



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 lipca 2018 r.

WNP-S.4131.10.2018.DG

**Rada Gminy  
Maciejowice**  
Rynek 7  
08-480 Maciejowice

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLI/272/2018 Rady Gminy Maciejowice z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Maciejowice w zakresie wyrazów:

- 1) w § 1 uchwały: „z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, który upłynie w dniu 30 września 2018 r.” oraz
- 2) w § 4 uchwały: „z mocą obowiązująca od 1 października 2018 r.”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 czerwca 2018 r. Rada Gminy Maciejowice podjęła uchwałę Nr XLI/272/ 2018 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Maciejowice.

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 o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 2, art. 36 ust. 1-4 oraz art. 37 ust. 1 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 pkt 1, § 6 i § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936).

Pismem z dnia 20 lipca 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Maciejowice o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, Nr XLI/272/2018.

W uchwale Nr XLI/272/2018 Rada Gminy ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy Maciejowice określające wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny oraz dodatek za wieloletnią pracę „z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, który upłynie w dniu 30 września 2018 r.” (§ 1 uchwały). Jednocześnie w § 4 tej uchwały Rada Gminy unormowała, iż „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 października 2018 r.”. W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr XLI/272/2018 jest sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym w zakresie określonej w § 1 i § 4 mocy obowiązującej z dniem 1 października 2018 r. zgodnie z argumentacją przedstawioną poniżej.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta. Przepis art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych wskazuje, że: *Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały.* W świetle art. 36 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych wójtowi, 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. Wynagrodzenie wójta obejmuje również dodatek specjalny (art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych). Wójtowi może zostać także przyznany dodatek funkcyjny (art. 36 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych). Na wynagrodzenie wójta składają się zatem świadczenia obligatoryjne (wynagrodzenie zasadnicze, tzw. dodatek stażowy oraz dodatek specjalny) określone w przepisach powołanej wyżej ustawy oraz rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych oraz świadczenia fakultatywne (dodatek funkcyjny), których przyznanie na podstawie przepisów ustawy leży w kompetencji rady gminy. Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 37 ust. 3 stanowi nadto, że wynagrodzenie wójta 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 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych zmieniły się kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz w efekcie kwoty maksymalnego poziomu dodatku specjalnego do wynagrodzenia. Załącznik Nr 1 rozporządzenia określa kwoty wynagrodzenia i maksymalne wysokości dodatku funkcyjnego wójta, 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 wójta winno być ukształtowane zgodnie ze stawkami wynikającymi z Tabeli I B Załącznika Nr 1 do rozporządzenia, co oznacza, że maksymalna kwota wynagrodzenia zasadniczego uległa obniżeniu w stosunku do maksymalnej kwoty wynagrodzenia obowiązującej dotychczas.

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 XLI/272/2018 wskazuje, że Rada Gminy Maciejowice określając wysokość wynagrodzenia wójta, oraz poszczególnych składników tego wynagrodzenia, w § 1 i § 4 uchwały zdecydowała o wejściu w życie uchwały z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2018 r., co w praktyce oznacza obowiązywanie ustalonego wynagrodzenia Wójta Gminy dopiero od dnia 1 października 2018 r.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, rozwiązanie przyjęte w § 1 i § 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). Natomiast Załącznik nr 1 do rozporządzenia Tabela I B obowiązująca od dnia 1 lipca 2018 r. wskazał jednoznacznie termin obowiązywania stawek wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego.

Przyjęcie rozwiązania określonego w § 1 i § 4 uchwały oznaczałoby obowiązywanie do końca września 2018 r. unormowań uchwały Rady Gminy Maciejowice Nr VI/46/2015 z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Maciejowice. W § 1 ust. 1 pkt 1 tej uchwały określono wysokość wynagrodzenia zasadniczego Wójta Gminy Maciejowice w wysokości 10 740 zł. Oznaczałoby to tym samym, że od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 30 września 2018 r. wynagrodzenie Wójta pozostawałoby w sprzeczności z rozporządzeniem, które jest aktem prawa powszechnie obowiązującego.

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 (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 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 (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 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 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 prowadziłaby, 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 Maciejowice nie miała podstaw do ustalenia nowej wysokości wynagrodzenia oraz mocy obowiązywania uchwały dopiero od dnia 1 października 2018 r.

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 Nr XLI/272/2018 Rady Gminy Maciejowice z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Maciejowice, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipięra

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a