



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 sierpnia 2018 r.

WNP-O.4131.15.2018

**Rada Gminy Wieczfnia Kościelna
Wieczfnia Kościelna 48
06-513 Wieczfnia Kościelna**

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, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr XXVII/192/2018 Rady Gminy Wieczfnia Kościelna z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr II/8/2014 Rady Gminy Wieczfnia Kościelna z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy, w zakresie, w jakim ustala wejście w życie uchwały na dzień 1 października 2018 roku.

Uzasadnienie

W dniu 25 lipca 2018 r. Rada Gminy Wieczfnia Kościelna podjęła uchwałę Nr XXVII/192/2018 w sprawie zmiany uchwały Nr II/8/2014 Rady Gminy Wieczfnia Kościelna z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 31 lipca 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 2 i art. 36 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936), dalej rozporządzenie.

Pismem z dnia 2 sierpnia 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Wieczfnia Kościelna o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVII/192/2018.

W uchwale Nr XXVII/192/2018 Rada Gminy ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy Wieczfnia Kościelna określające wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, dodatek funkcyjny oraz dodatek specjalny. Jednocześnie w § 3 tej uchwały Rada Gminy unormowała, co następuje: uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października 2018 r. W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr XXVII/192/2018 jest sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym, w zakresie

określenia w § 3 mocy obowiązującej na dzień 1 października 2018 r., zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym określa, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta. Podobnie art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych wskazuje, że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy w drodze uchwały. Art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych 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 zł). Z kolei art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych wprowadza dodatek specjalny dla wójta, starosty i marszałka (ust. 3) oraz możliwość przyznania dodatku funkcyjnego dla pracownika samorządowego (ust. 4). Art. 38 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych przewiduje 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 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. Pierwszą część wykazu (I. Tabela) stanowi zestawienie stanowisk wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw wraz z wysokością wynagrodzenia zasadniczego i maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, z podziałem na: obowiązujące do dnia 30 czerwca 2018 r. (A.) oraz obowiązujące od dnia 1 lipca 2018 r. (B.). W ww. wykazie kwoty obowiązujące od 1 lipca 2018 r. dla wójta w gminie do 15 tysięcy mieszkańców (do tej kategorii zalicza się gmina Wieczfnia Kościelna) są następujące: wynagrodzenie zasadnicze: od 3400 zł do 4700 zł, maksymalny poziom dodatku funkcyjnego: 1900 zł.

Analiza opisanych powyżej unormowań prawnych oraz uchwały Nr XXVII/192/2018 wskazuje, że Rada Gminy Wieczfnia Kościelna określając wysokość wynagrodzenia wójta, oraz poszczególnych składników tego wynagrodzenia, w § 3 uchwały zdecydowała o wejściu w życie uchwały z dniem 1 października 2018 r., 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 § 3 uchwały Rady Gminy Wieczfnia Kościelna jest sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Należy bowiem wskazać, że rozporządzenie 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 § 3 uchwały oznaczałoby obowiązywanie do końca września 2018 r. unormowań uchwały Nr II/8/2014 Rady Gminy Wieczfnia Kościelna z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie *ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy*. W § 1 ust. 1 tiret pierwsze tej uchwały określono wysokość wynagrodzenia zasadniczego Wójta Gminy Wieczfnia Kościelna w kwocie 5500 zł. Oznaczałoby to tym samym, że od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 30 września 2018 r. wynagrodzenie Wójta Gminy Wieczfnia Kościelna 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* określa zasadę demokratycznego państwa prawnego. Natomiast art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* określa zasadę praworządności, polegającą 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. (sygn. akt II PK 330/07, źródło: Lex nr 528568) 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 (...). 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 (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). Niniejszą linię orzecniczą potwierdził Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sygn. akt. III PK 33/17, źródło: sn.pl/orzecznictwo).

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 Wieczfnia Kościelna nie miała podstaw do ustalenia wejścia w życie uchwały na dzień 1 października 2018 r.

Stwierdzić ponadto należy, że dzień wejścia w życie przepisów uchwały Nr XXVII/192/2018 wyznaczają unormowania *rozporządzenia*, to jest dzień 1 lipca 2018 r. (w zakresie obowiązywania norm prawnych wyższego rzędu, dotyczących wejścia w życie uchwały patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na marginesie Wojewoda Mazowiecki wskazuje, że uchwała Nr XXVII/192/2018 narusza przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: ZTP). W § 2 uchwały Rada Gminy unormowała, że pozostałe przepisy nowelizowanej uchwały Nr II/8/2014 pozostają bez zmian. Wskazać należy, że takie unormowanie narusza ZTP. Zgodnie bowiem z § 82 oraz § 85 ZTP, które stosownie do § 141 ZTP mają zastosowanie do uchwał, zmiana (nowelizacja) polega na uchyleniu niektórych przepisów, na zastąpieniu niektórych przepisów przepisami o innej treści lub na dodaniu nowych przepisów. Przepisy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany (vide: § 85 ust. 1-5 ZTP). Niniejsze unormowania oznaczają tym samym, że metoda nowelizacyjna nie przewiduje formuły informacyjnej o pozostawieniu pozostałych przepisów bez zmian.

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 w trybie określonym w art. 90.* 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 XXVII/192/2018 Rady Gminy Wieczfnia Kościelna, istotnie narusza prawo 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 Szipiera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a