



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.16.2018

Warszawa, 14 sierpnia 2018 r.

Rada Gminy Ciechanów
ul. Fabryczna 8
06-400 Ciechanów

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

§ 2 uchwały Nr XXXIX/232/18 Rady Gminy Ciechanów z dnia 30 lipca 2018 r. *w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy Ciechanów, w zakresie, w jakim przewiduje zachowanie trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego i wejścia w życie uchwały z dniem 1 listopada 2018 r.*

Uzasadnienie

W dniu 30 lipca 2018 r. Rada Gminy Ciechanów podjęła uchwałę Nr XXXIX/232/18 *w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy Ciechanów.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 1 sierpnia 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 2018 r. poz. 994, 1000 i 1349), art. 8 ust. 2 i art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260), art. 42 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, 1000, 1076) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. *w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych* (Dz. U. poz. 936), dalej, *rozporządzenie.*

Pismem z dnia 3 sierpnia 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Ciechanów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIX/232/18. W uchwale Nr XXXIX/232/18 Rada Gminy ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy Ciechanów określając wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, dodatek funkcyjny oraz dodatek specjalny. Jednocześnie w § 2 tej uchwały Rada Gminy unormowała, co następuje: *uchwała wchodzi w życie z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego, dniem 1 listopada 2018 r. i podlega ogłoszeniu.* W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała

Nr XXXIX/232/18 jest sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym w zakresie określonej w § 2 mocy obowiązującej „z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego, z dniem 1 listopada 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 Ciechanów) są następujące: wynagrodzenie zasadnicze: od 3400 zł do 4700 zł, maksymalny poziom dodatku funkcyjnego: 1900 zł.

Analiza opisanych powyżej unormowań prawnych oraz uchwały Nr XXXIX/232/18 wskazuje, że Rada Gminy Ciechanów określając wysokość wynagrodzenia wójta, oraz poszczególnych składników tego wynagrodzenia, w § 2 uchwały zdecydowała o wejściu w życie uchwały z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego, dniem 1 listopada 2018 r., co w praktyce oznacza obowiązywanie tak 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 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 § 2 uchwały oznaczałoby obowiązywanie do końca października 2018 r. unormowań uchwały Rady Gminy Ciechanów Nr I/7/14 z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie *zatrudnienia i ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy Ciechanów*. W § 1 ust. 1 pkt 1 tej uchwały określono wysokość wynagrodzenia zasadniczego Wójta Gminy Ciechanów w kwocie 5900 zł. Oznaczałoby to tym samym, że od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 31 października 2018 r. wynagrodzenie Wójta Gminy Ciechanów 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* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) 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 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. (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 orzeczniczą 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 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 Ciechanów nie miała podstaw do ustalenia wejścia w życie uchwały z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego, z dniem 1 listopada 2018 r.

Stwierdzić ponadto należy, że dzień wejścia w życie przepisów uchwały Nr XXXIX/232/18 wyznaczają ww. 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 na niewłaściwe określenie w podstawach prawnych uchwały Nr XXXIX/232/18 dnia wydania *rozporządzenia*. Właściwy dzień wydania to: 15 maja 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 XXXIX/232/18 Rady Gminy Ciechanów, 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 Szipera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a