



Warszawa, 16 sierpnia 2018 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.123.2018.MS

Rada Gminy Dąbrówka
ul. Kościuszki 14
05-252 Dąbrówka

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, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/331/2018 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 30 lipca 2018 r. zmieniającą Uchwałę Nr XII/109/2015 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie ustalenia wysokości miesięcznego wynagrodzenia Wójta Gminy Dąbrówka, w zakresie określenia w § 2 terminu wejścia w życie uchwały na 1 listopada 2018 r.

Uzasadnienie

W dniu 30 lipca 2018 r. Rada Gminy Dąbrówka podjęła uchwałę Nr XXXVII/331/2018 zmieniającą Uchwałę Nr XII/109/2015 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie ustalenia wysokości miesięcznego wynagrodzenia Wójta Gminy Dąbrówka.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 6 sierpnia 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260).

Pismem z 8 sierpnia 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Dąbrówka o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVII/331/2018.

W uchwale Nr XXXVII/331/2018 Rada Gminy ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy Dąbrówka określające wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny oraz dodatek specjalny w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego łącznie z dodatkiem funkcyjnym. Jednocześnie w § 2 uchwały Rada Gminy unormowała, co następuje: *Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 listopada 2018 r.* W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr XXXVII/331/2018 jest sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym w zakresie określenia w § 2 wejścia w życie z dniem 1 listopada 2018 r. zgodnie z argumentacją określoną 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, z późn. zm.).

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. *w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych* (Dz. U. poz. 936) 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 XXXVII/331/2018 wskazuje, że Rada Gminy Dąbrówka określając wysokość wynagrodzenia wójta, oraz poszczególnych składników tego wynagrodzenia, w § 2 uchwały zdecydowała o wejściu w życie uchwały z *dnem 1 listopada 2018 r.*, co w praktyce oznacza obowiązywanie ustalonego wynagrodzenia Wójta Gminy dopiero od dnia 1 listopada 2018 r.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, rozwiązanie przyjęte w § 2 uchwały jest sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Należy bowiem wskazać, że rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie*

wynagradzania pracowników samorządowych 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. wskazał jednoznacznie termin obowiązywania stawek wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego.

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 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 Dąbrówka nie miała podstaw do ustalenia wejścia w życie uchwały z dniem 1 listopada 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. Pławewski, 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 Dąbrówka Nr XXXVII/331/2018 z dnia 30 lipca 2018 r. zmieniająca Uchwałę Nr XII/109/2015 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie ustalenia wysokości miesięcznego wynagrodzenia Wójta Gminy Dąbrówka, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest nieważna, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc obowiązującą. Tym samym nie stwierdza się nieważności przedmiotowego aktu w całości, gdyż z mocy ww. rozporządzenia ustalone wynagrodzenie obowiązuje od dnia 1 lipca 2018 r.

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 Szipera