

15/2019

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Bojuena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ II
NIP 525-15-68-048

Dnia 4 listopada 2019 r.
Sygn. akt II OSK 2220/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Przemysław Szramowski
ul. Bagatela 11 lok 6
00-585 Warszawa

Sekretariat Wydziału II Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis orzeczenia z dnia 11 września 2019r. w sprawie ze skargi kasacyjnej Gminy Zakroczym od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SAWa 1734/18. *Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.*

z up. Kierownika Sekretariatu

Agnieszka Chłystocka
starszy sekretarz sądowy

Sygn. akt II OSK 2220/19



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 września 2019 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz (spr.)

Sędziowie: { sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz
sędzia del. WSA Piotr Korzeniowski

Protokolant: asystent sędziego Lucyna Krakowiak

po rozpoznaniu w dniu 11 września 2019 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Zakroczym
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1734/18
w sprawie ze skargi Gminy Zakroczym
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego
z dnia 27 lipca 2018 r. nr WNP-I.4131.106.2018.MW
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia
wynagrodzenia Burmistrza Zakroczymia

1. oddała skargę kasacyjną,
2. zasądza od Gminy Zakroczym na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Cimbala
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1734/18 oddalił skargę Gminy Zakroczym na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 lipca 2018 r. nr WNP-I.4131.106.2018.MW w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrza Zakroczymia.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła Gmina Zakroczym, zaskarżając wyrok w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 2 Konstytucji RP poprzez jego niezastosowanie i uznanie, 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 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Burmistrza Gminy Zakroczym, miałyby przestać obowiązywać z dniem 1 lipca 2018 r. w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r., pozbawiając tym samym Burmistrza Zakroczymia, 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;
- 2) 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 Zakroczymia 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 r. 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;

- 3) art. 18 § 1 Kodeksu pracy poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, iż zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych uchwała w sprawie obniżenia wynagrodzenia Burmistrza Zakroczymia jest sprzeczna z prawem;
- 4) art. 91 ustawy o samorządzie gminnym przez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z prawem.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżąca kasacyjnie Gmina wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w całości oraz uwzględnienie skargi, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi I instancji, rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie oraz zasądzenie kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

Odpowiedź na skargę kasacyjną złożył Wojewoda Mazowiecki, przedstawiając stanowisko w sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.), wynagrodzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustala rada gminy, w drodze uchwały. Składniki tego wynagrodzenia określa ww. ustawa o pracownikach samorządowych, natomiast ich wysokość została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936). Przepisy ww. rozporządzenia są źródłem prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) i źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.). Z powyższego wynika, że rada gminy ustala wysokość wynagrodzenia pracownika samorządowego z wyboru w granicach wynikających z przepisów ww. rozporządzenia. Uchwała rady gminy nie może zatem regulować wysokości, czy też terminu obowiązywania

zmienionych kwot wynagrodzenia w sposób odmienny niż zostało to określone w rozporządzeniu.

Nie można podzielić stanowiska skarżącej kasacyjnie Gminy, że uchwała rady gminy zmieniająca wynagrodzenie pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru powinna zostać podjęta z zachowaniem stosownego okresu wypowiedzenia warunków pracy, a zatem należałoby zastosować postanowienia Kodeksu pracy dotyczące okresu wypowiedzenia w zakresie obniżenia wynagrodzenia (art. 42 Kodeksu pracy).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego 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. Stosownie do art. 42 § 1 Kodeksu pracy, przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę stosuje się odpowiednio do wypowiedzenia wynikających z umowy warunków pracy i płacy. Przepis ten nie ma zatem zastosowania do stosunku pracy powstałego na podstawie wyboru. Przepis art. 42 Kodeksu pracy wprost odnosi się jedynie do umownych stosunków pracy, a w związku z tym, że przepisy dotyczące stosunku pracy na podstawie wyboru (art. 73 - 75 Kodeksu pracy) nie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących umowy o pracę, nie jest możliwe zastosowanie konstrukcji wypowiedzenia zmieniającego do stosunku pracy na podstawie wyboru. Wskazać należy, że kwestia zmiany wysokości (obniżenia) wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru nie została również uregulowana w ustawie o pracownikach samorządowych. Nie oznacza to jednak niedopuszczalności zmiany wysokości wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy w okresie trwania jego mandatu. Takich przepisów gwarantujących stabilność warunków zatrudnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie zawiera ani ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa o pracownikach samorządowych, ani Kodeks pracy (zob. wyroki NSA: z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2788/16, z dnia 12 marca 2010 r. sygn. akt II OSK 14/10, orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok SN z dnia 9 czerwca 2008 r., sygn. akt II PK 330/07, LEX nr 528568).

Podkreślenia wymaga, że stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru jest szczególnym stosunkiem pracy związanym z pełnioną przez niego funkcją. Przyjęcie mandatu oznacza zgodę na podjęcie zatrudnienia na warunkach

określonych przez radę gminy w ramach prawa powszechnie obowiązującego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wybierany jest w wyborach bezpośrednich a czynności pracodawcy wykonuje wobec niego rada gminy. Stosunek pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy analizować z uwzględnieniem publicznoprawnych aspektów wykonywania przez niego mandatu, który to mandat wyznacza czas trwania stosunku pracy. Nie można uznać, że do stosunku pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ma zastosowanie wypowiedzenie zmieniające już tylko z tego powodu, że odmowa przyjęcia zaproponowanych warunków musiałaby doprowadzić w myśl art. 42 § 3 Kodeksu pracy do ustania zatrudnienia, które w przypadku burmistrza ustaje tylko w razie wygaśnięcia mandatu. W przypadku pracowników samorządowych z wyboru, zmiana wysokości wynagrodzenia jest dopuszczalna w granicach określonych w przepisach prawa, bez względu na aprobatę pracownika (zob. wyrok SN z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt I PK 24/08, Lex nr 658173).

W niniejszej sprawie Rada Miejska w Zakroczymiu podejmując uchwałę w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrza Zakroczymia związana była przepisami prawa powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, które przewidywały obowiązywanie niższej stawki wynagrodzenia od dnia 1 lipca 2018 r. Postanowienia uchwały sprzeczne z ww. regulacjami rozporządzenia, jak słusznie zauważył organ nadzoru, a za nim Sąd I instancji, naruszały prawo w sposób istotny, co uprawniało Wojewodę do stwierdzenia ich nieważności. Jednocześnie brak jest podstaw pozwalających dopatrywać się naruszenia art. 18 § 1 Kodeksu pracy w sytuacji, w której Rada Miejska obowiązana była stosować rozporządzenie zawierające przepisy prawa pracy.

Mając powyższe na względzie, uznając podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty za niezasadne, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.).

O zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginale właściwe podpisać
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Chusiecka
starszy sekretarz sądowy