

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

ANALIZA CELowa nr 4/2025

## Analiza poziomu wynagrodzeń skarbników jednostek samorządu terytorialnego

dr Daniel Budzeń

### Wprowadzenie

Wybory samorządowe niejednokrotnie przynoszą zmiany na stanowiskach kierowniczych w administracji samorządowej. Dodatkowo rosnące wymagania wobec osób zarządzających i konieczność sprostania różnorodnym wyzwaniom prowadzą do ożywionej dyskusji zarówno o ich statusie, jak i poziomie wynagrodzenia. Nie inaczej jest w przypadku skarbników jednostek samorządu terytorialnego. Znaczne emocje wzbudza poziom ich wynagrodzenia w zestawieniu z poziomem odpowiedzialności i zmieniającą się rzeczywistością społeczno-gospodarczą. Pogarszająca się w minionych latach sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego prowadziła do poszukiwania często niestandardowych rozwiązań mających na celu zapewnienie finansowania dla realizowanych zadań publicznych. Bez wątplenia innym aspektem zwiększającym wymagania wobec zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego było zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych, co wiązało się z adekwatnym poziomem finansowania. W minionych latach obserwowano również wzrost liczby realizowanych projektów zarówno ze środków krajowych, jak i zagranicznych. Przekładało się to na zwiększenie zakresu zadań realizowanych przez skarbników, a w konsekwencji nieustanny wzrost odpowiedzialności za gospodarkę finansową. W dyskusji publicznej podnosi się, że w ślad za wskazanymi zdarzeniami, stanowiącymi zaledwie część przyczyn skutkujących zwiększeniem zakresu zadań i odpowiedzialności skarbników, nie podążało ich wynagrodzenie.

Niniejsza analiza obejmuje zarówno aspekty budżetowe, tj. wielkość budżetów, jak i aspekty związane z relacją do wynagrodzenia minimalnego, przeciętnego i wynagrodzenia na podobnych stanowiskach w sektorze prywatnym. Część ta jest poprzedzona syntetyczną analizą uwarunkowań formalno-prawnych odnoszących się do umiejscowienia skarbnika w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, realizowanego zakresu zadań oraz ponoszonej odpowiedzialności za gospodarkę finansową. W podsumowaniu zaproponowano kierunki potencjalnych zmian, które pozwolą najpierw podnieść atrakcyjność zatrudnienia na stanowisku skarbnika, a następnie zachować tę atrakcyjność w stosunku do sektora prywatnego. Warto bowiem zauważyć, że w latach 2010–2024 atrakcyjność wynagrodzeń

w administracji samorządowej, a w szczególności na stanowisku skarbnika, istotnie zmalała, co może skutkować odpływem kompetentnych i wykwalifikowanych pracowników.

## Zadania skarbnika i jego znaczenie w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego

Rozpoczynając analizę wynagrodzeń skarbników jednostek samorządu terytorialnego, należy zwrócić uwagę w szczególności na rolę, jaką odgrywa w szeroko rozumianym zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. Niewątpliwie na analizowanej grupie pracowników jednostek podsektora samorządowego spoczywa bardzo istotna odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej, tym bardziej że ustawy ustrojowe<sup>1</sup> wskazują, iż skarbnik jest głównym księgowym budżetu. W tym miejscu ustawodawca miał na celu zdecydowane odróżnienie tej funkcji od stanowiska głównego księgowego jednostki budżetowej (urzędu). Wskazanie kluczowej roli skarbnika w całym procesie jest istotne, gdyż co do zasady poziom wynagrodzenia powinien być adekwatny do przypisanej odpowiedzialności. Z tego względu niezbędne jest wskazanie zakresu zadań, jakie realizuje skarbnik w jednostce samorządu terytorialnego. Zakres odpowiedzialności, mimo że wspólny dla wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego, może jednak znacząco się różnić ze względu na wielkość tych jednostek, jak również możliwości finansowe. Jak zauważa K. Obszańska (2018, s. 109), skarbnik, realizując swoje obowiązki związane m.in. z planowaniem budżetu, niejako koordynuje pracę innych komórek organizacyjnych w tym zakresie, a także i pozostałych jednostek budżetowych. Tym samym skarbnik wykonuje swoje obowiązki przy pomocy służb finansowo-księgowych (zarówno urzędu, jak i jednostek organizacyjnych).

Na znaczenie skarbnika w strukturze organizacyjnej zwraca uwagę M. Kaczurak-Kozak (2010, s. 278–279), która wskazuje, że jest on traktowany na równi z zastępcą kierownika jednostki. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w schematach organizacyjnych, a uregulowania ustaw ustrojowych dotyczących powiatu i samorządu województwa bezpośrednio traktują o tym, że skarbnik uczestniczy w pracach organów wykonawczych. Tym samym pełni również niejako funkcję doradczą w stosunku do tych organów. W tym miejscu uzasadnione jest wskazanie głównych zadań, za które odpowiedzialny jest skarbnik. Nadmienić należy, że niniejsze wyliczenie nie stanowi katalogu zamkniętego.

Do głównych zadań skarbnika zaliczają się kwestie związane z:

- planowaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego i przygotowywaniem zmian budżetu;
- opracowywaniem wieloletniej prognozy finansowej wraz ze zmianami;
- analizą finansową gminy i jednostek podległych, w tym pod kątem oceny możliwości finansowych;
- udzielaniem kontrasygnaty w związku z zaciąganiem zobowiązań;
- weryfikacją dokumentów księgowych pod względem zgodności z planem finansowym;
- gospodarowaniem środkami publicznymi;
- analizą uwarunkowań rynkowych w związku z podejmowaniem decyzji o lokowaniu środków pieniężnych;

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.  
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.  
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm.

- nadzorem i kontrolą nad realizacją budżetu;
- nadzorowaniem prac z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości;
- opracowywaniem uchwał, zarządzeń w zakresie gospodarki finansowej;
- bieżącym nadzorem nad referatem finansowym (budżetowym).

Niejednokrotnie następuje doszczegółowienie powyższego katalogu zadań o te związane np. z nadzorowaniem rachunkowości w zakresie mienia komunalnego czy też czynności dotyczące spraw podatkowych (w tym kontroli podatkowej, rachunkowości podatkowej, udzielania ulg i umorzeń). Ponadto w obszarze odpowiedzialności skarbnika znajduje się nadzór nad systemem rachunkowości związanym z realizacją projektów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych. Istotnym zadaniem ukazującym znaczenie i rolę skarbnika jest jego udział w posiedzeniach organu stanowiącego, jak również jego komisji.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530) głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- prowadzenia rachunkowości jednostki;
- wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
- dokonywania wstępnej kontroli:
  - zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
  - kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

W związku z tym, że ustawy ustrojowe wskazują, iż skarbnik jest głównym księgowym budżetu, powyższy zakres ma zastosowanie równoważne. Niemniej jednak może wzbudzać wątpliwości dotyczące m.in. delegowania na skarbników zadań związanych z funkcją głównego księgowego urzędu jako jednostki budżetowej. Przyjęcie właśnie takiego założenia wydaje się błędne i odbiegające od szeroko rozumianej roli skarbnika w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że zakres zadań skarbnika (zwłaszcza w mniejszych jednostkach) jest znacznie szerszy i pokrywa się również z funkcją głównego księgowego urzędu jako jednostki budżetowej. W takim przypadku należy zauważyć, że skarbnik pełni niejako dwie funkcje – skarbnika i głównego księgowego urzędu. Przyczyny takiego stanu rzeczy można upatrywać z jednej strony w ograniczonych możliwościach finansowych, a z drugiej – w decyzji kierownika jednostki uwzględniającej skuteczność zarządzania, tj. efektywność danej struktury organizacyjnej. Zwłaszcza w takich przypadkach zakres zadań skarbnika jest znacząco szerszy. W ślad za tym powinno zatem podążać wynagrodzenie adekwatne do takiego zakresu. Warto więc podkreślić, że choć uzasadnione jest rozdzielenie obu funkcji, to jednak decyzja powinna należeć do kierownika jednostki i być determinowana skutecznością struktury organizacyjnej, jak również możliwościami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego.

Wyżej przytoczone zadania skarbnika w żadnej mierze nie wyczerpują katalogu jego obowiązków, ale podkreślają jego znaczenie dla szeroko rozumianego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Tym samym trudna do zaakceptowania jest rola skarbnika wyłącznie jako głównego księgowego budżetu, sprowadzanie zaś jego funkcji do roli głównego księgowego urzędu może powodować marginalizowanie pozycji ustrojowej skarbnika. Z tego względu w kolejnej części artykułu konieczne jest zwrócenie uwagi na aspekty formalno-prawne związane z zatrudnieniem skarbnika, gdyż również te elementy powinny znaleźć adekwatne odzwierciedlenie w poziomie jego wynagrodzenia.

## Uwarunkowania formalno-prawne

Jak podkreślono wcześniej, na wysokość wynagrodzenia istotny wpływ mają również inne czynniki niż zakres wykonywanych obowiązków i związana z nimi odpowiedzialność. Jednym z takich czynników jest forma zatrudnienia i kwestia bezpieczeństwa z tym związanego. Nawiązanie stosunku pracy ze skarbnikiem następuje w drodze powołania. Kompetencje do tego posiada organ stanowiący, który w drodze uchwały powołuje skarbnika na wniosek organu wykonawczego. W tym miejscu należy zauważyć, że analogiczna ścieżka jest przewidziana w wypadku odwołania skarbnika z pełnionej funkcji. Sposób zatrudnienia skarbnika nie jest celem niniejszego opracowania, z tego też względu nie przeprowadzono analizy tego zagadnienia.

Wśród dysfunkcji systemu wynagradzania można wymienić m.in. (Olesiak, 2013, s. 133–137):

- jednolite i sztywne tabele wynagrodzeń, które nie uwzględniają możliwości swobodnego regulowania wysokości płacy poza ustalone przedziały;
- brak możliwości premiowania lub trudności w zakresie udzielania nagród i dodatków specjalnych w związku z dodatkowymi lub nowymi zadaniami;
- brak powiązania przedziałów wynagrodzeń z efektami osiąganymi przez pracowników;
- brak powiązania z celami organizacji;
- brak możliwości konkurowania z podmiotami sektora niepublicznego w kontekście zapewnienia atrakcyjnego poziomu wynagrodzeń.

Jak zauważa K. Prokop (2021, s. 132), bezwzględne jest prawo pracownika do godziwego wynagrodzenia. W kontekście unormowań konstytucyjnych zwraca się uwagę m.in. na kwestie sprawiedliwości społecznej, społecznej gospodarki rynkowej, ochrony pracy czy też zasady równości i niedyskryminacji. Tym samym jednym z kluczowych aspektów jest adekwatność wynagrodzenia do wymogów stawianych przed skarbnikiem. W ich określeniu istotne miejsce zajmuje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

W zakresie wymogów formalnych stawianych skarbnikowi zastosowanie znajduje art. 54 ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z nim skarbnikiem może być osoba, która:

- ma obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, chyba że odrębne ustawy uzależniają zatrudnienie w jednostce sektora finansów publicznych od posiadania obywatelstwa polskiego;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- nie była prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo skarbowe;
- posiada znajomość języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie koniecznym do wykonywania obowiązków głównego księgowego;
- spełnia jeden z poniższych warunków:
  - ukończyła ekonomiczne jednolite studia magisterskie, ekonomiczne wyższe studia zawodowe, uzupełniające ekonomiczne studia magisterskie lub ekonomiczne studia podyplomowe i posiada co najmniej 3-letnią praktykę w księgowości,

- ukończyła średnią, policealną lub pomaturalną szkołę ekonomiczną i posiada co najmniej 6-letnią praktykę w księgowości,
- jest wpisana do rejestru biegłych rewidentów na podstawie odrębnych przepisów,
- posiada certyfikat księgowy uprawniający do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych albo świadectwo kwalifikacyjne uprawniające do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wydane na podstawie odrębnych przepisów.

Niejednokrotnie wykonywanie wcześniej przytoczonych zadań wymaga od skarbników nieustannego poszerzania wiedzy. Zmieniające się otoczenie gospodarcze, ale także pojawiające się nowe sposoby finansowania zadań publicznych (zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych) powodują, że mnożą się wyzwania związane z zarządzaniem finansami lokalnymi. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga często zastosowania nieszablonowych rozwiązań obarczonych coraz to większą odpowiedzialnością i niepewnością.

Oprócz wspomnianej odpowiedzialności oraz konieczności ciągłego inwestowania w wiedzę i umiejętności podkreślić należy również aspekt będący następstwem pracy na stanowisku skarbnika. Mowa tutaj w szczególności o ograniczeniu w podejmowaniu działalności gospodarczej. Kwestie te zostały uregulowane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1090 ze zm.), zwanej dalej „ustawą antykorupcyjną”.

Zgodnie z art. 2 ust 6-6c ustawy antykorupcyjnej ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej dotyczą:

- wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), **skarbników gmin**, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- członków zarządów powiatów, **skarbników powiatów**, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osób zarządzających i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu starosty;
- członków zarządów województw, **skarbników województw**, sekretarzy województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osób zarządzających i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa;
- członków zarządu związku metropolitalnego, **skarbnika związku metropolitalnego** i sekretarza związku metropolitalnego.
- Z kolei w art. 4 ustawy antykorupcyjnej ustawodawca wskazał konkretne czynności, które są zakazane w okresie pełnienia funkcji. Wyżej wymienione osoby nie mogą:
- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub likwidatorami tych spółek, a także być pełnomocnikami wspólnika, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 2023 r. poz. 343 ze zm.);
- być syndykami lub zastępcami syndyków w postępowaniu upadłościowym lub nadzorcami lub zarządcami w postępowaniu restrukturyzacyjnym;

- być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność;
- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego, a także pełnienia funkcji członka zarządu na podstawie umowy o świadczenie usług zarządzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm.).

Warto zauważyć, że trwają dyskusje nad tym, w jakim stopniu inne dodatkowe czynności wykonywane przez skarbnika, np. w ramach umów cywilnoprawnych, mogą stanowić naruszenie przepisów prawa. Zgodnie bowiem z art. 30 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135): „Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, **nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych**, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy”<sup>2</sup>. Ustawodawca przewidział również sankcję za naruszenie powyższej normy prawnej w postaci rozwiązania stosunku pracy lub (w przypadku skarbnika) odwołania ze stanowiska (art. 30 ust 2, Dz.U. z 2024 r. poz. 1135). Tym samym niezbędna jest każdorazowa wnikliwa analiza dodatkowego zaangażowania osoby pełniącej funkcję skarbnika w inne zadania pod kątem tego, czy nie narusza się wyżej wymienionych ograniczeń. Jest to kolejny z argumentów przemawiających za tym, że osoby, na które z jednej strony są nakładane ograniczenia mogące skutkować nieuzyskaniem dodatkowych źródeł dochodów, a które – z drugiej – ponoszą jednocześnie wysoką odpowiedzialność, powinny uzyskiwać wynagrodzenie w wysokości rekompensującej te ograniczenia. Przykładem takiej sytuacji jest już samo pełnienie funkcji głównego księgowego we wspólnocie mieszkaniowej i spółdzielni mieszkaniowej, co szerzej zostało opisane przez J. Grońskiego (Serwis Administracyjno-Samorządowy, 2013, SAS 1/2013).

W niniejszej części zaprezentowano wyłącznie syntetyczne ujęcie najważniejszych kwestii formalnych dotyczących zajmowania stanowiska skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Elementy te stanowią niezbędne tło do dalszych rozważań, podkreślając istotną rolę skarbnika w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego, a w szczególności jego odpowiedzialność. Ponadto ograniczenia wprowadzone ustawą antykorupcyjną, mimo że są w pełni uzasadnione, powinny również być uwzględniane w poziomie wynagrodzeń analizowanej grupy zawodowej.

---

<sup>2</sup> Wszystkie wyróżnienia w cytowanych źródłach pochodzą od autora.

W ustawie o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135) zwrócono uwagę, że: „Pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych” (art. 36 ust. 1). Ponadto „pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach” (art. 36 ust. 2). Są to podstawowe składniki wynagrodzenia, które przysługują również skarbnikom. Warto jednak zwrócić uwagę, że pracodawca może przyznać również dodatek funkcyjny i specjalny. W obu przypadkach jest to prawo pracodawcy, podobnie jak w przypadku przyznania nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. W przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa ustawodawca wskazał, że osobom pełniącym wspomniane funkcje **przysługuje dodatek specjalny**. Tym samym przyznanie dodatku specjalnego jest dla tej grupy obligatoryjne. W przypadku zaś pozostałych pracowników „z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań **może zostać przyznany dodatek specjalny**” (art. 36 ust. 5).

W tym miejscu należy zauważyć, że przyznanie dodatku specjalnego pozostałym pracownikom stanowi wyłącznie prawo pracodawcy, a nie obowiązek. Ponadto następuje ono w wyniku zwiększonego zakresu obowiązków służbowych.

Zagadnienie dotyczące przyznania dodatku specjalnego jest sprawą dyskusyjną, a także przedmiotem kontroli prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe. Jak wskazała Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, nieprawidłowością było przyznanie dodatku specjalnego skarbnikowi na czas nieokreślony bez uzasadnienia. Stanowiło to naruszenie art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. Izba wskazała, że: „biorąc pod uwagę podstawy przyznawania dodatku specjalnego, tj. okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań, może on zostać przyznany pracownikowi samorządowemu wyłącznie na czas określony. **Tym samym nie może być stałym elementem wynagrodzenia**, ujętym w angażu, gdyż pełni funkcję uzupełniającą w stosunku do wynagrodzenia zasadniczego w przypadku, gdy nie może ono w pełni odzwierciedlać zaangażowania, czy też szczególnej okresowej odpowiedzialności danego pracownika” (Serwis Samorządowy PAP, 2021). W podobnym tonie wypowiedziała się Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, uzasadniając, że: „Przyznanie zatem dodatków specjalnych na czas od stycznia do grudnia (co kwartał bądź co pół roku) i stosowanie tego samego mechanizmu w następnych latach **zaprzecza istocie dodatku specjalnego wynikającego z powyższych przepisów**” (RIO Wrocław, 2018, Uchwała nr 130/2018). Powyższą linię orzeczniczą potwierdza uchwała nr 6/297/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 lutego 2024 r., gdyż „okolicznością uzasadniającą przyznanie tego składnika wynagrodzenia jest **okresowe zwiększenie obowiązków lub powierzenie dodatkowych zadań**, co powoduje, że ma on charakter świadczenia tymczasowego. **Przyznawanie dodatku specjalnego jest zatem sytuacją szczególną, wyjątkową**, uwarunkowaną okresowością zwiększonych obowiązków lub okresowością powierzenia dodatkowych zadań. Przyznanie dodatku specjalnego na kolejne lata kalendarzowe przesądza o tym, że nie ma on charakteru tymczasowego, lecz staje się stałym składnikiem wynagrodzenia miesięcznego” (RIO Poznań, 2024, Uchwała nr 6/297/2024).

W kontekście powyższych rozważań warto przytoczyć wnioski sformułowane przez RIO w Poznaniu w wystąpieniu kontrolnym. „Należy zgodzić się, że przyznawanie dodatku specjalnego na długie okresy oraz **wielokrotne ponowne przyznawanie dodatku**

**specjalnego w tym samym zakresie** przeczy ratio legis normy wynikającej z art. 36 ust. 5 ustawy. Swoboda pracodawcy samorządowego nie może polegać na dowolności. Ten sposób postępowania zgodny jest z normą tylko formalnie, w istocie celem pracodawcy jest obejście ograniczeń nałożonych przez ustawodawcę. **Nieuprawnionym działaniem jest także wskazywanie nieadekwatnie długiego czasu, na który przyznawany jest dodatek specjalny, w stosunku do zakresu czynności pracownika, które miałby w tym czasie wykonywać, jako zwiększenie obowiązków, czy dodatkowe zadania. Niezasadne jest także przyznawanie dodatku specjalnego z tytułu zwiększenia obowiązków lub powierzenia dodatkowych zadań, podczas gdy pracownik samorządowy wykonuje swoje obowiązki lub zadania wynikające ze stosunku pracy”** (RIO Poznań, 2024, WK 0911/27/2024).

Powyższe przytoczenie linii orzeczniczej jest celowe, niejednokrotnie bowiem z dodatkowymi zadaniami realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego są związane dodatkowe zadania skarbnika czy – ujmując rzecz bardziej precyzyjnie – rozszerza się zakres odpowiedzialności skarbnika, m.in. związany z działalnością nadzorczą i planowaniem finansowym. **Tym samym objęcie funkcji skarbnika obligatoryjnym dodatkiem specjalnym**, analogicznie jak dzieje się w przypadku funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa, jest zasadne.

Wysokość wynagrodzenia skarbników, podobnie jak innych pracowników administracji samorządowej (tab. 1), została określona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2024 poz. 1638).

**Tabela 1. Poziom wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego [PLN]**

Stanowisko	Maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego	Maksymalny poziom dodatku funkcyjnego
Skarbnik m.st. Warszawy (główny księgowy budżetu m.st. Warszawy), skarbnik (główny księgowy budżetu) miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców	10 430	4 500
<b>Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu gminy)</b>		
powyżej 100 tys. mieszkańców	9 730	3 650
powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców	9 040	3 650
do 15 tys. mieszkańców	8 340	2 900
<b>Skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu)</b>		
powyżej 120 tys. mieszkańców	9 040	3 650
powyżej 60 tys. do 120 tys. mieszkańców	8 340	2 900
do 60 tys. mieszkańców	7 650	2 550
<b>Skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa)</b>		
powyżej 2 mln mieszkańców	10 430	4 500
do 2 mln mieszkańców	9 730	3 650

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1638.

Warto zauważyć, że zgodnie z projektem rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (nr projektu: RD172) zakłada się podwyższenie kwot maksymalnego



poziomu wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego. Jak wskazano w założeniach do projektu, „poziomy wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego pracowników zatrudnionych na podstawie powołania są ustalone odpowiednio w relacji do maksymalnych poziomów **wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i ich wzrost także wynosi ok. 5%**” (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2025). W związku z tym w tabeli 2 zaprezentowano szacunkowy poziom wyżej wymienionych składników wynagrodzenia uwzględniający wartości wynikające z projektu.

**Tabela 2. Poziom wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego uwzględniający proponowane zmiany w 2025 r. [PLN]**

Stanowisko	Maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego	Maksymalny poziom dodatku funkcyjnego
Skarbnik m.st. Warszawy (główny księgowy budżetu m.st. Warszawy), skarbnik (główny księgowy budżetu) miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców	11 170	4 500
<b>Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu gminy)</b>		
powyżej 100 tys. mieszkańców	10 430	3 650
powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców	9 700	3 650
do 15 tys. mieszkańców	8 800	3 000
<b>Skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu)</b>		
powyżej 120 tys. mieszkańców	9 700	3 650
powyżej 60 tys. do 120 tys. mieszkańców	8 800	3 000
do 60 tys. mieszkańców	8 030	2 680
<b>Skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa)</b>		
powyżej 2 mln mieszkańców	11 170	4 500
do 2 mln mieszkańców	10 430	3 650

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z dnia 6.02.2025 r.

Przyjmując założenie maksymalnych wartości wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego oraz dodatku stażowego (20%), obliczono szacunkową zmianę wynagrodzenia skarbnika z wyodrębnieniem poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego (tab. 3).

Tabela 3. Szacunkowa łączna zmiana wynagrodzenia skarbnika [PLN]

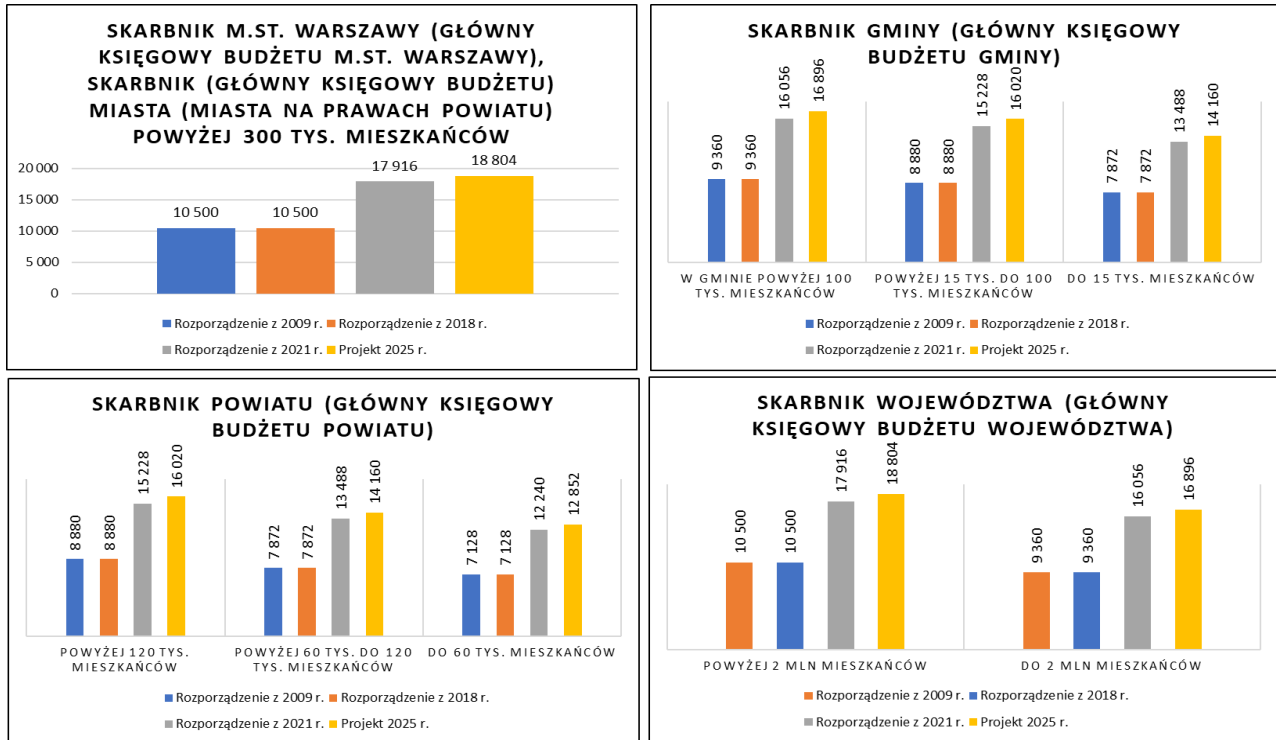
Stanowisko	Maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego i dodatku stażowego (20%) przed zmianą	Szacunkowy maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego i dodatku stażowego (20%) po zmianach	Zmiana
Skarbnik m.st. Warszawy (główny księgowy budżetu m.st. Warszawy), skarbnik (główny księgowy budżetu) miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców	17 916	18 804	888
<b>Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu gminy)</b>			
powyżej 100 tys. mieszkańców	16 056	16 896	840
powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców	15 228	16 020	792
do 15 tys. mieszkańców	13 488	14 160	672
<b>Skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu)</b>			
powyżej 120 tys. mieszkańców	15 228	16 020	792
powyżej 60 tys. do 120 tys. mieszkańców	13 488	14 160	672
do 60 tys. mieszkańców	12 240	12 852	612
<b>Skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa)</b>			
powyżej 2 mln mieszkańców	17 916	18 804	888
do 2 mln mieszkańców	16 056	16 896	840

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z dnia 6.02.2025 r.

Jak można zauważyć, proponowane zmiany na poziomie 5% zawierają się w przedziale od 612 zł (skarbnik powiatu z liczbą ludności do 60 tys. mieszkańców) do 888 zł brutto (skarbnik m.st. Warszawy, miasta powyżej 300 tys. mieszkańców i województwa powyżej 2 mln mieszkańców). W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że maksymalna kwota wynagrodzenia skarbników w latach 2010–2024 była zmieniana zaledwie dwukrotnie (w 2018 r. i 2021 r.). W analizowanym okresie obowiązywały następujące rozporządzenia Rady Ministrów:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1786 ze zm.);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936 ze zm.);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1638).

Rysunek 1. Maksymalny poziom wynagrodzeń skarbników w latach 2010–2025



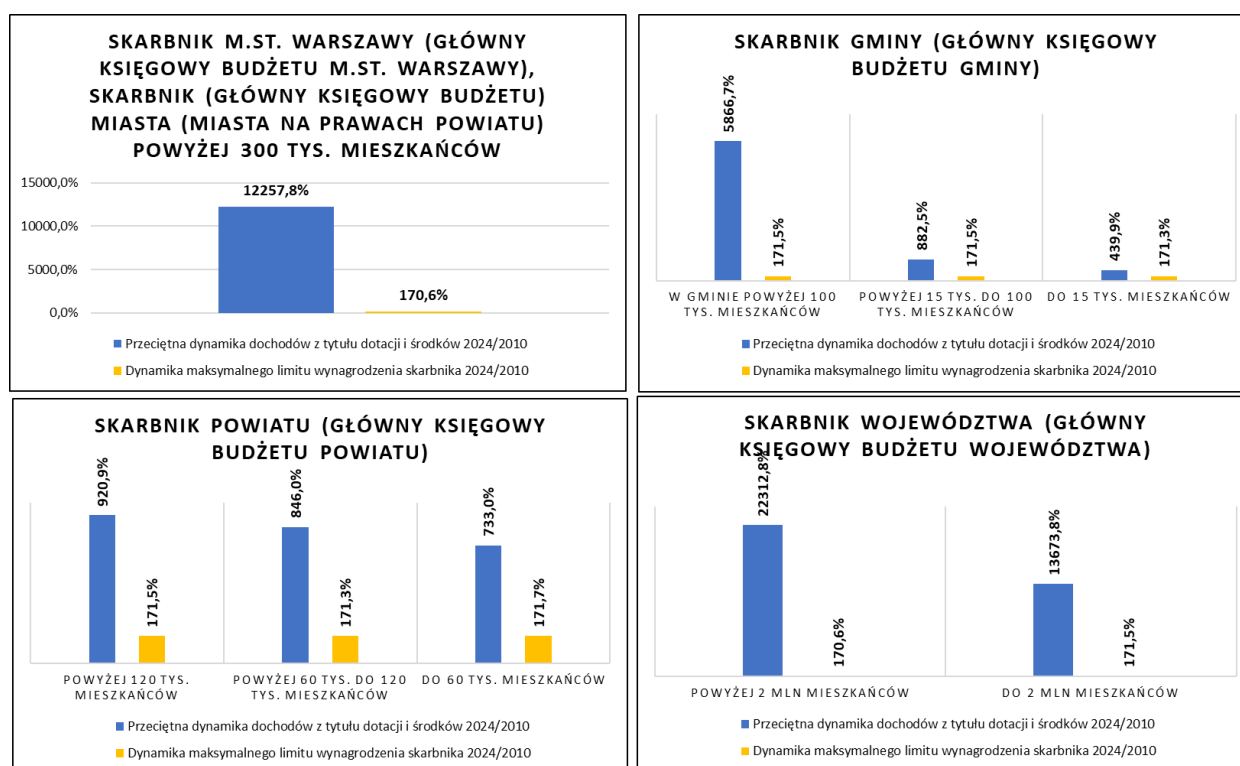
Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń obowiązujących w latach 2010–2024 oraz projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z dnia 6.02.2025 r.

Na rysunku 1 zostały zaprezentowane maksymalne kwoty wynagrodzeń skarbników, tj. uwzględniające maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego oraz 20-procentowy dodatek stażowy. Oprócz widocznego zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi kategoriami jednostek samorządu terytorialnego, różniącymi się dodatkowo liczbą ludności, zauważalne jest skokowe zwiększenie wynagrodzeń na podstawie rozporządzenia z 2018 r. Jest to o tyle ważne, że w latach wcześniejszych maksymalny poziom wynagrodzeń zasadniczo się nie zmieniał, podczas gdy zwiększał się zakres zadań realizowanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wpływający na zakres zadań i odpowiedzialności skarbników. Ponadto w kształtowaniu wynagrodzeń sfery samorządowej nie uwzględniano zmieniających się szeroko rozumianych warunków ekonomicznych. Tym samym doszło do sytuacji rosnących wymagań wobec pracowników na skutek różnego rodzaju zmian, bez jednoczesnej możliwości zwiększenia wynagrodzeń. Powodowało to w konsekwencji obniżenie atrakcyjności warunków zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego w porównaniu m.in. z sektorem niepublicznym. Z tego względu w wielu przypadkach decydowano się na przyznawanie dodatków specjalnych, których zasadność często była podważana przez organy kontroli. W dalszej części opracowania zostanie zaprezentowane ujęcie analityczne poziomu wynagrodzeń, m.in. w relacji do wielkości budżetów, które determinują w szczególności zakres zadań realizowanych przez skarbników i poziom ich odpowiedzialności.

Rozporządzenie dotyczące wynagradzania pracowników samorządowych różnicuje wynagrodzenie skarbników zarówno według kategorii jednostki samorządu terytorialnego, jak i według liczby mieszkańców. Niewątpliwie liczba mieszkańców przekłada się na zakres realizowanych zadań publicznych, uzasadnione jest jednak odniesienie wynagrodzeń do wielkości budżetów. Wielkość budżetów zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków wyraża wartość realizowanych zadań publicznych i jest pochodną ich zakresu.

W pierwszej kolejności porównano dynamikę dotacji i środków ogółem (tj. zarówno na zadania bieżące, jak i inwestycje) z dynamiką maksymalnego limitu wynagrodzeń skarbników. Jest to istotne z punktu widzenia wzrostu zakresu (liczby) realizowanych zadań, a w konsekwencji odpowiedzialności skarbnika.

**Rysunek 2. Przeciętna dynamika dochodów z tytułu dotacji i środków ogółem oraz maksymalnego limitu wynagrodzeń 2024/2010 (2010 r. = 100%)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń obowiązujących w latach 2010–2024 oraz sprawozdań budżetowych.

Analizując dane zaprezentowane na rysunku 2, szczególnie uwagę trzeba zwrócić na wartości przeciętnej dynamiki dochodów z tytułu dotacji i środków 2024/2010. Dla wskazanych wielkości budżetowych zastosowano algorytmy odpowiadające pozycjom 1.1.4 i 1.2.2 wieloletniej prognozy finansowej. Tym samym zobrazowano skalę wzrostu poziomu dofinansowań do realizowanych zadań ze środków zewnętrznych, na potrzeby których należało dokonać stosownych rozliczeń. O ile nie zmieniało się jedno z głównych zadań związanych z nadzorem nad systemem rachunkowości czy realizacją budżetu, o tyle zakres tego zadania zdecydowanie się zwiększył. Wartości pozyskiwanych dotacji i środków są bowiem również pochodną liczby realizowanych zadań. Z tego względu należy rozważyć powiązanie wynagrodzeń skarbników z realizowanymi budżetami.

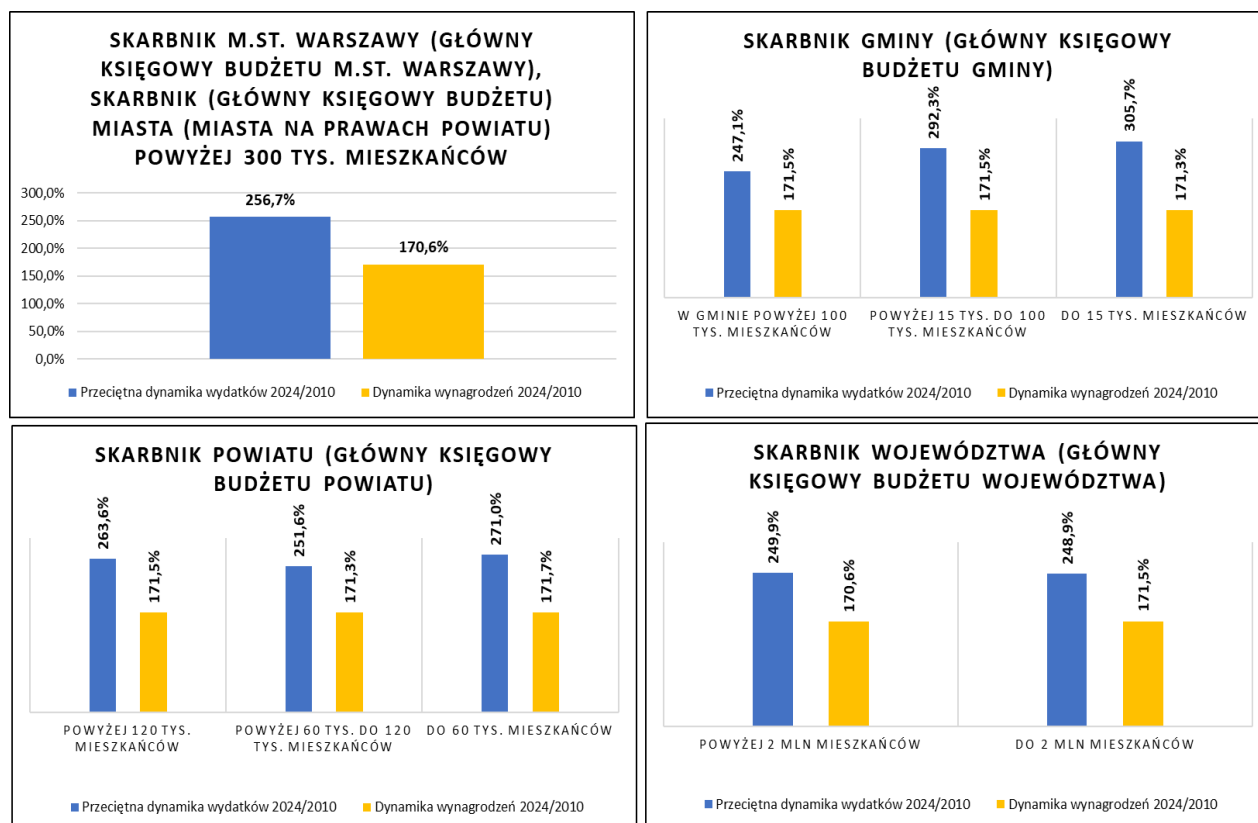
Tabela 4. Dynamika dochodów z tytułu dotacji i środków oraz maksymalnego limitu wynagrodzeń skarbnika 2024/2010 (2010 r. = 100%) – ujęcie szczegółowe

Stanowisko	Przeciętna dynamika dochodów z tytułu dotacji i środków 2024/2010	Dynamika wynagrodzeń 2024/2010	Liczba JST z dynamiką dochodów z tytułu dotacji i środków wyższą niż dynamika wynagrodzeń
Skarbnik m.st. Warszawy (główny księgowy budżetu m.st. Warszawy), skarbnik (główny księgowy budżetu) miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców	12257,8%	170,6%	9
<b>Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu gminy)</b>			
powyżej 100 tys. mieszkańców	5866,7%	171,5%	26
powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców	882,5%	171,5%	442
do 15 tys. mieszkańców	439,9%	171,3%	1452
<b>Skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu)</b>			
powyżej 120 tys. mieszkańców	920,9%	171,5%	38
powyżej 60 tys. do 120 tys. mieszkańców	846,0%	171,3%	120
do 60 tys. mieszkańców	733,0%	171,7%	109
<b>Skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa)</b>			
powyżej 2 mln mieszkańców	22312,8%	170,6%	8
do 2 mln mieszkańców	13673,8%	171,5%	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń obowiązujących w latach 2010–2024 oraz sprawozdań budżetowych.

Odnosząc się do maksymalnej dynamiki dochodów z tytułu dotacji i środków ogółem, warto zauważyć, że wartości te zdecydowanie przewyższają dynamikę maksymalnego limitu wynagrodzenia skarbnika we wszystkich kategoriach jednostek samorządu terytorialnego. Podobna sytuacja występuje w przypadku przeciętnej dynamiki dochodów z tytułu dotacji i środków ogółem (tab. 4). Jak już wspomniano, przekłada się na to wzrost liczby zadań finansowanych zarówno ze środków krajowych, jak i zagranicznych (w tym z budżetu środków europejskich). Łącznie w 79% jednostek samorządu terytorialnego wszystkich typów dynamika analizowanej grupy dochodów była wyższa od dynamiki maksymalnego limitu wynagrodzenia skarbnika. Było tak np. w przypadku małych gmin do 15 tys. mieszkańców (1452 gminy), a także gmin z liczbą mieszkańców od 15 tys. do 100 tys. (łącznie 442 gminy). Skala badanego zjawiska jest zatem znacząca, co potwierdza konieczność rozważenia powiązania wynagrodzeń skarbników z wysokością realizowanych budżetów.

**Rysunek 3. Przeciętna dynamika wydatków ogółem i maksymalnego limitu wynagrodzeń 2024/2010 (2010 r. = 100%)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń obowiązujących w latach 2010–2024 oraz sprawozdań budżetowych.

W kolejnym kroku analizie poddano dynamikę wydatków ogółem, które obrazują poziom środków finansowych, jakimi gospodarują jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie danych zaprezentowanych na rysunku 3 można stwierdzić, że przeciętna dynamika wydatków ogółem w każdej kategorii jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem liczby mieszkańców istotnie przekraczała dynamikę maksymalnego poziomu wynagrodzeń skarbników. Największe dysproporcje dotyczyły małych gmin – do 15 tys. mieszkańców – oraz gmin z liczbą mieszkańców pomiędzy 15 tys. a 100 tys. Przeciętna dynamika wydatków ogółem w tych przypadkach była wyższa odpowiednio o 134,4 pkt proc. i 120,8 pkt proc. od dynamiki maksymalnego limitu wynagrodzenia skarbnika w tych jednostkach. W przeliczeniu na liczbę jednostek samorządu terytorialnego, których ta sytuacja dotyczyła, było to odpowiednio 1925 jednostek i 481 jednostek. Najniższe dysproporcje zidentyfikowano w kategorii gmin powyżej 100 tys. mieszkańców. W tym przypadku przeciętna dynamika wydatków była wyższa o 75,6 pkt proc. i sytuacja ta dotyczyła 26 jednostek samorządu terytorialnego (tab. 5).

W przypadku powiatów dysproporcja pomiędzy przeciętną dynamiką wydatków ogółem a dynamiką maksymalnego poziomu wynagrodzenia skarbnika była niższa niż w gminach, ale jednak zbliżona do 100 pkt proc. Najwyższa dysproporcja dotyczyła, analogicznie jak w przypadku gmin, mniejszych powiatów z liczbą mieszkańców do 60 tys. Różnica ta wyniosła 99,3 pkt proc. i obejmowała 122 powiaty. Z kolei w 137 powiatach z liczbą mieszkańców pomiędzy 60 tys. a 120 tys. przeciętna dynamika wydatków ogółem była wyższa od dynamiki limitu wynagrodzenia o 80,3 pkt proc. W 48 powiatach z liczbą mieszkańców powyżej 120 tys. przeciętna dynamika

wydatków ogółem była wyższa od dynamiki maksymalnego limitu wynagrodzenia o 92,1 pkt proc.

W przypadku województw z kolei dysproporcje są do siebie bardzo zbliżone i oscylują w okolicy blisko 80 pkt proc. W 9 województwach z liczbą mieszkańców przekraczającą 2 mln osób przeciętna dynamika wydatków ogółem była wyższa od dynamiki maksymalnego wynagrodzenia o 79,3 pkt proc.

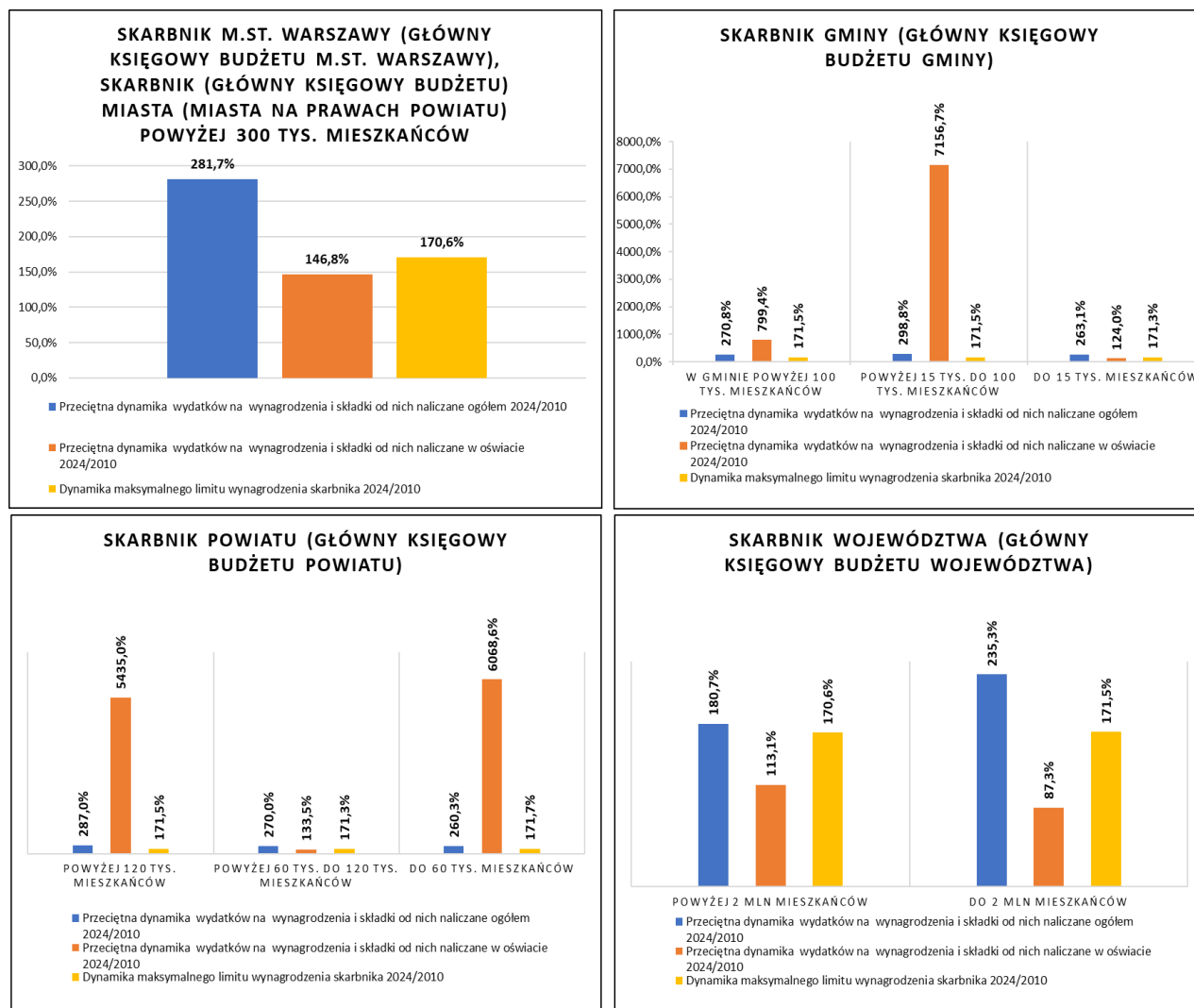
**Tabela 5. Dynamika wydatków ogółem i maksymalnego limitu wynagrodzeń skarbnika 2024/2010 (**

Stanowisko	Przeciętna dynamika wydatków 2024/2010	Dynamika wynagrodzeń 2024/2010	Liczba JST z dynamiką wydatków wyższą niż dynamika wynagrodzeń
Skarbnik m.st. Warszawy (główny księgowy budżetu m.st. Warszawy), skarbnik (główny księgowy budżetu) miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców	256,7%	170,6%	9
<b>Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu gminy)</b>			
powyżej 100 tys. mieszkańców	247,1%	171,5%	26
powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców	292,3%	171,5%	481
do 15 tys. mieszkańców	305,7%	171,3%	1925
<b>Skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu)</b>			
powyżej 120 tys. mieszkańców	263,6%	171,5%	48
powyżej 60 tys. do 120 tys. mieszkańców	251,6%	171,3%	137
do 60 tys. mieszkańców	271,0%	171,7%	122
<b>Skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa)</b>			
powyżej 2 mln mieszkańców	249,9%	170,6%	9
do 2 mln mieszkańców	248,9%	171,5%	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń obowiązujących w latach 2010–2024 oraz sprawozdań budżetowych.

Warto zauważyć, że w niektórych przypadkach maksymalna dynamika wydatków ogółem wyniosła nawet 945,9% (grupa gmin do 15 tys. mieszkańców). Nie oznacza to jednak, że w takich jednostkach wynagrodzenie skarbnika jest równe maksymalnemu ani że jest adekwatne do zakresu realizowanych zadań. Dynamika wydatków stanowi punkt odniesienia i jest uzależniona od możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego.

Rysunek 4. Przeciętna dynamika wynagrodzeń i składek od nich naliczanych oraz maksymalnego limitu wynagrodzeń 2024/2010 (2010 r. = 100%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń obowiązujących w latach 2010–2024 oraz sprawozdań budżetowych.

Równie istotna jest analiza wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (rys. 4). Dodatkowo uwzględnione zostały wynagrodzenia w działach oświatowych (801 – Oświata i wychowanie, 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza). We wszystkich kategoriach jednostek samorządu terytorialnego przeciętna dynamika wynagrodzeń i składek od nich naliczanych 2024/2010 była wyższa niż dynamika maksymalnego poziomu wynagrodzenia skarbnika. Dodatkowo warto zauważyć, że w niektórych przypadkach, tj. gminach od 15 tys. mieszkańców do 60 tys. mieszkańców, a także powiatach do 60 tys. mieszkańców i powyżej 120 tys. mieszkańców, znacząco wyższa była również dynamika wynagrodzeń i składek od nich naliczanych w oświacie. Tak wysoki wzrost w okresie 2010–2024 może wydawać się zaskakujący, należy jednak mieć na uwadze pogłębiającą się lukę finansową w oświacie. Sytuacja ta nie tylko obrazuje, w jaki sposób kształtowały się wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane ogółem, lecz także prezentuje istotnie odbiegający od nich poziom maksymalnego wynagrodzenia skarbnik



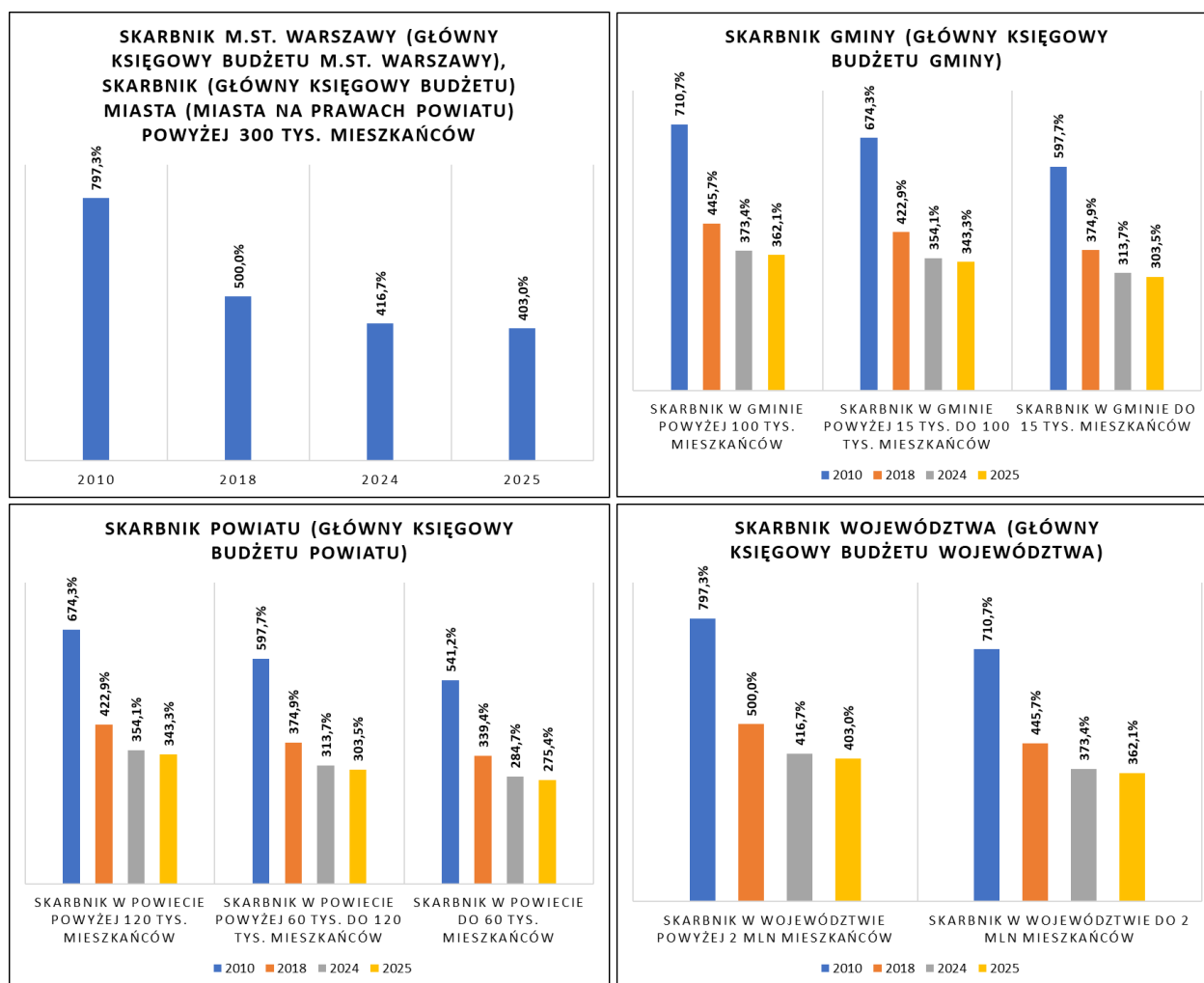
Tabela 6. Dynamika wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz maksymalnego limitu wynagrodzeń skarbnika 2024/2010 (2010 r. = 100%) – ujęcie szczegółowe

Stanowisko	Przeciętna dynamika wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane ogółem 2024/2010	Przeciętna dynamika wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane w oświacie 2024/2010	Dynamika maksymalnego limitu wynagrodzenia skarbnika 2024/2010	Liczba JST z dynamiką wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane ogółem wyższą niż dynamika wynagrodzeń	Liczba JST z dynamiką wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane w oświacie wyższą niż dynamika wynagrodzeń
Skarbnik m.st. Warszawy (główny księgowy budżetu m.st. Warszawy), skarbnik (główny księgowy budżetu) miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców	281,7%	146,8%	170,6%	9	1
<b>Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu gminy)</b>					
powyżej 100 tys. mieszkańców	270,8%	799,4%	171,5%	25	2
powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców	298,8%	7156,7%	171,5%	473	91
do 15 tys. mieszkańców	263,1%	124,0%	171,3%	1903	115
<b>Skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu)</b>					
powyżej 120 tys. mieszkańców	287,0%	5435,0%	171,5%	46	10
powyżej 60 tys. do 120 tys. mieszkańców	270,0%	133,5%	171,3%	142	7
do 60 tys. mieszkańców	260,3%	6068,6%	171,7%	120	5
<b>Skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa)</b>					
powyżej 2 mln mieszkańców	180,7%	113,1%	170,6%	6	0
do 2 mln mieszkańców	235,3%	87,3%	171,5%	7	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń obowiązujących w latach 2010–2024 oraz sprawozdań budżetowych.

Szczegółowa analiza, której wynik zaprezentowano w tabeli 6, wskazuje, że łącznie w 2401 gminach i miastach wydatki te rosły szybciej niż maksymalny limit wynagrodzeń skarbników, z tego znaczna część (1903) obejmowała gminy z liczbą mieszkańców do 15 tys. W przypadku powiatów łącznie w 308 jednostkach procentowa zmiana maksymalnego limitu wynagrodzenia skarbnika była niższa niż dynamika wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane. Pomimo że przyczyn wzrostu wydatków na wynagrodzenia można doszukiwać się również w takich zdarzeniach, jak wypłata nagród jubileuszowych czy odpraw emerytalnych, należy jednak mieć na uwadze, że czynniki te nie stanowią głównej przyczyny wzrostu wynagrodzeń w administracji. Wzrost ten mógł wynikać m.in. ze zmiany płacy minimalnej, jak również ogólnego wzrostu wynagrodzeń.

**Rysunek 5. Relacja maksymalnego limitu wynagrodzenia skarbnika do minimalnego wynagrodzenia \* Dla 2024 r. podano poziom wynagrodzenia minimalnego obowiązującego od 1.07.2024 r.**

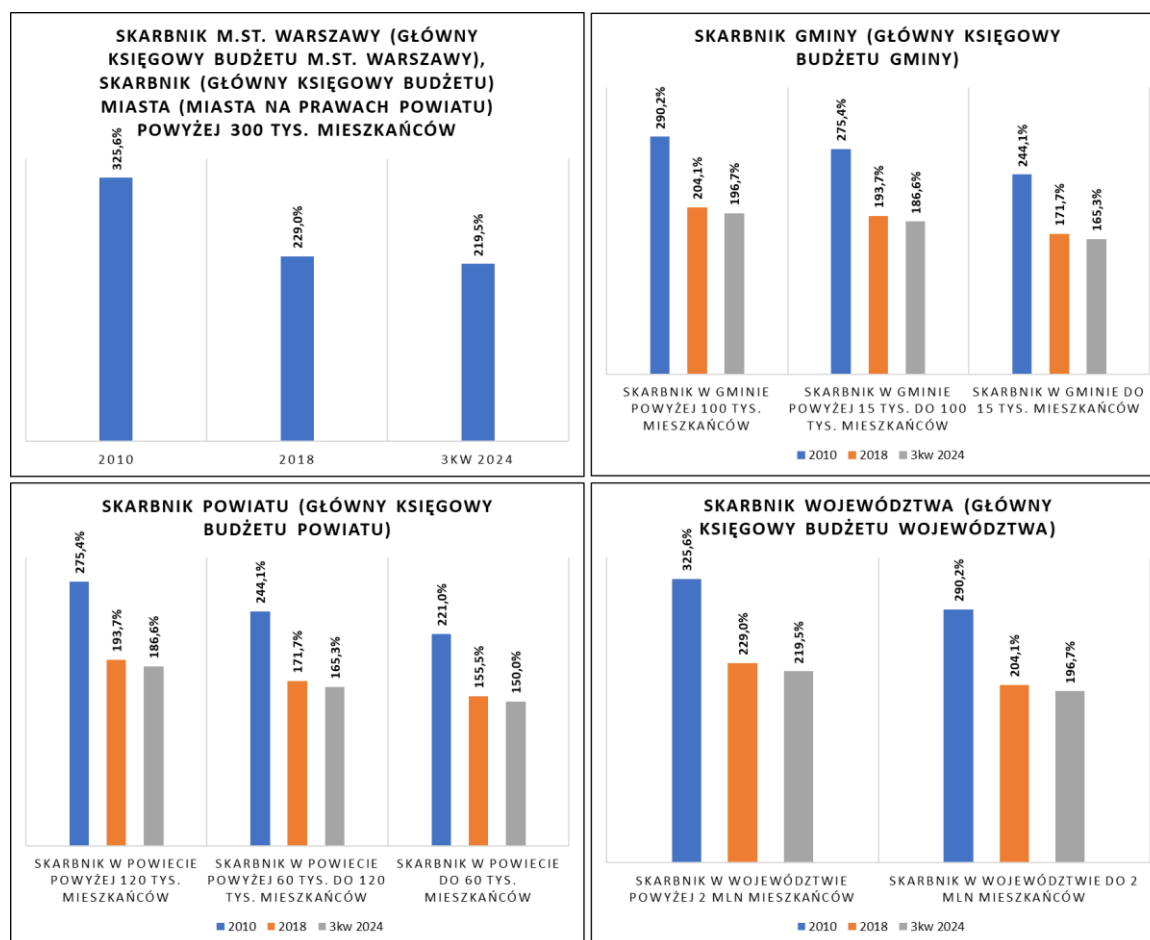


Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń obowiązujących w latach 2010–2024, projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z dnia 6.02.2025 r. oraz informacji zawartych na stronie: <https://www.zus.pl/>.

Porównanie dynamiki maksymalnego limitu wynagrodzenia skarbnika z dynamiką wydatków na wynagrodzenia stanowiło punkt wyjścia do zaprezentowania analizy w relacji do poszczególnych wielkości wynagrodzeń w gospodarce narodowej. W pierwszej kolejności porównano relację maksymalnego limitu wynagrodzenia skarbnika do poziomu płacy minimalnej (rys. 5). We wszystkich kategoriach jednostek samorządu terytorialnego bez względu na liczbę mieszkańców ustalono, że relacja ta

w porównaniu z 2010 r. zmniejszyła się dwukrotnie. Tym samym wartość wskaźnika uwzględniającego szacunkową podwyżkę z projektu rozporządzenia z 2025 r. stanowiła średnio 50,8% wartości wskaźnika z 2010 r. Pokazuje to, w jakim tempie następowało spłaszczenie wynagrodzeń w analizowanej grupie pracowników samorządowych. Warto zauważyć, że w przypadku przewodniczących zarządów, a także wójtów, burmistrzów i prezydentów spadek niniejszej relacji był zbliżony (średnio wskaźnik zmniejszył się o 53,1%). Spłaszczenie wynagrodzeń niewątpliwie jest również powiązane z zasadami ustalania dodatku stażowego, który nie premiuje osób z większym doświadczeniem. Zatrudnienie bowiem pracownika bez doświadczenia obliguje pracodawcę do zapewnienia wynagrodzenia co najmniej na poziomie kwoty minimalnej. Przy czym przy założeniu, że ów pracownik nie posiada 5-letniego doświadczenia, kwota minimalnego wynagrodzenia będzie stanowiła więc jego wynagrodzenie zasadnicze. W przypadku zaś pracowników, którym przysługuje dodatek za wysługę lat, kwota wynagrodzenia brutto może składać się co najmniej z sumy wynagrodzenia zasadniczego i dodatku stażowego. W konsekwencji pracownik, który rozpoczął zatrudnienie bez prawa do dodatku stażowego, gdy tego typu uprawnienia nabędzie, może mieć wyższą podstawę jego naliczenia niż doświadczeni pracownicy ze stażem pracy przekraczającym 20 lat. Na przestrzeni lat samorządowcy wielokrotnie zwracali uwagę na tego typu problem (Portal Prawo.pl, 2024, <https://www.prawo.pl/samorząd/podwyżki-dla-pracowników-samorządowych-od-1-lipca,526781.html>; 2025, <https://www.prawo.pl/samorząd/wynagrodzenia-w-samorządach-propozycje-zmian,530946.html>).

### Rysunek 6. Relacja maksymalnego limitu wynagrodzenia skarbnika do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej



\* Dla 2024 r. podano poziom przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej według stanu za 3. Kwartał. Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń obowiązujących w latach 2010–2024 oraz informacji zawartych na stronie: <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/>.

Analizując w analogiczny sposób maksymalny limit wynagrodzenia skarbnika w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, również obserwuje się spadek tej relacji, jest on jednak nieco mniejszy (rys. 6). Według danych za 2024 r. relacja ta zmniejszyła się o niewiele ponad 30% w stosunku do stanu bazowego, tj. z 2010 r. W tym miejscu warto wskazać wartości wyrażone w PLN, wówczas bowiem uwidacznia się wspomniane spłaszczenie wynagrodzeń. W przypadku odniesienia do minimalnego wynagrodzenia relacja względem maksymalnego wynagrodzenia skarbnika zmniejszyła się (w stosunku do 2010 r.) średnio o kwotę blisko 3,4 tys. zł. Natomiast w przypadku przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej relacja ta zmniejszyła się średnio o 1,4 tys. zł. Najwyższy spadek zaobserwowano w przypadku skarbników zaliczanych do grupy obejmującej m.st. Warszawę i miasta (miasta na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców oraz skarbników w województwach powyżej 2 mln mieszkańców. W tej grupie spadek relacji względem płacy minimalnej z 2010 r. wyniósł 4,4 tys. zł. Niemniej jednak nie tylko wymagania stawiane osobom pełniącym funkcje skarbników się nie zmniejszyły, lecz także zdecydowanie zwiększył się zakres ich odpowiedzialności. To potwierdza wnioski sformułowane w raporcie zaprezentowanym przez firmę Publink, że warunki pracy i wynagrodzenia skarbników straciły na atrakcyjności. W konsekwencji przekłada się to na rosnącą liczbę skarbników rozważających zmianę zatrudnienia, tj. przejście do sektora prywatnego (Publink, 2025, s. 5).

**Tabela 7. Wynagrodzenia wybranych grup zawodowych**

Stanowisko	Dolny kwartył*	Mediana	Górny kwartył**
Dyrektor finansowy	17 610	23 840	32 010
Kontroler finansowy (starszy specjalista)	11 670	14 160	16 780
Główny księgowy	8 580	11 330	15 390

\* Dolny kwartył – 25% osób na danym stanowisku zarabia mniej niż wskazana kwota.

\*\* Górny kwartył – 25% osób na danym stanowisku zarabia więcej niż wskazana kwota.

Źródło: opracowanie na podstawie ogólnopolskiego badania wynagrodzeń (aktualizacja styczeń 2025) <https://wynagrodzenia.pl/>.

Dane zawarte w tabeli 7 wskazują, że wynagrodzenie skarbnika jest zbliżone do tych, które otrzymują główni księgowi, jak również kontrolerzy finansowy zatrudnieni jako starsi specjaliści. Niemniej jednak zakres obowiązków skarbnika i jego umiejscowienie w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji jego istotne znaczenie dla zarządzania wskazują, że zajmuje on stanowisko analogiczne do stanowiska dyrektora finansowego. Na aspekty te zwrócono uwagę również w początkowej części niniejszego opracowania, w której podkreślano, że funkcja skarbnika zaliczana jest do ścisłego kierownictwa nie tylko urzędu, lecz także całej jednostki samorządu terytorialnego. Z tego względu należałoby odnosić wynagrodzenia skarbników do poziomu dyrektora finansowego. Przy takim założeniu maksymalne wynagrodzenie skarbnika jest znacząco niższe od mediany. Odniesienie się do danych zaprezentowanych w tabeli 3, uwzględniającej szacunkowy wzrost wynagrodzenia skarbników w 2025 r., pozwala zauważyć, że w przypadku miast na prawach powiatu z liczbą mieszkańców powyżej 300 tys. i województw powyżej 2 mln mieszkańców maksymalne wynagrodzenie skarbników może być niższe o kwotę 5,0 tys. zł. Stanowi to potwierdzenie obniżającej się atrakcyjności wynagrodzeń na stanowisku skarbnika w związku ze zwiększającym się zakresem realizowanych zadań.

## Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzoną analizę, należy zauważyć, że w okresie 2010–2024 nastąpiło spłaszczenie wynagrodzeń w całej administracji samorządowej. W przypadku grupy osób pełniących funkcję skarbnika jednostki samorządu terytorialnego zaobserwowano pogorszenie atrakcyjności wynagrodzenia względem warunków z 2010 r. W szczególności spłaszczenie wynagrodzeń jest widoczne względem rosnącej płacy minimalnej, która od 2010 r. wzrosła 3,5-krotnie, podczas gdy maksymalne wynagrodzenia skarbnika wzrosło średnio 1,8-krotnie.

Kolejnym istotnym wnioskiem z przeprowadzonej analizy jest wskazanie na rosnącą liczbę zadań przejawiającą się w wartości realizowanych budżetów – zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów z tytułu pozyskanych dotacji i środków. Ten aspekt z kolei uwidacznia zwiększający się zakres zadań, gdyż o ile główne zadania skarbników się nie zmieniają, o tyle jednak rosnąca liczba realizowanych projektów, zarówno o charakterze bieżącym, jak i inwestycyjnym, powoduje wzrost liczby zadań, które podlegają nadzorowi i kontroli skarbników. W konsekwencji wzrasta poziom środków finansowych, którymi należy gospodarować, a tym samym odpowiedzialność za ten proces. W tym kontekście ponownie należy podkreślić, że w szczególności w mniejszych jednostkach skarbnik musi łączyć swoją funkcję z zadaniami głównego księgowego urzędu. Tym samym niejednokrotnie realizuje zakres zadań odpowiadający pracy dwóch stanowisk. Natomiast otrzymywane wynagrodzenie może nie tylko być nieadekwatne do wskazanego zakresu zadań, lecz także niższe od maksymalnego. Z tego względu, pomimo że uzasadnione jest rozdzielenie funkcji skarbnika i głównego księgowego urzędu, decyzja o tym powinna należeć do kierownika jednostki, a także w konsekwencji uwzględniać zarówno efektywność zarządzania nią, jak i jej możliwości finansowe. Dlatego też w odniesieniu do podstawowych składników wynagrodzenia istotne jest potraktowanie osób zatrudnionych na podstawie powołania w sposób analogiczny jak pozostałych pracowników. Należałoby mianowicie wyznaczyć minimalną wartość wynagrodzenia i jednocześnie znieść maksymalny poziom wynagrodzeń. W konsekwencji maksymalne wynagrodzenie każdorazowo byłoby determinowane m.in. możliwościami finansowymi jednostki.

Dodatkowo zwrócić należy uwagę na wyzwania związane z planowaniem i realizacją budżetu. Głównym wyzwaniem jest niedobór środków finansowych, w tym na zadania oświatowe. Pogarszająca się sytuacja finansowa podsektora samorządowego nieustannie jest przedmiotem wielu analiz, w sposób szczególny jednak została nakreślona w protokołach pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli z 2024 r.<sup>3</sup> Wskazano w nich m.in. na rosnącą liczbę jednostek samorządu terytorialnego z deficytem operacyjnym, co pokazuje skalę wyzwań, przed którymi stają skarbnicy w celu zapewnienia finansowania obligatoryjnych zadań publicznych. Sytuacja ta wymusza dodatkowo bardziej zaawansowaną i przekrojową analizę budżetu, również z poziomu poszczególnych jednostek budżetowych. Niejednokrotnie zwiększenie zadań, które miały charakter cykliczny, a czasami nawet ciągły, powodowało przyznawanie dodatków specjalnych, które następnie były kwestionowane przez organy kontroli.

---

<sup>3</sup> Więcej zob. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/podzial-srodkow-dla-jst.html>, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/samorzady-na-skraju-bankructwa.html>.

## Proponowane kierunki zmian i rekomendacje

Mając powyższe na uwadze, wśród głównych rekomendacji i potencjalnych zmian należałoby rozważyć:

- zahamowanie dalszego spadku wartości wskaźnika maksymalnego wynagrodzenia skarbnika w relacji do wynagrodzenia minimalnego;
- ustalenie minimalnego poziomu wynagrodzenia skarbnika analogicznie jak w przypadku pozostałych grup pracowników samorządowych;
- zniesienie maksymalnego poziomu wynagrodzeń dla osób zatrudnionych na podstawie powołania – analogicznie do pozostałych pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych administracji samorządowej;
- zapewnienie zasad ustalania i waloryzacji wynagrodzeń skarbników w sposób analogiczny do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 778), przy jednoczesnym uwzględnieniu maksymalnego limitu określonego w art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135);
- przyznanie dodatku specjalnego jako obligatoryjnego dla osób zatrudnionych na podstawie powołania – analogicznie do sposobu wynagradzania wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i marszałków województw;
- rozważenie rozdzielenia funkcji skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) i funkcji głównego księgowego urzędu jako jednostki budżetowej – na podstawie indywidualnych i autonomicznych decyzje kierownika jednostki determinowanych skutecznością struktury organizacyjnej oraz możliwościami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

- *Groński J. (2013), Skarbnik gminy księgowym w spółdzielni mieszkaniowej, Serwis Administracyjno-Samorządowy, Funkcjonowanie Samorządu – SAS 1/2013, <https://www.doradcasamorządu.pl/zam%C3%B3wienia-publiczne/1286-skarbnik-gminy-ksi%C4%99gowym-w-sp%C3%B3dzielni-mieszkaniowej.html>, [dostęp: 30.01.2025].*
- *Kaczurak-Kozak M. (2010), Główny księgowy w jednostkach samorządu terytorialnego – jego rola, zakres kompetencji i status, Studia Lubelskie, t. VI, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, s. 271–289.*
- *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2025), Projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, nr RD172, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-zmieniajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-wynagradzania-pracownikow-samorzadowych9>, [dostęp: 02.02.2025].*
- *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2025), Założenia do projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-zmieniajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-wynagradzania-pracownikow-samorzadowych9>, [dostęp: 02.02.2025].*
- *Obszańska K. (2018), Rola skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu, 46, s. 105–123.*

- Olesiak P. (2013), *Dysfunkcje systemu wynagradzania organizacji*, *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica*, 288, s. 131–141.
- Prokop K. (2021), *Konstytucyjne prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę*, *Białostockie Studia Prawnicze*, 26, s. 119–135.
- Publink (2025), *Tykająca bomba w administracji. Raport o pracy skarbników jednostek samorządu terytorialnego oraz innych pracowników samorządowych*, <https://www.publink.com/pl/raport2025>.
- RIO: przyznanie skarbnikowi dodatku specjalnego na czas nieokreślony i bez uzasadnienia narusza przepisy (2021), *Serwis Samorządowy PAP*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/praca/rio-pryznanie-skarbnikowi-dodatku-specjalnego-na-czas-nieokreślony-i-bez>, [dostęp: 30.01.2025].
- Rozporządzenie coraz bardziej spłaszcza wynagrodzenia w samorządach (2024), <https://www.prawo.pl/samorząd/podwyżki-dla-pracowników-samorządowych-od-1-lipca,526781.html>, [dostęp: 04.02.2025].
- Za dużo kategorii, za mało różnic – wynagrodzenia w samorządach do poprawy (2025), <https://www.prawo.pl/samorząd/wynagrodzenia-w-samorządach-propozycje-zmian,530946.html>, [dostęp: 04.02.2025].

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, Dz.U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1135.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, Dz.U. z 2023 r. poz. 343 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz.U. z 2024 r. poz. 778.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1638.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz.U. z 2018 r. poz. 936 ze zm. (archiwalne).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz.U. z 2014 r. poz. 1786 ze zm. (archiwalne).
- Projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z dnia 6.02.2025 r.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu (2024), Uchwała nr 6/297/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 lutego 2024 r. dotycząca oddalenia wniesionych zastrzeżeń sformułowanych do wystąpienia pokontrolnego, <https://bip.poznan.rio.gov.pl/kategorie/217-2024/artykuly/2529->

- miasto-i-gmina-klecko-uchwala-kolegium-oddalajaca-wniesione-zastrzezenia?lang=PL, [dostęp: 30.01.2025].
- Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu (2018), Uchwała nr 130/2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Starostę Powiatu Lubińskiego do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 września 2018 r., <https://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dokumenty/uchwaly/2018/1301811000.pdf>, [dostęp: 30.01.2025].
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu (2024), Wystąpienie pokontrolne nr WK-0911/27/2024 z dnia 6 grudnia 2024 r., <https://bip.poznan.rio.gov.pl/kategorie/217-2024/artykuly/3597-gmina-slupca?lang=PL>, [dostęp: 05.02.2025].

## O AUTORZE

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 pt. Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym. Współautor koncepcji Indeksu Zielonych Finansów Samorządowych opracowanej przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

## STRESZCZENIE

Rosnąca liczba zadań skarbników jednostek samorządu terytorialnego i zakres ich odpowiedzialności za gospodarkę finansową nie znajdują odzwierciedlenia w adekwatnym wzroście wynagrodzeń. Przedmiotem analizy są uwarunkowania formalno-prawne oraz wynagrodzenie skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego. Celem jest wskazanie dysproporcji pomiędzy zakresem obowiązków i odpowiedzialności a poziomem wynagrodzenia skarbnika. Wskazano m.in. potrzebę określenia poziomu minimalnego wynagrodzenia skarbnika, przy jednoczesnym zniesieniu limitu wynagrodzenia, oraz wprowadzenia dodatku specjalnego jako obowiązkowego składnika wynagrodzenia.

### Słowa kluczowe

*samorząd terytorialny, skarbnik, wynagrodzenie, odpowiedzialność finansowa, administracja publiczna*

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

...

**Warszawa, marzec 2025**  
**Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego**  
**ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa**

**WWW.FRDL.ORG.PL**