



Warszawa, 7 lipca 2018 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.14.2018.LP

Rada Gminy Zaręby Kościelne
ul. Kowalska 14
07-323 Zaręby Kościelne

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 i 1000)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Zaręby Kościelne nr XXXI/233/18 z dnia 29 czerwca 2018r. *w sprawie ustalenia wynagrodzenia wójta, w zakresie wyrazów w § 4 uchwały: „z mocą obowiązującą z dniem 1 października 2018 roku”.*

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2018 r. Rada Gminy Zaręby Kościelne podjęła uchwałę nr XXXI/233/18 *w sprawie ustalenia wynagrodzenia wójta.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 6 lipca 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, z późn. zm.), art. 2 pkt 3 i art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 902, z późn. zm.) oraz § 1 pkt 3, § 3 ust. 1 pkt 1, § 6 i § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. *w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych* (Dz. U. poz. 936).

Pismem z dnia 23 lipca 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Zaręby Kościelne o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXI/233/2018.

W uchwale nr XXXI/233/18 Rada Gminy ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy Zaręby Kościelne określające wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny oraz dodatek za wieloletnią pracę. Jednocześnie w § 4 tej uchwały Rada Gminy unormowała, co następuje: *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą z dniem 1 października 2018 r.* W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr XXXI/233/18 jest sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym w zakresie określonej w § 4 mocy obowiązującej z dniem 1 października 2018 r, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) określa, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta. Podobnie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260) wskazuje, że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy w drodze uchwały. Art. 37 ust. 3 tej ustawy wprowadza limit maksymalnego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru (w tym wójta gminy, burmistrza, prezydenta miasta) w wysokości siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (kwota bazowa na 2018 r. to 1789,42 zł, stąd maksymalne wynagrodzenie to: 12 525,94). Z kolei art. 36 wprowadza dodatek specjalny dla wójta, starosty i marszałka (ust. 3) oraz możliwość przyznania dodatku funkcyjnego dla pracownika samorządowego (ust. 4). Art. 38 ust. 1 wprowadza dodatek za wieloletnią pracę dla pracowników samorządowych przysługujący po pięciu latach pracy w wysokości wynoszącej 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i wzrastający o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Szczegółowe zasady wynagradzania zostały zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936, dalej: rozporządzenie) wydanym na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. W § 6 rozporządzenia określono wysokość dodatku specjalnego dla wójta, starosty i marszałka w kwocie wynoszącej co najmniej 20% i nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Załącznikiem nr 1 do rozporządzenia jest Wykaz stanowisk, kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, którego pierwszą część (I. Tabela) stanowi zestawienie stanowisk wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw wraz z wysokością wynagrodzenia zasadniczego i maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, obowiązujące do dnia 30 czerwca 2018 r. (A.) oraz obowiązujące od dnia 1 lipca 2018 r. (B.). W niniejszym wykazie kwoty obowiązujące od 1 lipca 2018 r. dla wójta w gminie do 15 tysięcy mieszkańców (w tej kategorii plasuje się gmina Zaręby Kościelne) są następujące: wynagrodzenie zasadnicze: od 3400 zł do 4700 zł, maksymalny poziom dodatku funkcyjnego: 1900 zł.

Analiza opisanych powyżej unormowań prawnych oraz uchwały nr XXXI/233/18 wskazuje, że Rada Gminy Zaręby Kościelne określając wysokość wynagrodzenia wójta, oraz poszczególnych składników tego wynagrodzenia, w § 4 uchwały zdecydowała o wejściu w życie uchwały *dniem podjęcia z mocą obowiązującą z dniem 1 października 2018r.*, co w praktyce oznacza obowiązywanie tak ustalonego wynagrodzenia Wójta Gminy dopiero od dnia 1 października 2018 r.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, rozwiązanie przyjęte w § 4 uchwały jest sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Należy bowiem wskazać, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych weszło w życie z dniem 19 maja 2018 r. (§ 13 rozporządzenia). Załącznik nr 1 do rozporządzenia (I. Tabela, B.) wskazał jednoznacznie termin obowiązywania stawek wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego poprzez stwierdzenie: *obowiązująca od dnia 1 lipca 2018 r.*

Przyjęcie rozwiązania określonego w § 4 uchwały oznaczałoby obowiązywanie do końca września 2018 r. unormowań uchwały Rady Gminy Zaręby Kościelne nr IX/58/15 z dnia 23 września 2015 r. w sprawie wynagrodzenia wójta. W § 1 pkt 1 tej uchwały określono wysokość wynagrodzenia zasadniczego Wójta Gminy Zaręby Kościelne

w wysokości 5900 zł. Oznaczałoby to tym samym, że od dnia 1 lipca 2018 r do dnia 30 września 2018 r. wynagrodzenie Wójta Gminy Zaręby Kościelne pozostawałoby w sprzeczności z *rozporządzeniem*, które jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie bowiem 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 Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) określa zasadę demokratycznego państwa prawnego. Natomiast art. 7 *Konstytucji* 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 (rady gminy oraz wójta gminy). Odnosi się ona także do działalności prawotwórczej rady gminy, w tym podejmowania uchwał w sprawie wynagrodzenia wójta gminy.

Ponadto należy stwierdzić, że art. 43 ust. 1 ustawy o *pracownikach samorządowych* normuje, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy *Kodeksu pracy*. Art. 73-75 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2018r. 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 (w tym wójta gminy) 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 2001r., 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 cytowaną powyżej argumentację Sądu Najwyższego, podkreślając prawo rady gminy do ustalenia i 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 Gminy Zaręby Kościelne nie miała podstaw do ustalenia wejścia w życie uchwały na dzień 1 października 2018 r.

Na marginesie Wojewoda Mazowiecki wskazuje na nieaktualne numery Dzienników Ustaw przywołane w podstawach prawnych uchwały nr XXXI/233/18, w przypadku ustawy *o samorządzie gminnym* (powinien być: Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) oraz ustawy *o pracownikach samorządowych* (powinien być: Dz. U. z 2018 r. poz. 1260). Ponadto wskazać należy, że nie istnieje w *rozporządzeniu* powołana w podstawach prawnych uchwały jednostka redakcyjna: § 3 ust. 1 pkt 1.

Art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).*


Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Zaręby Kościelne nr XXXI/233/18, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest nieważna, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc obowiązującą.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI
WZ. 
Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki