

**UCHWAŁA NR LI/382/2018  
RADY MIEJSKIEJ W ZAKROCZYMIU**

z dnia 29 sierpnia 2018 r.

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego  
z dnia 27 lipca 2018 roku, znak WNP-I.4131.106.2018.MW**

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 , 1000, 1349 i 1432) uchwała się, co następuje:

**§ 1.** Wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 lipca 2018 roku, znak WNP-I.4131.106.2018.MW o treści stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej w Zakroczymiu

/-/ **Piotr Serwatka**

Załącznik do uchwały Nr LI/382/2018  
Rady Miejskiej w Zakroczymiu  
z dnia 29 sierpnia 2018 r.

**SKARGA NA ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE WOJEWODY MAZOWIECKIEGO  
z dnia 27 lipca 2018 roku, znak WNP-I.4131.106.2018.MW**

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2018 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie**

ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa

**za pośrednictwem**

**Wojewoda Mazowiecki**

Mazowiecki Urząd Wojewódzki

plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

**Skarżący:**

Gmina Zakroczym

ul. Warszawska 7, 05-170 Zakroczym

*reprezentowana przez Burmistrza Zakroczymia*

**Organ:**

**Wojewoda Mazowiecki**

Mazowiecki Urząd Wojewódzki

plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

**Znak: WNP-I.4131.106.2018.MW**

**Wpis: 300 zł**

**SKARGA NA ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE WOJEWODY MAZOWIECKIEGO**

**z dnia 27 lipca 2018 roku, znak WNP-I.4131.106.2018.MW**

W imieniu Gminy Zakroczym, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.) zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 lipca 2018 roku, znak WNP-I.4131.106.2018.MW, stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Zakroczymiu nr L/368/2018 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.”

Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała nr LI/382/2018 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucam:

- naruszenie art. 2 Konstytucji RP, poprzez jego niezastosowanie i uznanie przez Wojewodę Mazowieckiego, że dotychczasowa stawka wynagrodzenia, ustalona zgodnie z poprzednio obowiązującymi regulacjami oraz na podstawie ważnej i nieuchylonej w świetle prawa uchwały nr IV/11/2014 Rady Gminy Zakroczym z dnia 17 grudnia 2014 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Burmistrza Gminy Zakroczym, miałyby przestać obowiązywać z dniem 1 lipca 2018 roku w związku z wejściem w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 roku, pozbawiając tym samym Burmistrza Gminy, będącego pracownikiem samorządowym zagwarantowanego oraz nabytego na podstawie m.in. Kodeksu Pracy, prawa do zachowania odpowiedniego okresu pomiędzy wprowadzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika, a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia, wpływając tym samym negatywnie na zaufanie oraz pewność co do prawa, które miało wpływ na wynik sprawy,
- naruszenie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 42 kodeksu pracy, poprzez uznanie za prawidłowe obniżenia wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego bez zachowania odpowiedniego okresu, podczas gdy prawo to zostało nabyte przez Burmistrza Gminy Zakroczym na mocy przepisów ustawowych (m.in. Kodeksu Pracy), które pozostają nadal w mocy, a więc aktu wyższego nad rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, które jako akt niższego szczebla nie może ingerować w postanowienia ustawy, ani tym bardziej zmieniać ich z mocą wsteczną na niekorzyść pracownika, tym bardziej że, brak jest podstaw do stwierdzenia, że ww. Rozporządzenie bezpośrednio ma kształtować wynagrodzenie pracowników samorządowych.

Wobec powyższego na podstawie art. 148 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 lipca 2018 roku, znak WNP-I.4131.106.2018.MW oraz wnoszę o zwrot kosztów postępowania sądowoadministracyjnego od Organu na rzecz Skarżącego.

### **Uzasadnienie**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o pracownikach samorządowych Burmistrz Gminy jest pracownikiem samorządowym. Ustawa nie dookreśla wprost charakteru prawnego wymienionych w art. 4 ust. 1 form nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym. Dlatego konieczne jest odniesienie się do podjętych rozważań z poziomu systemu prawa. Definicje legalne wskazanych form prawnych nawiązania stosunku pracy zostały zawarte przede wszystkim w kodeksie pracy. Jednocześnie charakter prawny tych stosunków pracy regulują akty wykonawcze do ustawy, jak również ustawy ustrojowe, tj. o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy, jak również ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ponadto swoistymi źródłami prawa pracy są statuty, regulaminy organizacyjne i regulaminy pracy oraz układy zbiorowe pracy (*Drobny Wojciech, Mazuryk Marcin, Zuzankiewicz Piotr, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz Drobny Wojciech, Mazuryk Marcin, Zuzankiewicz Piotr, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*).

Rozważania w przedmiotowej sprawie nie mogą być czynione w oderwaniu od całego systemu prawa oraz nie mogą skupiać się tylko na tym, że tabela z nowymi stawkami wynagrodzenia dla pracowników samorządowych zaczęła obowiązywać od 1 lipca 2018 roku, na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Wprowadzenie postanowień ww. Rozporządzenia musi być dostosowane do aktów rzędu wyższego, a więc ustaw które regulują sposób zmian wynagrodzenia, również w przypadku pracowników samorządowych. To, że podstawą stosunku pracy burmistrza jest wybór, nie zwalnia Rady z obowiązku poszanowania podstawowych zasad prawa pracy, odnoszących się do każdego stosunku pracy. Nie ma więc dowolności w ustalaniu wysokości i składników wynagrodzenia, ani ich późniejszego obniżania. Należy też pamiętać, że zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Zauważyć należy, że o ile przepisów Kodeksu Pracy nie stosuje się „wprost” do stosunku pracy z wyboru, jednak wypowiedzenie zmieniające jest „czynnością prawną złożoną”, dlatego nie ma przeszkód, aby w drodze analogii stosować wyłącznie postanowienia dot. okresu wypowiedzenia w zakresie obniżenia wynagrodzenia. Podstawowe zasady pracy powinny być bowiem poszanowane w każdym stosunku

pracy. Ominięcie zasad ukształtowanych przez doktrynę jak i orzecznictwo w sprawie obniżania stawek wynagrodzenia pracownikom samorządowym nie zasługuje na ochronę prawną.

W demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP), zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce (wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganii pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). W innych orzeczeniach, z zasady niedziałania prawa wstecz - wyprowadzonej nota bene z innych zasad Konstytucji, mianowicie zasady praworządności materialnej oraz z zasady zaufania obywatela do państwa - Trybunał Konstytucyjny wywodzi że "nie należy także stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji. Zasada ochrony praw słusznie nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych in abstracto (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowego nabycia praw podmiotowych pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Prowadzi to do wniosku, że zasada ochrony praw słusznie nabytych nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia. Na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków wspiera się bowiem zaufanie obywateli do państwa i jego społeczna siła".

Sytuacja w której wynagrodzenie pracowników samorządowych zostaje obniżone na mocy rozporządzenia, niezgodnie z nabytymi prawami pracowniczymi, jest nie do pogodzenia z systemowymi założeniami porządku prawnego. Sytuacja ta powoduje brak jakiegokolwiek poczucia bezpieczeństwa prawnego i możliwości zaufania do prawodawcy oraz stanowionemu przez niego prawu, gdy z chwilą wejścia w życie nowego prawa, pracownik traci nabyte i zagwarantowane na mocy poprzednich regulacji uprawnienia. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04, OTK A 2006 nr 4, poz. 42).

Podnieść również należy, że ww. Rozporządzenie, wprowadzając nowe zasady wynagradzania pracowników samorządowych, nie wskazuje że uchyla dotychczasowe uchwały kształtujące wynagrodzenia. Utrata mocy dotychczasowych uchwał nie może być wyprowadzona z faktu wejścia w życie Rozporządzenia. W nowym rozporządzeniu płacowym nie zamieszczono przepisów przejściowych związanych z ww. zmianami mającymi znaleźć zastosowanie od 1 lipca 2018 r. W szczególności nie określono wpływu nowego rozporządzenia płacowego na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów.

Skoro bowiem do rady gminy należy ustalenie wysokości wynagrodzenia temu pracownikowi, to do niej należy również zmiana wysokości (zob. wyrok NSA z 9 listopada 2004 r. OSK 873/04).

W tej materii niezwykle cenne rozstrzygnięcie nadzorcze (które w pełni podziela Skarżący) wydał 11 lipca 2017 r. wojewoda dolnośląski (nr NK-N.4131.23.8.2017). W rozstrzygnięciu tym organ nadzoru stwierdził m.in.: „Analizę (...) uchwały w pierwszej kolejności należy zacząć od wskazania, iż burmistrz, jako pracownik samorządowy, zatrudniany jest w urzędzie gminy na podstawie wyboru. Przepisy prawa pracy określające status pracowników samorządowych określone zostały w ustawie o pracownikach samorządowych. Art. 43 tejże ustawy w ustępie 1 wskazuje jednak, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Przy ocenie legalności (...) uchwały należy więc brać pod rozwagę przepisy obu ustaw. Nie ulega wątpliwości, że do kompetencji rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), wynika to bowiem wprost z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. W kompetencji tej mieści się zarówno uprawnienie do określenia tego wynagrodzenia na początku kadencji, jak i zmiana

jego wysokości w trakcie jej trwania. Możliwa jest zatem jednostronna zmiana wysokości wynagrodzenia i zarówno orzecznictwo, jak i doktryna pozostaje jednolite w tym zakresie.”

Należy zwrócić uwagę, że niedopuszczalne jest dokonywanie tego rodzaju zmian tj. obniżenie wysokości wynagrodzenia, bez zachowania stosownego okresu. Na wstępie wyjaśnić należy, że w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych brak jest przepisów regulujących zagadnienie dotyczące wypowiedzania warunków pracy i płacy. Niewątpliwym w obecnym stanie prawnym pozostaje także fakt, iż przepisy ustawy Kodeks pracy, a konkretnie art. 42, również nie mogą być stosowane wprost w stosunku do osób zatrudnionych na podstawie wyboru. Tym samym w pełni należy odrzucić pogląd, iż w przypadku braku uchwały rady gminy, z mocy samego prawa z dniem 1 lipca 2018 r. wynagrodzenia burmistrzów ulegną automatycznemu obniżeniu do wysokości najwyższego wynagrodzenia zasadniczego. Uchwała rady o obniżeniu wynagrodzenia burmistrza będzie więc miała charakter konstytutywny, a nie deklaratoryjny.

Jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest to, że zamiana warunków wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru może zostać dokonana tylko i wyłącznie z zachowaniem okresu uprzedzenia, równemu okresowi wypowiedzenia danego pracownika.

Rozporządzenie z dnia 15 maja 2018 roku, nie przesądza o tym, że stosowne uchwały dotyczące wynagrodzenia pracowników samorządowych mają być powzięte oraz w jakim terminie. Jedyną informacją zawartą w ww. Rozporządzeniu, jest to, że nowa tabela wynagrodzeń ma obowiązywać od dnia 1 lipca 2018 r. Fakt, że dotychczasowe orzecznictwo w przedmiotowej dziedzinie, nie odwzorowywało sytuacji w której na mocy rozporządzenia sytuacja pracownika samorządowego ulegała pogorszeniu, nie można arbitralnie stwierdzać, iż wynagrodzenie pracownika samorządowego ulega zmniejszeniu z dniem 1 lipca 2018 r. bez żadnego okresu odpowiadającego okresowi wypowiedzenia. Niezależnie od przyczyny obniżenia wynagrodzenia czy jest to samoistna decyzja rady gminy, czy zmiana wynagrodzenia wynikająca z przepisów powszechnie obowiązujących, we wszystkich tych przypadkach niezbędna jest uchwała rady gminy. (art. 8 ust. 2 u.p.s. oraz art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Przepis jest jednoznaczny i nie wprowadza w tej dziedzinie wyjątków. Przesłanki jakie spełniać ma przedmiotowa uchwała zostały zarówno przez doktrynę jak i orzecznictwo jednoznacznie zdefiniowane również w zakresie odpowiedniego okresu pomiędzy wprowadzeniem zmiany, a uchwaleniem stosownej uchwały. W orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2006 r., sygn. akt II PK 27/06, wskazano: „systemowa analiza przepisów prawa pracy (w rozumieniu art. 9 k.p.) prowadzi do wniosku, że zasadą (prawa pracy) jest konieczność zachowania odpowiedniego okresu między wprowadzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika, a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia. Przyjęcie istnienia takiej zasady można odczytać w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przy czym charakterystyczne jest, że odnosi się jej stosowanie do sytuacji w których nie jest możliwe dokonanie wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 k.p.”

Powyższe rozważania jednoznacznie wskazują, że uchwała rady gminy zmieniająca wynagrodzenie pracownika samorządowego, zatrudnionego na podstawie wyboru powinna zostać powzięta z zachowaniem stosownego okresu wypowiedzenia warunków pracy. Zgodnie z zasadą *lex superior derogat legi inferiori* norma prawna o wyższej mocy prawej uchyla normę prawną o niższej mocy prawnej. W rozpatrywanym stanie faktycznym, pierwszeństwo obowiązywania przyznać więc należy przepisom ustawowym, w tym uregulowaniom kodeksu pracy, zgodnie z którym zmiana warunków wynagrodzenia może mieć miejsce z zachowaniem stosownego okresu odpowiadającemu okresowi wypowiedzenia, niezależnie od terminu obowiązywania nowych stawek, zgodnie z przepisami Rozporządzenia.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/podpis/

Załączniki:

- odpis skargi;
- potwierdzenie uiszczenia wpisu.