



Warszawa, 14 września 2018 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.18.2018.LP

Rada Powiatu Mławskiego
ul. Reymonta 6
06-500 Mława

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Rady Powiatu Mławskiego nr XXXV/263/2018 z dnia 23 sierpnia 2018r. *w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Mławskiego*, w zakresie, w jakim przewiduje wejście w życie uchwały z zachowaniem okresu uprzedzenia ze strony pracodawcy równego okresowi wypowiedzenia, czyli z dniem 1 października 2018 r. oraz **§ 3** ww. uchwały w zakresie słów „z chwilą wejścia w życie niniejszej uchwały”.

Uzasadnienie

W dniu 23 sierpnia 2018 r. Rada Powiatu Mławskiego podjęła uchwałę nr XXXV/263/2018 *w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Mławskiego*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością powiatu, w dniu 30 sierpnia 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Powiatu wskazała art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie powiatowym*, art. 9 ust. 2 i art. 36 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 902, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. *w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych* (Dz. U. poz. 936).

Pismem z dnia 4 września 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Powiatu Mławskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXV/263/2018.

W uchwale nr XXXV/263/2018 Rada Powiatu ustaliła wynagrodzenie Starosty Powiatu Mławskiego, określając wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny oraz dodatek za wieloletnią pracę. Jednocześnie w § 4 tej uchwały Rada Powiatu unormowała, co następuje: *uchwała wchodzi w życie z zachowaniem okresu uprzedzenia ze strony pracodawcy równego okresowi wypowiedzenia, czyli z dniem 1 października 2018 r.*

Art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.) określa, że do wyłącznej kompetencji rady powiatu należy ustalanie wynagrodzenia przewodniczącego zarządu powiatu, którym, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jest starosta. Podobnie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260) wskazuje, że wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu w drodze uchwały. Art. 37 ust. 3 tej ustawy wprowadza limit maksymalnego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru (w tym starosty – zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b tej ustawy) w wysokości siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. 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 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 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania 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*. 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 starosty w powiecie liczącym powyżej 60 tysięcy mieszkańców do 120 tysięcy mieszkańców (do tej kategorii zalicza się powiat mławski) są następujące: wynagrodzenie zasadnicze: od 3600 zł do 4800 zł, maksymalny poziom dodatku funkcyjnego: 2100 zł.

Rada Powiatu Mławskiego określając wysokość wynagrodzenia starosty oraz poszczególnych składników tego wynagrodzenia, w § 4 uchwały nr XXXV/263/2018 zdecydowała o wejściu w życie uchwały z zachowaniem okresu uprzedzenia ze strony pracodawcy równego okresowi wypowiedzenia, czyli z dniem 1 października 2018r. W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością powiatu, takie rozwiązanie 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 Powiatu Mławskiego nr II/9/2014 z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Mławskiego.

W § 1 tej uchwały określono wysokość wynagrodzenia zasadniczego Starosty Mławskiego w wysokości 5890,70 zł. Oznaczałoby to tym samym, że od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 30 września 2018 r. wynagrodzenie Starosty Mławskiego pozostawałoby w sprzeczności z *rozporządzeniem*, które jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie bowiem z art. 77 ustawy o *samorządzie powiatowym*, nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu 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* określa zasadę demokratycznego państwa prawnego. Natomiast art. 7 *Konstytucji* 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 powiatowego. Odnosi się ona także do działalności prawotwórczej rady powiatu, w tym podejmowania uchwał w sprawie wynagrodzenia starosty.

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 starosty) 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).

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 (...). 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). 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, stwierdzając: *warto również odnotować, że A. Kisielewicz w powołanej już glosie do wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2006r., 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 Powiatu Mławskiego nie miała podstaw do ustalenia wejścia w życie uchwały z zachowaniem okresu uprzedzenia ze strony pracodawcy równego okresowi wypowiedzenia, czyli z dniem 1 października 2018 r.

Natomiast w § 3 uchwały nr XXXV/263/2018 Rada Powiatu unormowała co następuje: *Z chwilą wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała nr II/9/2014 Rady Powiatu Mławskiego z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Mławskiego. Z uwagi na ścisłe powiązanie § 3 uchwały z § 4, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że § 3 uchwały w zakresie słów „z chwilą wejścia w życie niniejszej uchwały” istotnie narusza prawo. Takie unormowanie wskazuje bowiem na obowiązywanie przepisów uchwały nr II/9/2014 będących w sprzeczności z rozporządzeniem, zgodnie z argumentacją opisaną powyżej. Stwierdzić ponadto należy, że dzień wejścia w życie przepisów uchwały nr XXXV/263/2018 wyznaczają ww. unormowania rozporządzenia, to jest dzień 1 lipca 2018r. (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).*

Art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdza: *uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. 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 2018).*

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Powiatu Mławskiego nr XXXV/263/2018, 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 Powiatowi 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.

WOJEWÓDZKI MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

