



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.106.2018.MW

Warszawa, 24 lipca 2018 r.

**Rada Miejska w Zakroczymiu
ul. Warszawska 7
05-170 Zakroczym**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Zakroczymiu Nr L/368/2018 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrzowi Zakroczymia w zakresie ustaleń w § 3 uchwały w odniesieniu do sformułowania „z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2018 r.”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Zakroczymiu podjęła w dniu 29 czerwca 2018 r. uchwałę Nr L/368/2018 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrzowi Zakroczymia.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru, w dniu 6 lipca 2018 r. W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Pismem z dnia 17 lipca 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miejską w Zakroczymiu o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr L/368/2018.

W uchwale Nr L/368/2018 Rada Miejska ustaliła wynagrodzenie Burmistrza Zakroczymia określające wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny oraz dodatek za wieloletnią pracę. W § 3 przedmiotowej uchwały Rada unormowała,

iż „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2018 r.”. W ocenie Wojewody Mazowieckiego tak skonstruowany przepis w części dotyczącej sformułowania „z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2018 r.” istotnie narusza przepisy obowiązującego porządku prawnego, zgodnie z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta (tut. Burmistrza). W świetle art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902, z późn. zm.) burmistrzowi, jako pracownikowi samorządowemu, przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa, jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne. Ponadto wynagrodzenie burmistrza obejmuje również dodatek specjalny (stosownie do brzmienia art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych). Na mocy art. 36 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, burmistrzowi może zostać również przyznany dodatek funkcyjny. Elementami wynagrodzenia burmistrza są zatem świadczenia o charakterze obligatoryjnym, tj. wynagrodzenie zasadnicze, tzw. dodatek stażowy oraz dodatek specjalny oraz świadczenie fakultatywne, czyli dodatek funkcyjny, których przyznanie na podstawie przepisów ustawy leży w kompetencji Rady Miejskiej. Wskazane wyżej składniki wynagrodzenia burmistrza zostały unormowane w ustawie o pracownikach samorządowych oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936), zwanym dalej „rozporządzeniem” (wydanym na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych).

Nadto, stosownie do brzmienia art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, wynagrodzenie burmistrza nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 373, 730 i 912).

W związku z wejściem w życie w dniu 19 maja 2018 r. rozporządzenia zmieniły się kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz w efekcie kwoty maksymalnego poziomu dodatku specjalnego do wynagrodzenia. W Załączniku Nr 1 rozporządzenia określone zostały wysokości kwot wynagrodzenia i maksymalne wysokości dodatku funkcyjnego wójtów,

(burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw z uwzględnieniem wielkości liczby mieszkańców gminy, obowiązujące do dnia 30 czerwca 2018 r. (Tabela I A) i od dnia 1 lipca 2018 r. (Tabela I B). Od 1 lipca 2018 r. maksymalne wynagrodzenie Burmistrza powinno być ukształtowane zgodnie ze stawkami wynikającymi z Tabeli I B Załącznika Nr 1 do rozporządzenia, co oznacza, iż maksymalna kwota wynagrodzenia zasadniczego uległa obniżeniu w stosunku do maksymalnej kwoty wynagrodzenia obowiązującej dotychczas.

W związku z wprowadzonymi rozporządzeniem zmianami, w przypadku, kiedy przyznane wcześniejszą uchwałą wynagrodzenie jest wyższe niż nowe stawki, powinno dojść do odpowiedniej zmiany uchwały w sprawie wynagrodzenia organu wykonawczego. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że uchwała w sprawie wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa w zakresie wynagrodzenia zasadniczego, dodatku specjalnego i dodatku funkcyjnego ma charakter konstytutywny.

Treść Załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sposób wyraźny określa termin obowiązywania nowo ustalonych wysokości wynagrodzeń zasadniczych i dodatków funkcyjnych. Już samo sformułowanie użyte w treści Załącznika Nr 1 w tytule Tabeli I B. („B. obowiązująca od dnia 1 lipca 2018 r.”) niewątpliwie zobowiązuje Radę do stosowania się do przepisów rozporządzenia w brzmieniu przyjętym przez Radę Ministrów, a tym samym przestrzegania terminów w nim wskazanych.

Wysokość dodatku specjalnego dla osób piastujących stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa uregulowana została w § 6 rozporządzenia, zgodnie z którym, dodatek przysługuje w kwocie wynoszącej co najmniej 20% i nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, a w urzędach miasta stołecznego Warszawy, miast (miast na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców - w kwocie nieprzekraczającej 50% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.

Analiza opisanych powyżej unormowań prawnych oraz uchwały Nr L/368/2018 wskazuje, że Rada Miejska określając wysokość wynagrodzenia Burmistrza, oraz poszczególnych składników tego wynagrodzenia, w § 3 uchwały zdecydowała o wejściu w życie uchwały z *dnem podjęcia z mocą obowiązująca od dnia 1 października 2018 r.*, co w praktyce oznacza obowiązywanie ustalonego wynagrodzenia Burmistrza Zakroczymia dopiero od dnia 1 października 2018 r.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, unormowanie przyjęte w § 3 uchwały jest sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Należy bowiem wskazać, że skoro rozporządzenie weszło w życie z dniem 19 maja 2018 r. (§ 13 *rozporządzenia*). Załącznik Nr 1 do rozporządzenia I. Tabela, B. *obowiązująca od dnia 1 lipca 2018 r.* wskazuje jednoznacznie termin obowiązywania stawek wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że Rada, przy konstruowaniu aktu normatywnego jest ograniczona obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny modyfikować oraz naruszać. W kwestionowanej uchwale została bowiem dokonana modyfikacja przepisów zawartych w rozporządzeniu, poprzez nieprawidłowe wskazanie terminu obowiązywania tegoż aktu. Unormowanie przez organ stanowiący, że przedmiotowa uchwała ma moc obowiązującą od dnia 1 października 2018 r., oznacza, że normy w niej zawarte mają zastosowanie od daty późniejszej niż ta, która została wskazana w rozporządzeniu. Niedopuszczalnym jest zatem, aby Rada dokonywała modyfikacji zapisów rozporządzenia dotyczących obowiązywania ustalonych wysokości kwot wynagrodzenia zasadniczego i maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego dla organu wykonawczego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu kompetencji prawodawczej, która jest ściśle określona w przepisach ustawowych, jest zobligowany do działania ściśle w granicach tegoż upoważnienia. Niedopuszczalnym jest zatem regulowanie kwestii, które zostały już uregulowane. Rada przy wykonywaniu działalności uchwałodawczej nie posiada w tym zakresie nieograniczonej swobody. Nie ulega wątpliwości, że granice tejże swobody są określone obowiązującymi przepisami prawa.

Mając na uwadze fakt, że skoro kwestia obowiązywania norm dotyczących ustalenia „nowych” (niższych) kwot wynagrodzeń i dodatków funkcyjnych została uregulowana w rozporządzeniu, to część przepisu § 3 przedmiotowej uchwały w odniesieniu do sformułowania „z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2018 r.” należy wyeliminować jako istotnie naruszającą prawo. Przyjęcie rozwiązania określonego w § 3 uchwały oznaczałoby obowiązywanie do końca września 2018 r. unormowań uchwały Rady Gminy Zakroczym Nr IV/11/2014 z dnia 17 grudnia 2014 r. w *sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Burmistrza Gminy Zakroczym*. W § 1 pkt 1 tejże uchwały określono wysokość wynagrodzenia zasadniczego Burmistrza Zakroczymia w wysokości 5 900 zł. Pozostawienie tak skonstruowanego przepisu oznaczałoby, że od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 30 września 2018 r. wysokość wynagrodzenia Burmistrza pozostawałoby w sprzeczności

z obowiązującą treścią rozporządzenia, które stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego, gdzie wyraźnie zostało wskazane, że kwota wynagrodzenia zasadniczego ustalonego dla Burmistrza (w gminie do 15 tys. mieszkańców), obowiązująca od dnia 1 lipca 2018 r. wynosi maksymalnie 4.700 zł.

Zgodnie z art. 85 ustawy o *samorządzie gminnym* nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Pojęcie „prawo” zawarte w art. 85 dotyczy przepisów powszechnie obowiązujących, do których zgodnie z art. 87 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zaliczamy: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego (*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, LexisNexis 2013).

Należy ponadto przypomnieć, że art. 2 *Konstytucji RP* określa zasadę demokratycznego państwa prawnego. Natomiast art. 7 *Konstytucji RP* określa zasadę praworządności, polegająca na tym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Niniejsza zasada dotyczy również organów samorządu terytorialnego, w tym samorządu gminnego.

Stosownie do brzmienia art. 43 ust. 1 ustawy o *pracownikach samorządowych*, w sprawach, które nie zostały uregulowane w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy *Kodeksu pracy*. Ponadto art. 73 - 75 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, z późn. zm.) regulują zagadnienia stosunku pracy na podstawie wyboru (nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, powrót do poprzedniego pracodawcy po urlopie bezpłatnym, odprawa). Jednakże z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru nie stosuje się przepisów *Kodeksu pracy*, w tym art. 42. Niniejszy artykuł normuje kwestie wypowiedzenia zmieniającego, do którego odpowiednio stosuje się przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę, które z kolei obejmują okresy wypowiedzenia (w tym okresy trzymiesięczne).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 czerwca 2008 r. orzekł co następuje: „W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że do stosunków pracy z wyboru, w szczególności do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, nie stosuje się przepisów *Kodeksu pracy*, w szczególności art. 42 (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 242; z 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00, OSNP 2003 nr 22, poz. 541; z 9 października 2006 r., II PK 27/06, OSNP 2007 nr 23-24, poz. 344; wyroki

Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 24 września 1997 r., II SA 941/97, LEX nr 31401; z 9 listopada 2004 r., OSK 873/04, LEX nr 164507). Przepis art. 42 k.p. wprost odnosi się jedynie do umownych stosunków pracy, a w związku z tym, że przepisy dotyczące stosunku pracy na podstawie wyboru (art. 73-75 k.p.) nie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących umowy o pracę, nie jest możliwe zastosowanie konstrukcji wypowiedzenia zmieniającego do stosunku pracy na podstawie wyboru (sygn. akt II PK 330/07, źródło: Lex nr 528568, por. również wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2001 r. sygn. akt I PKN 488/00 oraz z dnia 23 listopada 2001 r. sygn. akt I PKN 699/00). W wyroku z dnia 12 marca 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podzielił wyżej cytowaną argumentację Sądu Najwyższego, podkreślając prawo rady do ustalenia oraz zmiany wynagrodzenia wójta oraz stwierdzając, że: *warto również odnotować, że A. Kisielewicz w powołanej już glosie do wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2006 r., II OSK 424/05 trafnie podniósł, iż „przyporządkowanie stosunku pracy z wyboru mandatowi, skutkujące niedopuszczalnością rozwiązania lub zmiany stosunku pracy bez naruszenia mandatu, sprawia również, że do stosunku pracy z wyboru nie stosuje się wypowiedzenia warunków pracy i płacy (wypowiedzenia zmieniającego), przewidzianego w art. 42 k.p. Odmowa przyjęcia przez pracownika zaproponowanych mu w wypowiedzeniu zmieniającym nowych warunków wynagrodzenia prowadziaby, w myśl art. 42 § 3 k.p. do rozwiązania stosunku pracy. Tymczasem stosunek pracy z wyboru nie może być rozwiązany w trakcie trwania mandatu (art. 73 § 2 k.p.) a odmowa przyjęcia przez wójta nowych warunków wynagrodzenia nie stanowi w świetle prawa przesłanki wygaśnięcia mandatu”* (sygn. akt II OSK 14/10, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl, por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 873/04). W świetle opisanego powyżej stanowiska orzeczniczego należy stwierdzić, że Rada nie miała podstaw do ustalenia mocy obowiązywania uchwały od dnia 1 października 2018 r.

Ponadto w treści uzasadnienia do uchwały błędnie przywołano treść wyroków Sądu Najwyższego, które w niniejszej sprawie nie mogą stanowić potwierdzenia ustaleń Rady, która wskazując moc obowiązywania uchwały, tj. „od 1 października 2018 r.” niesłusznie uznała, że taki zapis jest właściwy z uwagi na konieczność zachowania odpowiedniego okresu pomiędzy wprowadzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika, a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia. Przywołane orzeczenie dotyczyło bowiem sprawy, w której obniżenie wynagrodzenia było następstwem woli rady gminy a nie wynikało z przepisów aktu prawa powszechnie obowiązującego.

Nadto w treści uzasadnienia wskazano, iż przedmiotowa uchwała została dostosowana do przepisów rozporządzenia, natomiast błędne wskazanie jej mocy obowiązującej sugeruje wyraźnie jej niegodność z treścią Załącznika Nr 1 (Tabela I B.) do rozporządzenia w tejże kwestii. Rada Ministrów w rozporządzeniu jasno wskazała od kiedy określone nim przedziały wynagrodzeń oraz maksymalny poziom dodatków funkcyjnych dla wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw mają obowiązywać.

Nadto podkreślenia wymaga kwestia konsekwencji, jakie wywołuje orzeczenie stwierdzające nieważność danego aktu. Zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie stwierdzenie nieważności danego zapisu wywołuje skutki prawne *ex tunc*, tj. z mocą wsteczną od dnia podjęcia aktu. „Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest bowiem jej wyeliminowanie z obrotu prawnego od chwili podjęcia (*ex tunc*). Oznacza to zatem uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego podjęcia (*uchwalenia*)”. (por. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/GI 1111/16).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Zakroczymiu, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

WZ

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki

