretarzy często. Czasami dotyczy koordynacji wyłącznie wewnątrz urzędu, a w wyjątkowych przypadkach odnosi się do koordynacji na poziomie administracji samorządowej. Dotyczy to zagadnień: kontroli zarządczej (odpowiednio na I lub II poziomie), projektowania i wdrażania innych standardów zarządzania (np. zarządzania jakością, zarządzania bezpieczeństwem informacji), konsultacji społecznych, zarządzania mieniem ruchomym, zarządzania informacją wewnętrzną, projektowania i wdrażania systemów informatycznych, koordynacji działań pomiędzy komórkami urzędu. W większości analizowanych przypadków nie powierzono formalnie sekretarzom funkcji koordynacji zarządzania

zasobami ludzkimi (nawet na poziomie urzędu), co jest niezwykle istotne, gdyż to zakres wymagający szczególnych kompetencji, by zaprojektowane rozwiązania były wykorzystywane w praktyce przez zarządzających niższego szczebla.

Ze względu na znaczenie cyfryzacji dla wydajności pracy, bezpieczeństwa danych oraz nowych możliwości, jakie daje praca z wykorzystaniem sztucznej inteligencji, warto zastanowić się, jak docelowo powinna zostać ukształtowana odpowiedzialność sekretarza za cyfryzację jednostek samorządu terytorialnego. Sekretarze miast z reguły odpowiadają za wdrażanie rozwiązań cyfrowych wspomagających zarządzanie informacją i dokumentami, głównie w urzędach. Tymczasem nie sposób wyobrazić sobie sprawnie działającą korporację (a tak postrzegamy jednostkę samorządu terytorialnego) bez zintegrowanego systemu zarządzania e-usługami publicznymi oraz personelu z ustawicznie rozwijanymi kompetencjami cyfrowymi. Trudności z realizacją projektów informatycznych wynikają w dużej mierze z problemów komunikacyjnych pomiędzy specjalistami branży IT a użytkownikami oprogramowania, ale też z leku przed nowym i nieznanym. Posiadanie w gronie kadry kierowniczej najwyższego szczebla „inicjatora” na etapie koncepcyjnym, „mediatora” na etapie realizacji projektu IT i „ambasadora” na etapie wdrożenia zmniejsza ryzyko jego niepowodzenia. Proponujemy więc zbadać potencjał sekretarzy do przyjęcia odpowiedzialności za strategiczne zarządzanie rozwojem usług cyfrowych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Inna jest skala wyzwań koordynacyjnych w gminach wiejskich i w miastach, ale w żadnej złożonej organizacji funkcji tej nie powinno się bagatelizować. Nie wchodząc w kompetencje kierowników jednostek organizacyjnych, wzmacniając koordynację w obszarach zarządzania administracją oraz pracownikami samorządowymi, można uzyskać co najmniej kilka pozytywnych efektów dla bieżącego funkcjonowania i współdziałania jednostek. Należą do nich:

- zacieśnienie współpracy pomiędzy kadrami zarządzającą niezależnych od siebie jednostek organizacyjnych poprzez wspólne planowanie i wypracowywanie rozwiązań;
- uruchomienie (lub wzmocnienie) komunikacji poziomej pomiędzy pracownikami niepowiązanych ze sobą funkcjonalnie jednostek organizacyjnych;
- efektywniejsze wykorzystywanie zasobów (w szczególności specjalistów);
- obniżanie kosztów organizacji administracji (dobre praktyki wypracowane i sprawdzone przez jedną jednostkę lub grupę jednostek mogą być przenoszone na poziom wszystkich jednostek po okresie walidacji);
- zapobieganie incydentom w toku realizacji zadań (szybsza, nieformalna, aktywna wymiana informacji o pojawiających się nowych, niezidentyfikowanych wcześniej ryzykach);

- wzrost świadomości pracowników na wszystkich szczeblach organizacji, jak ważna jest rola współdziałania pomiędzy poszczególnymi jednostkami w celu uzyskania pożądaných rezultatów realizowanych zadań³².

Ważne!!! Przyjmujemy za OECD, że koordynacja pomiędzy niezależnymi od siebie jednostkami organizacyjnymi ma rosnące znaczenie dla skuteczności realizacji zadań administracji samorządowej. Proponujemy rozważyć ustawową odpowiedzialność sekretarza za koordynację administracji w jednostkach samorządu terytorialnego oraz zbadać potencjał sekretarzy do strategicznej koordynacji cyfryzacji jednostek samorządu terytorialnego.

W ostatnim rozdziale opracowania skupimy się na polityce personalnej, która – na poziomie urzędu – miała stać się jednym z najważniejszych zadań sekretarza w kontekście zmiany wizerunku pracodawcy samorządowego oraz budowy korpusu profesjonalnych pracowników samorządowych. Zaprojektowanie i wdrożenie nowoczesnej polityki zarządzania pracownikami na poziomie urzędu mogłoby stać się punktem wyjścia do przygotowania zarządzających i wdrożenia tych rozwiązań również w innych jednostkach organizacyjnych.

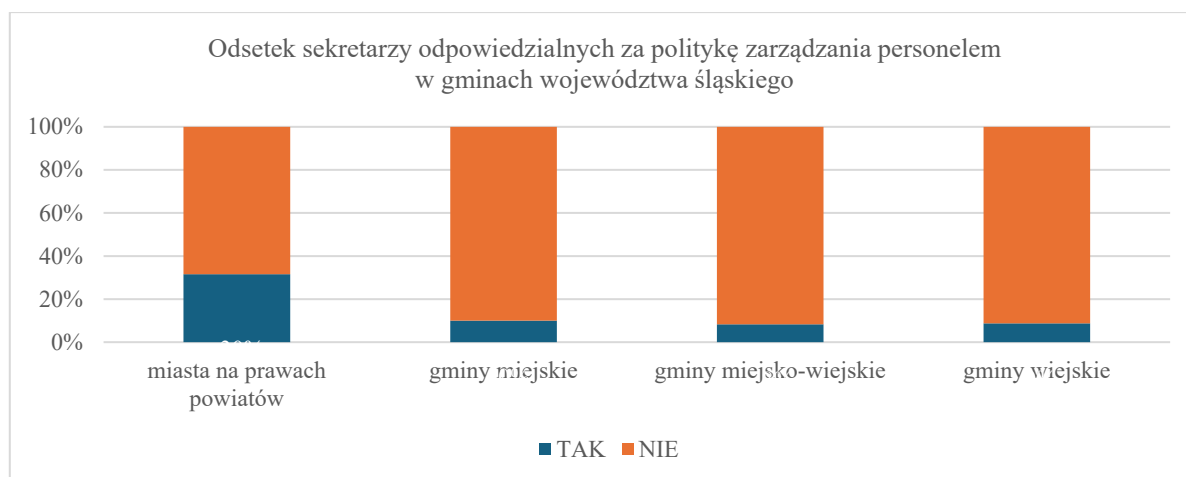
Rozdział 4

Odpowiedzialność sekretarza za politykę zarządzania personelem

Ustawa o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 r. otworzyła przed pracodawcami samorządowymi nowe możliwości w zakresie kształtowania systemu zarządzania pracownikami. Każdy pracodawca samorządowy w odniesieniu do urzędników może zaprojektować system adekwatny do wielkości, aktualnych potrzeb i możliwości jednostki. Odpowiedzialność za realizację polityki w tym zakresie w urzędach organ wykonawczy może powierzyć m.in. sekretarzowi. Takie rozwiązanie jest zgodne z intencją ustawodawcy, chociaż nie jest obligatoryjne. Przegląd zadań sekretarzy w gminach województwa śląskiego prowadzi do wniosku, że nie jest to powszechna praktyka. Zaledwie w 20 gminach na 167 jednostek (12%) w zakresach zadań sekretarzy opublikowanych w biuletynach informacji publicznej odzwierciedlona została wprost odpowiedzialność za realizację polityki zarządzania pracownikami urzędu. Nie można jedna wykluczyć, że część sekretarzy realizuje to zadanie w ramach „innych zadań zleconych przez kierownika urzędu”. Jedynie w miastach na prawach powiatów, częściej niż w innych typach gmin,

³² W toku pracy warsztatowej z pracownikami samorządowymi zaskoczyło nas, że nadal sukces postrzegany jest przez pryzmat realizacji zadania, które często jest tylko etapem całego procesu, a nie realizacji tego procesu jako całości. Ma to istotny wpływ na postrzeganie sprawności działania administracji samorządowej z perspektywy obywatela i innych interesariuszy.

odpowiedzialność za politykę personalną jest w sposób przejrzysty przypisana sekretarzom. Obrazuje to poniższy wykres.



Rys 11. Polityka zarządzania personelem w zakresie działania sekretarzy w gminach województwa śląskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy zakresów zadań sekretarzy 167 gmin województwa śląskiego opublikowanych w biuletynach informacji publicznej.

W miastach na prawach powiatów pracodawcy zatrudniają większą liczbę pracowników niż w pozostałych typach gmin ze względu na szerszy wachlarz zadań i liczniejsze grono odbiorców usług publicznych (w tym administracyjnych). Ponadto częściej podejmują się wdrożenia systemów zarządzania (np. systemu zarządzania jakością), które wymagają podniesienia standardu zarządzania personelem, dając jednocześnie w tym zakresie konkretne wskazówki. Przyczynia się to z pewnością do delegowania procesu zarządzania zasobami ludzkimi sekretarzom zarówno ze względu na pracochłonność tego zadania, jak i większą świadomość jego złożoności.

Przypomnijmy, że ustawodawca, wprowadzając ustawę o pracownikach samorządowych, założył, że profesjonalizacja systemu zarządzania kadrami jest jednym ze środków do budowy konkurencyjności pracodawcy samorządowego na rynku pracy, a dalej do budowy sprawnej administracji samorządowej. Skoro po 16 latach obowiązywania ustawy w nielicznych samorządach delegowano realizację polityki personalnej na poziom sekretarza, wydaje się konieczne ustawowe przypisanie tej odpowiedzialności³³. Najpierw należałoby jednak potwierdzić tezę, że w większości samorządów w Polsce, podobnie jak w województwie śląskim, kształtowanie polityki personalnej nie zostało delegowane. Odrębnym zagadnieniem wymagającym pogłębionego badania jest identyfikacja potrzeb sekretarzy w zakresie uzupełnienia kompetencji dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi oraz ich gotowości do samokształcenia i regularnego rozwijania kompetencji w

³³ Zakres działania sekretarzy w województwie śląskim wskazuje, że większości z nich delegowane zostały tylko pojedyncze zadania dotyczące pracowników (np. organizacja szkoleń, opracowywanie zakresów czynności czy rekrutacja). To jednak za mało, by doskonalić system zarządzania personelem.

tym zakresie. Niezależnie od zmian ustawowych i docelowego umocowania zadania, w związku z implementacją dyrektywy o jawności wynagrodzeń (UE 2023/970), uruchomienie przeglądu polityki wynagradzania jest zadaniem, którego nie można odkładać w czasie.

Ważne!!! Ustawowy katalog zadań i odpowiedzialności sekretarzy ułatwiłby przygotowywanie kandydatów na to stanowisko oraz ich doskonalenie zawodowe. Wyższe uczelnie, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej i inne instytucje działające na rzecz samorządów mogłyby wówczas tworzyć dedykowane programy studiów lub szkoleń, podobnie jak dzieje się np. w wypadku osób zainteresowanych zawodem audytora wewnętrznego.

Zagadnieniem wymagającym w pierwszej kolejności systemowego podejścia jest polityka wynagrodzeń. To najistotniejszy (choć nie jedyny) czynnik decydujący o wyborze i zmianie pracodawcy, ale również o skuteczności pozostałych elementów systemu motywacyjnego. Warunkiem niezbędnym do budowy i wzmacniania zaangażowania pracownika w wykonywaną pracę jest zapewnienie mu godziwego wynagrodzenia. Nie zapewniając tego, nie możemy oczekiwać związania z pracodawcą ani zaangażowania. Nie pozyskamy też dobrych pracowników, chyba że sytuacja makroekonomiczna zmieni sytuację na rynku pracy i to pracodawca będzie na uprzywilejowanej pozycji. Ważna jest świadomość pracodawcy, że umowa o pracę gwarantuje „tylko” korzystanie z wiedzy, umiejętności i ewentualnie uprawnień pracownika w określonym w umowie o pracę czasie pracy. Zaangażowanie dostajemy od pracownika „w prezencie”, jeżeli uzna, że na nie zasługujemy. Pierwszym zadaniem osoby odpowiedzialnej za politykę personalną jest więc skwantyfikowanie pojęcia „godziwego wynagrodzenia” i przeanalizowanie, jaki odsetek pracowników jest wynagradzany godziwie oraz czy poszukując pracowników, przedstawiamy im godziwą ofertę płacy.

Godziwe wynagrodzenie to pojęcie nieostre i relatywne. Na przykład według Europejskiej Karty Społecznej³⁴ „godziwe wynagrodzenie zapewnia właściwy poziom życia pracownikom i ich rodzinom, wystarczając na zaspokojenie podstawowych potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, stosownie do rozwoju danego społeczeństwa. [...] wysokość tego wynagrodzenia powinna być ustalana na podstawie stosunku płacy minimalnej do płacy przeciętnej w danym kraju, tak aby możliwe było osiągnięcie przez pracownika i jego rodzinę przyzwoitego standardu życia, pokrywając potrzeby żywności, mieszkania, edukacji, opieki zdrowotnej, transportu i innych podstawowych potrzeb, a także zapewniając zabezpieczenie na nieprzewidziane wydatki”. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie poziomu wynagrodzeń w poszczególnych regionach kraju, rekomendujemy pracodawcom samorządowym ustalać kwotę godziwego wynagrodzenia w

³⁴ Definicja została wskazana jako przykładowa. Polska nie zobowiązała się do przestrzegania art. 4 pkt 1 Europejskiej Karty Społecznej, Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67.

odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w województwie, a jeżeli poziom dostępności do rynku pracy jest istotnie ograniczony – w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w gminach z obszaru dostępnego rynku pracy³⁵. W wypadku pracowników zatrudnianych na stanowiskach specjalistycznych lub zarządczych istotnego znaczenia nabiera kolejny element – adekwatność wynagrodzenia. Godziwe wynagrodzenie nie będzie wystarczające do zatrzymania (pozyskania) pracowników z tej grupy. Podkreślamy, że zdefiniowanie i kwantyfikacja pojęcia „wynagrodzenie adekwatne”, podobnie jak „wynagrodzenie godziwe”, w odniesieniu do pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę leży dzisiaj po stronie pracodawcy. Ograniczone ustawą o budżecie wynagrodzenie organu wykonawczego, co do zasady, powinno być traktowane jako górna granica wynagrodzenia pracowników samorządowych³⁶. Nie jest to jednak przesłanka ustawowa, a założenie oparte na racjonalności polityki wynagradzania w organizacji.

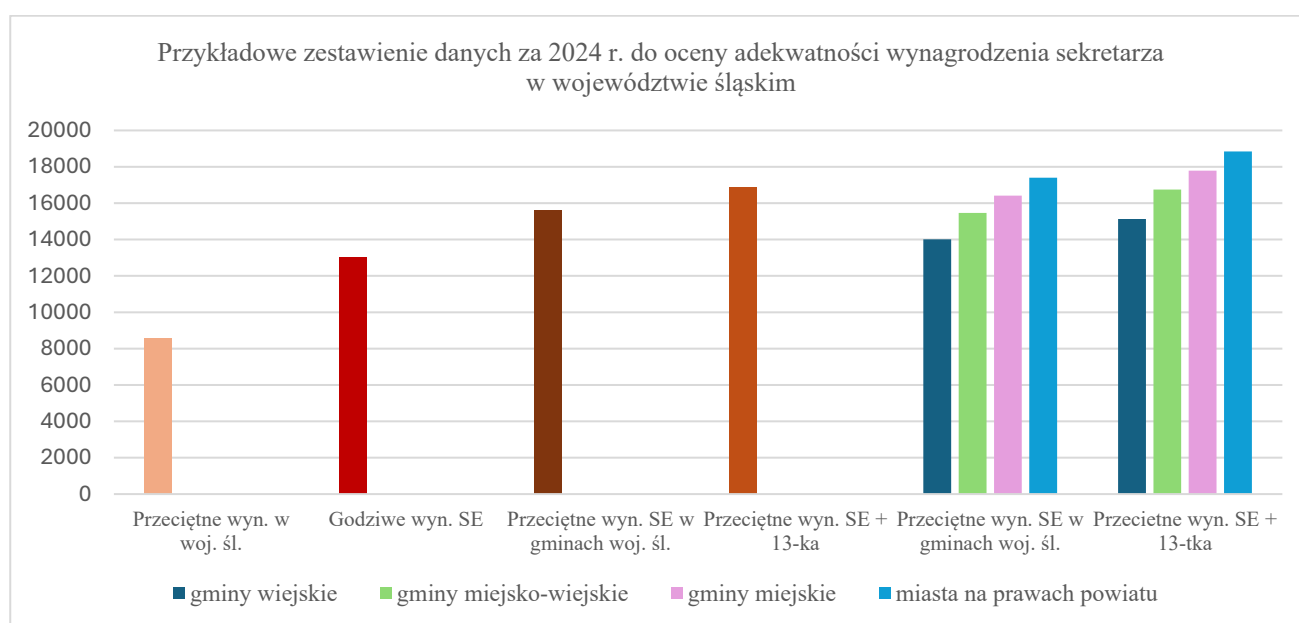
Przyjmując za aktualną intencję ustawodawcy, że to sekretarz (ze względu na doświadczenie i zakres powierzonych zadań) ma być najwyższym rangą urzędnikiem samorządowym, przeanalizujemy pod kątem godziwości i adekwatności wynagrodzenie sekretarza. Podkreślamy, że definicje te są kompetencją pracodawcy samorządowego, a poniższy przykład ma pokazać mechanizm analizy wynagrodzeń. Ograniczeniem przyjętego podejścia będzie zawsze dostępność danych porównawczych i czas, jaki możemy przeznaczyć na ich pozyskanie. Ważne jednak, by taka diagnoza była stałym elementem kształtowania polityki wynagrodzeń.

Proponujemy następujący tok rozumowania. Projektodawca w 2008 r. w uzasadnieniu do projektu ustawy o pracownikach samorządowych wycenił przeciętne wynagrodzenie na stanowisku sekretarza na 8000 zł brutto. Przyjeliśmy, że ograniczeniem górnej granicy wynagrodzenia pracowników samorządowych jest maksymalne wynagrodzenie organu wykonawczego, które w 2008 r. wynosiło 12 365,20 zł. Zakładając racjonalność ustawodawcy oraz uwzględniając wieloletnie zamrożenie maksymalnego wynagrodzenia organu wykonawczego przez ustawodawcę, przyjęliśmy, że wynagrodzenie godziwe na stanowisku sekretarza to przeciętnie 65% maksymalnego wynagrodzenia organu wykonawczego. W 2024 r. była to kwota **13 026,97**, a w **2025 r. wzrosła do 13 678,80** zł brutto. Dalej analizujemy adekwatność wynagrodzenia sekretarza. Zakres analizowanych danych będzie uzależniony od celu analizy. Zawsze w pierwszej kolejności adekwatność będziemy oceniać w odniesieniu do podobnej grupy stanowisk w naszej jednostce, w

³⁵ Na przykład za OECD można przyjąć, że rynek pracy uznaje się za dostępny w obszarze, z którego pracownik jest w stanie dostać się samochodem do pracy w ciągu 90 minut.

³⁶ Ze względu na wieloletnie zamrożenie wynagrodzeń organów wykonawczych zdarzały się sytuacje, że wynagrodzenie wypłacone kadry najwyższego i średniego szczebla zarządzającego, w szczególności specjalistów z dziedzin wysoko płatnych na rynku pracy, było wyższe niż wynagrodzenie wypłacone organu wykonawczego. Taka sytuacja jest prawnie dopuszczalna oraz może być uzasadniona charakterem zadań i okolicznościami na rynku pracy, nie powinna być jednak regułą.

tym przypadku – innych stanowisk kierowniczych najwyższego szczebla. Warto jednak dodatkowo poszerzyć perspektywę o sytuację płacową na dostępnym rynku pracy oraz w podobnej grupie jednostek. Jawność danych w tym zakresie w oświadczeniach majątkowych sekretarzy powoduje, że z jednej strony pracodawca samorządowy może dokonać rzetelnej, pogłębionej analizy dla stanowiska sekretarza, uwzględniając zróżnicowanie wynagrodzeń zarówno w poszczególnych województwach, jak i w typach jednostek. Z drugiej jednak strony musi brać pod uwagę, że pracownik i kandydat będą uwzględniać te informacje, podejmując decyzje dotyczące swojej kariery zawodowej. Na poniższym wykresie prezentujemy przykładowe dane, które warto wziąć pod uwagę, analizując adekwatność wynagrodzenia sekretarza. Dane odnoszą się do województwa śląskiego, gdyż informacje o tej grupie sekretarzy były przez nas analizowane.



Rys. 12. Badanie adekwatności wynagrodzenia na przykładzie stanowiska sekretarza

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o wynagrodzeniach sekretarzy 83 gmin województwa śląskiego dostępnych w oświadczeniach majątkowych za 2024 r. opublikowanych w biuletynach informacji publicznej oraz danych o przeciętnym wynagrodzeniu w województwie śląskim opublikowanych na stronie https://www.provident.pl/blog/srednia-krajowa-w-2023-r?utm_source=chatgpt.com#zroznicowanie-wynagrodzen-wedlug-wojewodztw-i-branz [data dostępu: 24.08.2025].

Ważne!!! Kształtowanie polityki personalnej wymaga w pierwszej kolejności zdefiniowania przez pracodawcę godziwego i adekwatnego wynagrodzenia, z uwzględnieniem poszczególnych grup stanowisk pracy i kontekstu funkcjonowania jednostki. Sekretarz powinien zostać wyposażony w kompetencje lub zasoby niezbędne do ustalenia definicji oraz przeglądu wynagrodzeń w jednostce.

Polityka płacowa nabiera szczególnego znaczenia w związku z dyrektywą o jawności wynagrodzeń (UE 2023/970) zobowiązującą wszystkie państwa członkowskie do przyjęcia przepisów mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji płciowej. Przepisy w zakresie

informowania kandydatów o wynagrodzeniu wprowadzone do ustawy Kodeks pracy zmianą z 4 czerwca 2025 r. wejdą w życie już 24 grudnia³⁷. Konsekwencje implementacji dyrektywy będą jednak dalej idące, gdyż otworzą wszystkim pracownikom prawo do uzyskiwania informacji o średnich wynagrodzeniach osób wykonujących taką samą lub równoważną pracę (z podziałem na płeć), a pracodawca zatrudniający co najmniej 100 pracowników będzie musiał dodatkowo raportować poziom wynagrodzeń w podziale na płeć i różnice płacowe. Przepisy w tym zakresie muszą zostać wprowadzone przez państwa członkowskie najpóźniej 7 czerwca 2026 r.

Rola sekretarza jako odpowiedzialnego za politykę zarządzania personelem powinna obejmować cały proces zarządzania, tak by mógł on wykorzystać daną przez ustawodawcę swobodę kształtowania innych motywatorów, takich jak: czas pracy, awans wewnętrzny, ocena pracownicza, szkolenia, służba przygotowawcza. Ważnym zadaniem sekretarza powinno być również uzupełnianie kompetencji z zakresu zarządzania pracownikami kadry kierowniczej średniego szczebla. Według badań instytutu Gallupa aż 70% skuteczności budowania zaangażowania zespołu zależy od kierownika tego zespołu (bezpośredniego przełożonego)³⁸. Poza polityką wynagrodzeń na silne zaangażowanie, wysoką wydajność oraz związanie z pracodawcą istotny wpływ mają następujące aspekty, które wszystkie powinny zostać uwzględnione w procesie zarządzania:

- pracownik wie, czego się od niego oczekuje;
- materiał i sprzęt umożliwiają mu wykonywanie rzetelnej pracy;
- pracownik może robić to, na czym zna się najlepiej;
- pracownik otrzymuje informację zwrotną na temat wykonywanej pracy nie rzadziej niż co siedem dni;
- przełożony lub inna osoba z organizacji interesują się pracownikiem jako człowiekiem;
- ktoś w organizacji zachęca pracownika do rozwoju;
- opinie pracownika są brane pod uwagę;
- misja lub cel firmy sprawiają, że pracownik postrzega swoją pracę jako ważną;
- współpracownicy pracują z zaangażowaniem i zapewniają wysoką jakość pracy;
- środowisko pracy sprzyja zawieraniu przyjaźni;
- nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy ktoś rozmawia z pracownikiem o postępach;
- nie rzadziej niż raz w roku pracownik ma możliwość uczenia się czegoś nowego (rozwoju).

Tym samym polityka personalna w sposób szczególny powinna uwzględniać wzmacnianie kompetencji zarządczych bezpośrednich przełożonych. U pracodawcy samorządowego ma to szczególne znaczenie, gdyż kadra zarządzająca jest z reguły wyłaniana w drodze awansu pionowego,

³⁷ Dz.U. z 2025 r. poz. 807.

³⁸ J. Koprowska, „ICAN Management Review Polska” 2014, Kwiecień–Maj.

spośród najlepszych merytorycznie w danej dziedzinie pracowników. Badanie Gallupa wskazuje siedem kompetencji występujących u zarządzających, których zespoły odnoszą sukcesy:

- 1) umiejętność budowania relacji (nawiązywanie bezpośrednich kontaktów z innymi, budowa zaufania, poddawanie pod ocenę pracowników swoich zamierzeń);
- 2) zdolność do rozwoju ludzi (wzmacnianie ich mocnych stron, jasne oczekiwania, słuchanie, obserwowanie i podpowiadanie kierunków rozwoju, dawanie pierwszeństwa do realizacji nowych ciekawych zadań);
- 3) zdolność do kierowania zmianą (wyznaczanie kierunków zmian i dostosowanie pracy do tych kierunków w ramach możliwości);
- 4) zdolność do inspirowania innych (pozytywne nastawienie, wizja, pewność siebie i uznanie pomagające motywować pracowników do podejmowania wyzwań);
- 5) umiejętność krytycznego myślenia (pozyskiwanie danych ilościowych i jakościowych, w tym szczerych informacji zwrotnych, ich krytyczna analiza i wykorzystywanie do rozwiązywania problemów lub budowy strategii);
- 6) skuteczne komunikowanie (umiejętność słuchania i przekazywania informacji w sposób adekwatny do kompetencji odbiorcy);
- 7) zdolność do tworzenia odpowiedzialności (identyfikacja konsekwencji działań i pociąganie siebie i innych do odpowiedzialności za wyniki)³⁹.

Niezależnie od osoby odpowiedzialnej za kształtowanie polityki personalnej pracodawca samorządowy powinien zadbać o systemowe podejście do uzupełniania kompetencji kadry zarządzającej średniego szczebla, by polityka personalna została skutecznie wdrożona. Warto również uruchamiać programy poszukiwania talentów zarządczych w gronie pracowników samorządowych i przygotowywać kadrę rezerwową, zarysowując tym samym zdolnym i zaangażowanym pracownikom ścieżkę kariery i możliwość ubiegania się o najlepiej płatne stanowiska urzędnicze poprzez awans wewnętrzny.

Ważne!!! Samo powierzenie polityki personalnej sekretarzowi nie jest wystarczające, by pracodawca samorządowy osiągnął wysoki poziom konkurencyjności na rynku pracy. Organ wykonawczy powinien zapewnić zasoby umożliwiające rozwój kompetencji zarządczych kadry kierowniczej średniego szczebla, by skutecznie wdrażała politykę personalną w podległych zespołach.

³⁹ Gallup, Inc. *The powerful relationship between employee engagement and team performance*, za: J. Koprowska, „ICAN Management Review. Polska” 2020, Kwiecień–Maj.

Podsumowanie

Analiza prowadzi nas do wniosku, że sekretarz (II połowy) XXI wieku to doświadczony menedżer, dobrze przygotowany do kreowania i wdrażania polityki personalnej, doskonalenia standardów zarządzania oraz koordynacji pracy administracji w jednostce samorządu terytorialnego. By ta wizja się urzeczywistniła, muszą jej jednak wyjść naprzeciw zmiany systemowe. Podobnie jak wizji ustawodawcy o konkurencyjności pracodawcy samorządowego na rynku pracy. Szesnaście lat wdrażania ustawy o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 r. pokazało, że sekretarze co do zasady zajmują się organizacją pracy urzędu i rady. Kwestie polityki personalnej pozostają z reguły w kompetencjach organu wykonawczego. Nie sprzyja to budowaniu spójnego, nowoczesnego, atrakcyjnego systemu zarządzania personelem ani neutralności politycznej pracowników. Poglębienie w badaniu ankietowym problematyki delegowania zadań z zakresu polityki personalnej sekretarzom pomogłoby lepiej zdiagnozować stan faktyczny – może powierzenie tych zadań nie zostało odzwierciedlone w opisie stanowiska sekretarza, ale w praktyce ma powszechnie miejsce? Ważne, by ustalić skalę problemu (w szczególności w związku z koniecznością wdrożenia dyrektywy o jawności wynagrodzeń), uruchomić przegląd polityki wynagradzania i wzmocnienia takich aspektów, jak przejrzystość czy zasada niedyskryminacji ze względu na płeć.

Proponujemy, by ustawa formułowała, na wzór stanowiska audytora wewnętrznego, zamknięty katalog zadań sekretarza. Zróżnicowanie powierzanych sekretarzom zadań nie zabezpiecza bowiem ciągłości zarządzania administracją w kluczowych jej aspektach. Zmiana ta ułatwiłaby również kształcenie kandydatów na to stanowisko oraz ich doskonalenie zawodowe.

Warto również rozważyć ustawowe wydzielenie odpowiedzialności za organizację pracy urzędu, standard usług administracyjnych oraz korpus pracowników samorządowych jednostki samorządu terytorialnego, np. na wzór dyrektora generalnego w urzędzie administracji rządowej. Takie rozwiązanie wzmocniłoby autorytet formalny sekretarza oraz odciążyło organ wykonawczy od zadań operacyjnych. Dodatkowo, warto się zastanowić nad powierzeniem sekretarzowi koordynacji administracji na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, by sprawniej sieciować pracę różnych jednostek, zwiększać wydajność administracji i jakość usług publicznych poprzez ich cyfryzację i rozwój kompetencji cyfrowych pracowników samorządowych oraz skuteczniej organizować zadania wielodziałowe, wymagające współdziałania w poprzek hierarchicznej struktury.

W naszej opinii samo powierzenie sekretarzowi polityki personalnej i jej doskonalenie nie wystarczą, by osiągnąć wysoki poziom konkurencyjności pracodawcy samorządowego na rynku pracy. Organ wykonawczy powinien zapewnić sekretarzowi zasoby umożliwiające rozwój kompetencji zarządczych kadry kierowniczej średniego szczebla. Będzie wówczas przygotowana do skutecznego wdrażania polityki personalnej w podległych zespołach.

Nie bez znaczenia pozostaje również status finansowy pracowników samorządowych. Oddanie od 1 stycznia 2009 r. możliwości kształtowania górnej granicy stawek wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych i obsługi organowi wykonawczemu okazało się pozorne. Jest tak za sprawą zamrożenia na wiele lat wynagrodzeń organów wykonawczych, które, w naturalny sposób, traktowane są jako górna granica wynagrodzeń. Jednocześnie progres najniższego wynagrodzenia w tym samym czasie doprowadził do spłaszczenia wynagrodzeń w samorządzie i ich dewaluacji względem wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Należy rozważyć wprowadzenie ustawowego automatu korygowania maksymalnego wynagrodzenia organu wykonawczego odpowiednio do zmian na rynku pracy.

Podsumowując, należy podkreślić, że o ile cele wprowadzone ustawą o pracownikach samorządowych pozostają aktualne, o tyle warunki do ich osiągnięcia należy skorygować. Kierunki zmian powinny zostać poprzedzone pogłębionymi badaniami opinii i potrzeb sekretarzy, ale również organów wykonawczych, na rzecz których realizowane są zadania.

- Augustyniak M., Dolnicki B., Marchaj R., Skarbnik i sekretarz związku metropolitalnego, [w:] M. Augustyniak, B. Dolnicki, R. Marchaj, Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji. Studium prawnoporównawcze, Warszawa 2023, https://sip.lex.pl/#/monograph/369531258/39/augustyniak-monika-dolnicki-bogdan-marchaj-roman-status-prawny-zwiazku-metropolitalnego-w-polsce...?keyword=Sekretarz%20jednostki%20samorz%C4%85du%20terytorialnego&unitId=passage_3140 [data dostępu: 31.07.2025].
- Kania A., Pozycja ustrojowa sekretarza gminy, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018, t. 4, s. 9–31, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=712163> [data dostępu: 2.08.2025].
- Płażek S., 2. Normatywne pryncypia polityki kadrowej samorządu, [w:] Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369493680/35/malysa-sulinska-katarzyna-red-stec-mirosław-red-prawo-do-dobrego-samorządu-perspektywa-obywatela...?keyword=Sekretarz%20jednostki%20samorz%C4%85du%20terytorialnego&cm=SREST> [data dostępu: 31.07.2025].
- Romaniuk P., Pozycja ustrojowa sekretarza w konstrukcji urzędu jednostki samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia), „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 11, s. 124–136, <https://sip.lex.pl/#/publication/151514679/romaniuk-paweł-pozycja-ustrojowa-sekretarza-w-konstrukcji-urzędu-jednostki-samorządu...?keyword=Sekretarz%20jednostki%20samorz%C4%85du%20terytorialnego&cm=SREST> [data dostępu: 31.07.2025].
- Tomaszewska M., Art. 5, [w:] Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz, red. K.W. Baran, Warszawa 2023, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587920445/717885/baran-krzysztof-w-red-pracownicy-samorządowi-wynagradzanie-pracowników-samorządowych-komentarz?keyword=Sekretarz%20jednostki%20samorz%C4%85du%20terytorialnego&cm=STOP> [data dostępu: 31.07.2025].
- Torbus U., Czyżycka K., Wyłączenie zasady jawności naboru, [w:] Jawność w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, https://sip.lex.pl/#/monograph/369356174/275064/dolnicki-bogdan-red-jawnosc-w-samorządzie-terytorialnym?keyword=Sekretarz%20jednostki%20samorz%C4%85du%20terytorialnego&unitId=passage_5139 [data dostępu: 31.07.2025].
- Ura E., Art. 17, [w:] Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587868873/666313/baran-krzysztof-w-red-ustawa-o-służbie-cywilnej-komentarz?cm=URELATIONS> [data dostępu: 31.07.2025].
- Wierzbica A., Pozycja ustrojowa sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. 79, s. 29–52.

Katarzyna Śpiewok – od 1996 do 2020 r. pracownik samorządowy. Od 2020 r. pracuje na rzecz administracji publicznej w roli doradcy, szkoleniowca i wykładowcy. W mieście Gliwice odpowiadała m.in. za wdrażanie i doskonalenie zintegrowanego systemu zarządzania. Inicjatorka projektu „Benchmarking w zakresie efektywności zarządzania administracją”. Dzięki współpracy ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów oraz Związkiem Miast Polskich uczestniczyła w pracach nad prawem samorządowym oraz w projektach ogólnopolskich w zakresie rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego. Absolwentka Uniwersytetu Śląskiego (administracja), Politechniki Śląskiej (zarządzanie projektami) oraz Akademii WSB (MBA). Od listopada 2023 r. prowadzi biuro Senatora RP Zygmunta Frankiewicza – Przewodniczącego Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, wieloletniego prezydenta Gliwic.

Dr Daniel Budzeń – doktor nauk społecznych w specjalności finanse publiczne, doradca strategiczny ds. finansów w JST w Związku Miast Polskich, kierownik zespołu ds. analiz finansowych w Fundacji Miasto, wykładowca na studiach podyplomowych z zakresu zarządzania finansami oraz Master of Public Administration (MPA) Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, adiunkt w Gnieźnieńskiej Szkole Wyższej Milenium, były skarbnik miasta. Autor i współautor publikacji i opracowań oraz analiz z zakresu finansów lokalnych, m.in. monografii Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym. Współautor koncepcji Indeksu Zielonych Finansów Samorządowych opracowanej przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

STRESZCZENIE

Abstrakt

Przedmiotem opracowania jest analiza skuteczności wdrożenia ustawy o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 r. w odniesieniu do stanowiska sekretarza. Jej wynik ma otworzyć dyskusję nad pożądanym statusem i profilem zawodowym sekretarza. Główne postulaty to: umocowanie w ustawie zamkniętego katalogu zadań sekretarza, rozważenie docelowego statusu sekretarza w jednostce samorządu terytorialnego oraz konieczność wzmocnienia kompetencji samorządowej kadry zarządzającej w zakresie projektowania polityki personalnej i zarządzania personelem.

Słowa kluczowe

sekretarz, pracownicy samorządowi, polityka personalna

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa
WWW.FRDL.ORG.PL