

Bielsk Podlaski, 06.2018 r.

PRZEWODNICZĄCY
RADY POWIATU
w Bielsku Podlaskim
ul. Mickiewicza 46
17-100 w Bielsku Podlaskim

Or.2122.2018

13

Rada Powiatu
w Bielsku Podlaskim

Stosownie do regulacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) niniejszym przedkładam projekt uchwały Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim w sprawie zmiany uchwały Nr II/14/14 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Bielskiego, wnosząc o jej podjęcie.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr II/14/14 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 18 grudnia 2014 r. ustalono miesięczne wynagrodzenie Starosty Bielskiego Sławomira Jerzego Snarskiego w następującej wysokości:

- 1) wynagrodzenie zasadnicze – w kwocie: **5.900,- zł**
(słownie złotych: pięć tysięcy dziewięćset 00/100);
- 2) dodatek funkcyjny – w kwocie: **1.900,- zł**
(słownie złotych: jeden tysiąc dziewięćset 00/100);
- 3) dodatek specjalny – w wysokości **40%** łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936):

- 1) do dnia 30 czerwca 2018 r. dla stanowiska starosty (w powiecie do 60 tys. mieszkańców) obowiązują następujące stawki:
 - a) wynagrodzenie zasadnicze: 4.200 zł – 5.900 zł,
 - b) maksymalny poziom dodatku funkcyjnego: 1.900 zł;
- 2) od dnia 1 lipca 2018 r. stawki te wynosić będą:
 - a) wynagrodzenie zasadnicze: 3.400 zł – 4.700 zł,
 - b) maksymalny poziom dodatku funkcyjnego: 1.900 zł.

Zgodnie z § 6 w/w rozporządzenia dodatek specjalny staroście przysługuje w kwocie wynoszącej co najmniej 20% i nieprzekraczającej łącznie 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.

Pozostałe składniki wynagrodzenia nie ulegają zmianie.

W związku z powyższym wnoszę o podjęcie uchwały w zaproponowanym brzmieniu.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Adam Miron Łęczycki

UCHWAŁA NR/...../18
RADY POWIATU W BIELSKU PODLASKIM
z dnia 2018 r.

w sprawie zmiany uchwały Nr II/14/14 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Bielskiego

Na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, poz. 1000) oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 9 ust. 2, art. 36 ust. 1, 2, 3, 4 art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902, z 2017 r. poz. 60, poz. 1930) oraz § 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), Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim uchwala, co następuje:

§ 1. W uchwale Nr II/14/14 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Bielskiego § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Ustala się miesięczne wynagrodzenie Starosty Bielskiego w wysokości:

- 1) wynagrodzenie zasadnicze – w kwocie: **4.700,- zł**
(słownie złotych: cztery tysiące siedemset 00/100);
- 2) dodatek funkcyjny – w kwocie: **1.900,- zł**
(słownie złotych: jeden tysiąc dziewięćset 00/100);
- 3) dodatek specjalny – w wysokości **40%** łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.”

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2018 roku.

04.06.2018 J.O.



pod względem
formalno-prawnym
nie ma zastrzeżeń

RADCA PRAWNY
Julia Filipkiewicz

04(06/2018





ZARZĄD

PREZES

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHEŃSKI

WICEPREZESI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI (woj. lubelskie)

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Trams
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEŃSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁĄCZUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PIŚKI

Marek Plawiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guздеk
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A. 0714/51/18

Warszawa, 11 czerwca 2018 roku

Szanowni Państwo
Starostowie i Prezydenci Miast
na prawach powiatu
- wszyscy

Szanowne Koleżanki i Koledzy Samorządowcy,

15 maja br. Rada Ministrów dokonała bezprecedensowego kroku. W wydanym w tym dniu rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych przewidziano obniżkę limitów wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz powołania z dniem 1 lipca 2018 roku. Uczyniła to bez właściwych konsultacji z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, jak również bez żadnego racjonalnego uzasadnienia.

Zarówno ze względu na tryb wydania, jak i na swoją treść rozporządzenie z dnia 15 maja w opinii uznanych ekspertów jest niezgodne z Konstytucją, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, jak również ustawą o pracownikach samorządowych. Dopóki jednak nie zostanie podważone, czy to w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, czy to *ad casu* w poszczególnych sprawach poprzez odmowę jego zastosowania przez sąd, cieszy się domniemaniem zgodności z prawem. Pociąga to za sobą konieczność ustalenia sposobu postępowania w odniesieniu do przyznanego nam przez rady powiatu wynagrodzenia. Wszystkie kluczowe aspekty prawne tej sytuacji zawiera wypracowana w ramach Biura ZPP analiza stanowiąca jeden z załączników do niniejszego pisma.


Zawiera ona kilka możliwych do podjęcia działań. Ja ze swojej strony rekomendowałbym – w miarę możliwości – następujący tryb postępowania:

1. W porządku obrad czerwcowej rady powiatu powinien się znaleźć punkt dotyczący ustalenia wynagrodzenia dla starosty.
2. Radca prawny odpowiedzialny za prowadzenie spraw rady powiatu powinien zapoznać się z pakietem materiałów obejmującym: analizę prawną sytuacji sporządzoną w ramach Biura ZPP oraz trzema ekspertyzami prawnymi profesorów: Huberta Izdebskiego, Marka Chmaja i Krystiana Ziemskiego i na ich podstawie dokonać własnej oceny sytuacji.
3. Przewodniczący rady powiatu powinien otrzymać materiały wymienione wyżej wraz z opinią rady prawnego z danego powiatu.
4. W czasie sesji należy przedstawić apel organizacji samorządowych tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do Prezydenta o skierowanie rozporządzenia do zbadania przez Trybunał Konstytucyjny.
5. Wobec braku uzasadnienia do ustalania na nowo wysokości wynagrodzenia i zakładając brak obiekcji ze strony radcy prawnego danego powiatu za rozwiązanie optymalne należałoby uznać nie podjęcie przez radę powiatu uchwały w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia dla starosty.
6. Rada powiatu może ewentualnie rozważyć wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem dotyczącym zbadania zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja z aktami hierarchicznie wyższymi.
7. Starosta jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych wydaje dyspozycję wypłaty swojego wynagrodzenia do limitu wynikającego z treści przedmiotowego rozporządzenia.

W ten sposób z jednej strony wyrazimy jednoznaczny sprzeciw wobec dokonywanych zmian, a z drugiej strony – unikniemy zarzutów dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Z prośbą o przeanalizowanie proponowanych rozwiązań,

Pozostaję z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Węgrzyn

Analiza prawna dotycząca konsekwencji przyjęcia przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidującego niższe limity wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru

Wprowadzenie

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych ustalając w swoim załączniku nr 1 kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru wprowadziła zróżnicowanie w zakresie wynagrodzenia zasadniczego – wprowadzając odmienne warunki obowiązujące do dnia 30 czerwca i od 1 lipca. Te pierwsze odpowiadają warunkom określonym w poprzednio obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1786 i z 2017 r. poz. 1621); te drugie przewidują co do zasady obniżenie dolnych i górnych limitów wynagrodzenia zasadniczego o 20% (z niezbędnymi zaokrągleniami do pełnych setek oraz z uwzględnieniem poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę). Rozporządzenie nie zawiera żadnych przepisów przejściowych, co czyni aktualnym pytanie o skutki dokonywanej z dniem 1 lipca 2018 roku zmiany dla wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru. W powiatach pracownikami takimi są starostowie, wicestarostowie oraz tzw. etatowi członkowie Zarządu – o czym przesądza art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o pracownikach samorządowych.

Niniejsza analiza koncentruje się na tych przypadkach, w których obecnie ustalone kwotowo wynagrodzenie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru z dniem 1 lipca 2018 roku okaże się przekraczać limity wskazane w rozporządzeniu. W przypadku, gdy ustalone uprzednio wynagrodzenie po 1 lipca 2018 roku będzie się nadal mieściło w nowych limitach – nie pojawia się żaden problem.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w założeniu przedstawicieli rządu zastosowane środki legislacyjne są zgodne z prawem i mają zapewnić obniżkę wynagrodzeń zasadniczych pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru począwszy od 1 lipca 2018 roku. Należy oczekiwać, że taką interpretację będą stosowały – niezależnie od wszystkiego – organy nadzoru nad samorządem terytorialnym podległe Radzie Ministrów (wojewodowie).

Istnieją jednak bardzo poważne wątpliwości co do zgodności przedmiotowego rozporządzenia z Konstytucją, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego i ustawą o pracownikach samorządowych. Kwestie te pozostają poza zakresem niniejszej analizy – zostały natomiast szczegółowo omówione w ekspertyzach zleconych przez inne stowarzyszenia samorządowe, w szczególności w ekspertyzach dr hab. Krystiana Ziemskiego oraz prof. dr hab. Marka Chmaja. Ustalenia tam zawarte są o tyle istotne, że w przypadku wyboru konfrontacyjnych wariantów postępowania jedynym skutecznym sposobem na uniknięcie ewentualnej odpowiedzialności będzie podważenie poprawności przedmiotowego rozporządzenia.

Charakter prawny uchwały rady powiatu ustalającej wynagrodzenie dla starosty

Aby ocenić konsekwencje prawne wydania przywołanego rozporządzenia Rady Ministrów, w pierwszej kolejności należy przesądzić o charakterze prawnym uchwały rady powiatu ustalającej wynagrodzenie dla starosty. Jest to istotne w świetle wyrażanych w doktrynie ocen, jakoby uchwała taka była aktem prawa miejscowego (tak np. M.Tomaszewska, Komentarz do art. 8 ustawy o pracownikach samorządowych, Nb 6, w: Prawo urzędnicze. Komentarz, p.zb. p.red. W.K.Barana, Warszawa, Wolters Kluwer 2014). Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, związane z nawiązaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady powiatu, a pozostałe czynności – wyznaczona przez starostę osoba zastępująca lub sekretarz powiatu, z tym że wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu w drodze uchwały. Działanie rady w tym zakresie nie jest zatem działaniem z zakresu administracji publicznej, a tym

bardziej aktem stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Trudno zresztą dopatrzeć się jakiegokolwiek waloru normatywnego, skoro uchwała nie jest ani generalna – dotyczy ściśle określonej osoby, ani abstrakcyjna – nie zawiera ogólnych sposobów postępowania, a ściśle określone rozstrzygnięcie – kwotowe określenie niektórych elementów wynagrodzenia starosty). Uchwała taka jest zatem wyrazem woli pracodawcy, którego forma jest zdeterminowana sposobem działania rady powiatu jako organu kolegialnego. Podzielić zatem należy zdanie wyrażone przez WSA w Gorzowie Wielkopolskim w postanowieniu z dnia 25 maja 2016 r., sygn. II SA/Go 366/16, publ. LEX nr 2050145, iż przedmiotowa uchwała kreuje bowiem jeden z warunków koniecznych umowy o pracę (art. 29 §1 pkt 3 Kodeksu pracy), jest zatem niczym innym jak postanowieniem umowy o pracę. Uchwałę rady powiatu ustalającą wysokość określonych elementów wynagrodzenia starosty należy zatem traktować na równi z czynnościami starosty ustalającym wynagrodzenie dla wicestarosty i etatowych członków zarządu.

Ustalenie takie pociąga za sobą określone konsekwencje:

- nie można wobec uchwały rady powiatu ustalającej wynagrodzenie dla starosty stosować argumentu, że jest specyficznym aktem wykonawczym do ustawy o pracownikach samorządowych, a zmiana podstawy prawnej do jej wydania w zakresie wytycznych powoduje automatyczną utratę mocy obowiązującej (por. §32 ust. 2 Zasad Techniki Prawodawczej zgodnie z którym jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego). Do konsekwencji wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku należy zatem stosować reguły prawa intertemporalnego obowiązujące w ramach prawa pracy, a ściślej – wobec treści art. 300 Kodeksu nakazującej w sprawach nieunormowanych przepisami prawa pracy stosowanie w stosunku do stosunku pracy odpowiednio przepisów Kodeksu cywilnego, jeżeli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy – takie reguły wypracowane w ramach prawa cywilnego;
- do uchwały rady powiatu ustalającej wynagrodzenie dla starosty nie będzie miał zastosowania art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym przewidujący, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skoro bowiem uchwała ustalająca wynagrodzenia starosty nie jest podejmowana w sprawie z zakresu administracji publicznej to nie spełnia przesłanek zawartych w przedmiotowym przepisie. W praktyce oznacza to, że kwestionowanie takiej uchwały przez zainteresowanych następuje na drodze powództwa do sądu pracy.

Reguły intertemporalne a stosunek pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru

W niniejszej opinii zostało już wskazane, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych nie zawiera żadnych przepisów przejściowych. „W przypadku wielu zmian w prawie ustanawiane wraz z nimi regulacje dotyczące problemów intertemporalnych mogących pojawiać się w związku z ich wprowadzeniem w życie mają charakter fragmentaryczny lub też nie ma ich wcale. [...] W tego rodzaju sytuacjach, dla rozstrzygnięcia problemów nieunormowanych interpretatorzy odwołują się nierzadko wprost do „ogólnych zasad prawa intertemporalnego” (K.Pietrzykowski, Obowiązki i stosowanie prawa cywilnego w czasie. Problemy intertemporalne, w: System Prawa Prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna, p.zb. p.red. M.Safjana, Beck i Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2007, s. 624-625). „W doktrynie prawa intertemporalnego oraz orzecznictwie sądowym i konstytucyjnym formułowanych jest zatem szereg „zasad” prawa intertemporalnego w znaczeniu dyrektywnym – zaleceń co do preferowanych rozstrzygnięć intertemporalnych w różnych sytuacjach. [...] Są one traktowane jako racje, przy pomocy których organy stosujące prawo i inni interpretatorzy mają usuwać wątpliwości w przypadkach, gdy odpowiednie przepisy intertemporalne nie zostały ustanowione”. (K.Pietrzykowski, op.cit., s. 651-652).

Analizowana interwencja prawodawcy jest związana ze stosunkiem pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, a zatem ze stosunkiem prawnym trwałym. W ramach stosunku pracy mamy bowiem ze strony pracownika do czynienia ze świadczeniem o ciągłym charakterze, zaś ze strony pracodawcy w zakresie wypłaty wynagrodzenia – ze świadczeniem periodycznym.

W odniesieniu do stosunków prawnych o trwałym charakterze współczesna doktryna preferuje „bezpośrednie stosowanie nowych norm prawnych. Stosunki trwałe ustanawiane są na długie okresy i dlatego ustalanie ich treści według nowych norm prawnych odpowiada generalnemu postulatowi, aby nowe, a więc z założenia swego „lepsze prawo” nie rozpoczynało pełnić swej regulującej funkcji dopiero w jakiejś dalekiej przyszłości oraz by zbyt długo znaczna ilość stosunków prawnych nie była regulowana rozmaitymi systemami norm prawnych.” (Z.Radwański, Prawo cywilne – część ogólna, Beck, Warszawa 1997, Nb 119).

Należy się tu odnieść również do problematyki ochrony praw nabytych. „Choć współcześnie zdają się już przeważać poglądy, że [teoria „praw nabytych”] nie może być uznana ani za użyteczną intertemporalną dyrektywę stosowania prawa, ani klarowną zasadę polityczno-prawną. [...] Niezależnie od wszystkich zasadnych i trafnych argumentów krytycznych nie można jednak nie zauważyć, że idea ochrony „praw nabytych” ma bez wątpienia pewien bardzo istotny zdrowy rdzeń. W wielu bowiem sytuacjach pozbawienie podmiotów prawa pewnych uprawnień przysługujących im na gruncie poprzedniego stanu prawnego (nawet jeśli nie stanowi to działania retroaktywnego) prowadzić może do tego, że prawo staje się „pułapką zastawioną na jednostkę przez legislatora”. [...] Wymóg ochrony praw nabytych stanowi więc idący dalej niż zakaz retroakcji, postulat ochrony tych samych wartości – pewności prawa, zaufania obywatela do państwa czy lojalności prawodawcy wobec obywatela.” (K.Pietrzykowski, *op.cit.*, s. 659). Choć omawiane rozporządzenie w sposób oczywisty narusza te wartości, to w mojej ocenie stanowi to zarzut co do jego konstytucyjności możliwy do zweryfikowania w toku postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym, nie zaś argument pozwalający w ramach zasad prawa intertemporalnego wyłączyć stosowanie nowych przepisów wobec istniejących obecnie stosunków pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Do tych stosunków – jako stosunków o trwałym charakterze – będą miały zastosowanie przepisy analizowanego rozporządzenia Rady Ministrów.

Dopuszczalność bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzenia do stosunków pracy

Wobec powyższych ustaleń należy ocenić, czy przepisy przywoływanego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych mają taki charakter, że mogą być uznane za samodzielnie regulujące treść stosunku pracy. W tym celu konieczne jest przeanalizowanie podstawy prawnej do wydania rozporządzenia oraz przepisów rozporządzenia odnoszących się do wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

Delegacja ustawowa do uregulowania przedmiotowych kwestii znajduje się w art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych i przesądza, że rozporządzenie ma określić warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego. Zasygnalizować w tym miejscu należy niekonsekwencję prawodawcy, który z jednej strony minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę uznał za element składowy warunków i sposobu wynagradzania (por. art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy), zaś z drugiej strony – maksymalny poziom dodatku funkcyjnego za taki element nie uznał. Przyjmując nawet, że ustalenie minimalnego i maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego jest elementem warunków i sposobu wynagradzania, to uznać jednocześnie należy, że samo rozporządzenie określa jedynie warunki, które muszą być zastosowane *ad casu* przez poszczególnych pracodawców. Taką interpretację przepisów potwierdził Stanisław Szwed, sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, na posiedzeniu sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego w dniu 6 czerwca 2018 r.

W mojej ocenie nie można przyjąć, że treść rozporządzenia ma bezpośrednie zastosowanie do poszczególnych stosunków pracy, a tym samym że z dniem 1 lipca 2018 roku automatycznie, bez

działania czy to rady powiatu (w odniesieniu do starosty), czy to starosty (w odniesieniu do wicestarosty i etatowych członków zarządu) następuje automatyczna zmiana wynagrodzenia przysługującego poszczególnym pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru – jeśli ich obecna kwota wynagrodzenia zasadniczego nie będzie się mieściła w granicach wynikających z treści rozporządzenia.

Odrębną kwestią są konwencje wypłaty wynagrodzenia w kwotach przekraczających ustanowione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku górne limity wynagrodzenia zasadniczego i innych składników zależnych od wysokości wynagrodzenia zasadniczego. Będzie to przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszej opinii.

W pierwszej kolejności należy jednak odnieść się do dwóch innych aspektów sprawy – istnienia obowiązku ponownego uregulowania wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru po wydaniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku oraz dopuszczalności jednostronnej zmiany wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru.

Obowiązek ponownego ustalenia wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru po wydaniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku

Tak jak zostało już wyżej wskazane:

- przepisy wydanego przez Radę Ministrów rozporządzenia mają (pośrednie) zastosowanie do stosunków pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru od chwili ich wejścia w życie;
- brak jest przepisów przejściowych, w szczególności nakazujących ponowne ustalenie wysokości wynagrodzenia.

Oznacza to, że obowiązek podporządkowania się przez rady powiatów oraz starostów przepisom rozporządzenia może być wywiedziony jedynie z ogólnych zasad systemu prawa.

Dopuszczalność jednostronnej zmiany wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru

Oczywiście jeśli właściwe organy, w szczególności rada powiatu, będą chciały dokonać ustalenia na nowo wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru to będą mogły to zrobić niezależnie od woli samych zainteresowanych.

Do końca pierwszej dekady wieku XXI w orzecznictwie tak sądów powszechnych, jak i sądów administracyjnych sporna była kwestia dopuszczalności obniżenia wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru w trakcie jego kadencji bez jego zgody. W kilku wyrokach wydanych na przestrzeni lat 2008-2010 Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny dokonały ujednolicenia linii orzeczniczej. Choć wyroki zapadały głównie na tle sporów między radą gminy a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) to *mutatis mutandis* w równym stopniu dotyczą również ustalania wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru na innych poziomach samorządu terytorialnego – w powiatach i województwach. Za fundamentalne dla omawianego przedmiotu orzeczenia należy uznać:

- wyrok SN z dnia 3 września 2008 r., sygn. I PK 24/08, publ. LEX nr 658173, w którym stwierdzono iż „Dopuszczalne jest obniżenie wysokości wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy w trakcie trwania jego stosunku pracy czyli w trakcie sprawowania mandatu.”
- wyrok SN z dnia 9 czerwca 2008 r., sygn. II PK 330/07, publ. OSNP z 2009 r. nr 21-22, poz. 278, w którym stwierdzono, iż obniżenie przez radę gminy wynagrodzenia burmistrza nie wymaga jego zgody;
- wyrok NSA z dnia 12 marca 2010 r., sygn. II OSK 14/10, publ. LEX nr 597252, gdzie zostało podkreślone, iż skoro nie budzi wątpliwości, że rada gminy jednostronnie ustala wynagrodzenie po zatrudnieniu wójta przez urząd gminy (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych), a wójt nie ma roszczenia o konkretną kwotę wynagrodzenia, to

podobnie też rada ma kompetencje do jednostronnej zmiany tego wynagrodzenia w granicach pozostawionych w powołanym rozporządzeniu do jej uznania w formie "wideltek". Gdyby z zasady trwałości mandatu wywodzić brak kompetencji dla gminy do zmiany tej wysokości, niezrozumiałe byłoby przyznanie jej prawa do początkowego określenia tejże wysokości.

Podkreślić należy, że we wskazanych przypadkach nie będzie miał zastosowania art. 42 Kodeksu Pracy. „Do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru nie stosuje się art. 42 k.p., co oznacza, że sąd nie jest uprawniony do badania prawdziwości przyczyn, które wpłynęły na odmienne ukształtowanie wysokości wynagrodzenia.” (wyrok SA w Lublinie z dnia 2 listopada 2016 r., sygn. III APa 14/16, publ. LEX nr 2166574).

Oznacza to, że rada powiatu może bez zgody starosty dokonać zmiany wysokości przysługującego mu wynagrodzenia; analogicznie starosta może dokonać zmiany wysokości wynagrodzenia przysługującego wicestaroście i etatowym członkom zarządu – bez ich zgody.

Konsekwencje niedostosowania treści stosunków pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku

Należy teraz przeanalizować konsekwencje bierności właściwych podmiotów – rady powiatu oraz starosty – w zakresie ponownego ustalenia wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

W przypadku działania rady powiatu wachlarz koniecznych do rozważenia konsekwencji jest znacznie szerszy, jednakże – jak zostanie poniżej wskazane – żadna z tych możliwości nie może zostać zastosowana w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa. I tak:

- w opisywanej sytuacji dyskusyjna jest możliwość zastosowania art. 79 ust. 1 zd. 1 i następnych ustawy o samorządzie powiatowym. Co prawda przepis ten wskazuje, że uchwała rady powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna, to jednak dalsze przepisy odnoszą się wyłącznie do pierwotnej niezgodności, tj. niezgodności z prawem w chwili podjęcia. Za takim stanowiskiem jednoznacznie przemawiają przyjęte w ustawie terminy – liczone od dnia doręczenia uchwały organowi nadzoru (por. art. 79 ust. 1 zd. 2 i art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Istotny w tym kontekście jest również art. 82 przesądzający w swoim ust. 1, że nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały we właściwym terminie albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uchwały ustalające wynagrodzenie starostów co do zasady przyjęte były przeszło trzy lata temu i nie są – jak wcześniej wykazano – aktami prawa miejscowego. Jedyną zatem możliwością będzie ewentualne orzeczenie o niezgodności uchwały z prawem (art. 82 ust. 2 zd. 1). W takim przypadku uchwała straci moc prawną dopiero z dniem orzeczenia o jej zgodności z prawem. Pozostawienie poza wyraźną regulacją ustawową przypadku następnej sprzeczności uchwały z prawem, tj. wynikającej z dokonanej po chwili podjęcia uchwały zmiany prawa, nie było przypadkiem. Taka sprzeczność powinna być bowiem domeną przepisów przejściowych – które w tym przypadku nie mogły być sformułowane ze względu na wprowadzenie nowych rozwiązań niezgodnie ze standardami legislacji.
- w analizowanej sytuacji nie jest możliwe wydanie przez wojewodę zarządzenia zastępczego. Zarządzenie takie może być wydane jedynie w przypadkach wskazanych przez przepisy prawa, a podstawy prawnej do regulowania zarządzeniem zastępczym wynagrodzenia starosty nie ma;
- nie ma również podstaw do wykorzystania narzędzi przewidzianych w art. 83 i 84 ustawy o samorządzie powiatowym. Nieuregulowanie wynagrodzenia w zgodzie z treścią rozporządzenia Rady Ministrów nie może być utożsamiane z brakiem skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy powiatu – co przekreśla przesłankę art. 84 ust. 1 ustawy. Z kolei przesłanką zastosowania art. 83 jest powtarzające się naruszanie Konstytucji lub ustaw. Hipoteza tego przepisu nie przewiduje rozwiązywania organów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku, gdy powtarzające się naruszenie dotyczy rozporządzeń.

Dalsze konsekwencje są już konsekwencjami personalnymi – skierowanymi przeciwko poszczególnym osobom.

Zarówno w przypadku radnych (jako ustalających *in gremio* wynagrodzenie staroście), jak i starosty (jako ustalającego wynagrodzenie wicestaroście i etatowym członkom zarządu) można rozważać wytoczenie zarzutów na podstawie Kodeksu Karnego, choć – w mojej ocenie – jest to mało prawdopodobne. Potencjalnie bowiem mogłyby mieć zastosowanie przepisy art. 231 lub art. 296 Kodeksu Karnego. Przestępstwo spenalizowane w pierwszym z wymienionych artykułów swoim typie podstawowym dotyczy funkcjonariusza publicznego, który w szczególności poprzez nie dopełnienie obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego; w drugim – każdego kto będąc obowiązany do zajmowania się sprawami majątkowymi osoby prawnej przez niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku wyrządza jej znaczną szkodę majątkową. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że art. 231 KK odnosi się wyłącznie do działania funkcjonariuszy publicznych w sferze *imperium*. Przytoczyć w tym miejscu należy stanowisko A.Barczak – Oplustil i M.Iwańskiego: „W zależności od różnych sfer ich działalności, funkcjonariusz publiczny występuje też w różnych rolach. Jeżeli więc przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez niego nastąpiło w sferze *imperium* funkcji władczych przysługujących tym instytucjom, wówczas dopuszcza się on przestępstwa tzw. nadużycia władzy i podstawą penalizacji są wyłącznie przepisy art. 231. Natomiast gdy funkcjonariusz publiczny zajmuje się z mocy ustawy czy decyzji odpowiedniego organu sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego w sferze uprawianej przez nie działalności gospodarczej jako podmiotów gospodarczych, wyrządzenie szkody majątkowej na skutek nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków stanowi przestępstwo tzw. nadużycia zaufania w obrocie gospodarczym z art. 296.” (A.Barczak-Oplustil, M.Iwański, Komentarz do art. 231 KK, Nb 11a, w: Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212-277d, p.zb. p.red. W.Wróbla i A.Zolla, Wolters Kluwer, Warszawa 2017). Z kolei przestępstwo z art. 296 wymaga wyrządzenia znacznej szkody, a tą – zgodnie z art. 115 §5 z zw. z §7 Kodeksu Karnego – jest szkoda, której wymiar w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 tys. zł. Uwzględniając czas pozostały do końca kadencji należy przyjąć, że niedostosowanie wysokości wynagrodzenia do wymogów rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 roku nawet w najbardziej skrajnym przypadku nie doprowadzi do powstania szkody w takim rozmiarze.

Wypłata wynagrodzenia w wysokości przekraczającej limity wynikające z treści rozporządzenia możliwe może zostać natomiast uznana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj art. 11 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który określa że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych w szczególności z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Doktryna opowiada się za szerokim rozumieniem tego pojęcia – obejmując nim zarówno przepisy proceduralne, jak i materialne. Tytułem przykładu można w tym miejscu przytoczyć stanowisko L.Lipiec-Warzechy: „Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. [...] Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw, umów międzynarodowych, aktów wykonawczych, umów cywilnoprawnych) dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.” (L.Lipiec-Warzecha, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz. Wolters Kluwer, Warszawa 2012).

Wydaje się, że pojęcie zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy odczytywać w kontekście art. 44 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Pierwszy z przywołanych przepisów nakłada na jednostki sektora finansów publicznych dokonywanie wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków; drugi – przewiduje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań i w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W analizowanym przypadku sytuacja jest jednak bardziej skomplikowana. W obiegu prawnym będzie obowiązywała uchwała rady powiatu ustalająca wynagrodzenie starosty i rozporządzenie Rady Ministrów, z którym przedmiotowa uchwała nie będzie zgodna. Na tle takich przypadków można znaleźć pojedyncze stanowiska Głównej Komisji Orzekającej wskazującej na legalność oparcia swojego

działania na wewnętrznych regulaminach – nawet w tych przypadkach, w których regulaminy te nie są zgodne z obowiązującym prawem. W tym kontekście przytacza się zwykle orzeczenie GKO z 14 maja 2007 r., sygn. DF/GKO-4900-102/122-123/RN-45-46/3471, publ. BONDFP 2007 r., nr 3, poz. 12): „Należy bowiem przyjąć, że wydatek dokonany na podstawie obowiązującej regulacji, nawet błędnej, dokonany jest w granicach upoważnienia wynikającego z tego regulaminu. Kwestia oceny ważności i trybu wydania oraz zmiany owego regulaminu nie zmienia faktu, iż omawiane regulacje funkcjonowały w obrocie prawnym do momentu dokonania formalnej jego zmiany.”

Zaznaczyć należy, że część doktryny negatywnie oceniła zacytowane rozstrzygnięcie. Wskazała bowiem, że orzeczenie sugerowałoby, że „w jednostce mogą obowiązywać przepisy wewnętrzne, które są niezgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi, wydatkowanie zaś środków publicznych na podstawie wadliwych przepisów, które są niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem, nie jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, bo wadliwe przepisy nie zostały zmienione przez kierownika jednostki.” (A.Kościńska-Paszkowska, Komentarz do art. 11, Nb 7, w: T.Bolek, K.Borkowska, A.Kościńska-Paszkowska, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, LexisNexis 2012).

W późniejszym orzecznictwie znajduje się już odmienne podejście. Tytułem przykładu można wymienić dwa orzeczenia GKO. Pierwsze z nich odnosi się do kwestii wypłaty wynagrodzeń w nienależnej wysokości. „Wypłacenie wynagrodzeń w nienależnej wysokości, ustalonej niezgodnie z przepisami, będzie dokonaniem wydatku z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a więc naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 11 u.o.n.d.f.p.” (orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 28 października 2013 r., sygn. BDF1/4900/58/62/RN-17/13/RWPD-59201, publ. LEX nr 1527408). Drugie orzeczenie odnosi się bezpośrednio do działania w oparciu o uchwałę organu stanowiącego niezgodną z przepisami prawa (tyle że ustawy). „Wypłata diet w wysokości powyżej ustawowych progów na podstawie uchwały rady miejskiej nie jest zgodna z prawem i uzasadnia ponoszenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.” (orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 3 października 2013 r., sygn. BDF1/4900/73/77-80/12/RWPD-70459, publ. LEX nr 1527417).

Przyjąć zatem należy, że wypłata wynagrodzenia dla starosty w kwocie wynikającej z uchwały rady powiatu w części przekraczającej limit wynagrodzenia zasadniczego wynikający z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja będzie uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – ze wszystkimi tego konsekwencjami – chyba że w toku postępowania zostanie wykazane, że przedmiotowe rozporządzenie było sprzeczne z aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi (w szczególności Konstytucją, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ustawą o pracownikach samorządowych). Odpowiedzialność będą ponosiły osoby podejmujące decyzję o poniesieniu wydatków na wynagrodzenia – w pierwszej kolejności kierownik jednostki sektora finansów publicznych, tj. w rozważanym przypadku starosta. Odpowiedzialność obejmie jednak wszystkich, którzy mieli decyzyjny wpływ na wypłatę wynagrodzenia; z odpowiedzialności będą wyłączeni jedynie ci, którzy wykonywali czynności organizacyjno-techniczne związane z wypłatą. „Samo wykonanie dyspozycji środkami pieniężnymi nie może być utożsamiane z dokonaniem wydatku w rozumieniu art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż brak w takim zachowaniu elementu oświadczenia woli. Jest to czynność organizacyjno-techniczna, a nie decyzyjna.” (orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Olsztynie z 16 grudnia 2014 r., sygn. RIO.XII.53-41/2014, publ. Biuletyn NDFP z 2015 r. nr 2, poz. 2).

Możliwości uniknięcia odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych

Jedynym sposobem na uniknięcie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w sytuacji, gdy ustalone wynagrodzenie będzie po 1 lipca 2018 roku przekraczało limity wynagrodzenia zasadniczego określone przez rozporządzenie z dnia 15 maja 2018 roku będzie wypłata wynagrodzenia w skali nie przekraczającej tych limitów.

Nie może się to jednak odbyć na podstawie zgody samych zainteresowanych jako pracowników. Jest to jednoznacznie przesądzone przez treść art. 84 Kodeksu Pracy zgodnie z którym pracownik nie może zrzec się prawa do wynagrodzenia ani przenieść tego prawa na inną osobę. „Zrzeczenie się prawa do

wynagrodzenia to każde oświadczenie woli pracownika zmierzające, wprost lub pośrednio, do rezygnacji z zapłaty za świadczoną pracę.” (B.Wagner, Komentarz do art. 84 KP, Nb 1, w: Kodeks pracy. Komentarz, p.zb. red. L.Florka, Wolters Kluwer, Warszawa 2017). „Zakaz zrzeczenia się prawa do wynagrodzenia wyłącza prawną skuteczność wszelkich czynności prawnych – jednostronnych czy wielostronnych – których skutkiem byłoby zwolnienie pracodawcy z długu obejmującego wynagrodzenie za pracę.” (M.Skąpski, Komentarz do art. 84 KP, Nb 3, w: Kodeks pracy. Komentarz, p.zb. p.red. K.Barana, Wolters Kluwer, Warszawa 2016).

Zakaz zrzeczenia się wynagrodzenia za pracę i przeniesienia tego prawa na inną osobę odnosi się nie tylko do wynagrodzenia jako całości, ale też każdej jego części i każdego ze składników z osobna. Doktryna podkreśla, że „Zakaz ma charakter powszechny. Jest nim objęte wynagrodzenie w każdym stosunku pracy, niezależnie od podstawy jego nawiązania i źródeł regulacji.” (B.Wagner, *op.cit.*, Nb 6). Przepis ten dotyczy zatem również pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Pracownicy ci nie mogą zatem w żadnej dopuszczanej prawem formie zastrzec, że część wynagrodzenia przekraczająca maksymalne limity wynagrodzenia zasadniczego obowiązujące od dnia 1 lipca 2018 roku ma nie zostać im wypłacona, gdyż zastrzeżenie takie naruszałoby jednoznaczny zakaz zawarty w art. 84 Kodeksu Pracy.

Można wyobrazić sobie co prawda, że na mocy art. 86 §3 Kodeksu Pracy wyrażą na piśmie zgodę na wypłatę wynagrodzenia w inny sposób niż do rąk pracownika, np. na wyodrębnione konto depozytowe, jednakże zgoda taka jest o tyle bezprzedmiotowa, że dotyczy wynagrodzenia wypłacanego. Tak jak zostało wskazane na wstępie wypłata wynagrodzenia w pełnej wysokości będzie już mogła być uznana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jedyną zatem możliwością jest wydanie przez starostę – jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych – dyspozycji wypłaty wynagrodzenia do limitu wynikającego z przepisów rozporządzenia – motywowanej uznaniem, że rozporządzenie obowiązuje i w związku z tym musi zostać zastosowane w celu uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jest to jednak możliwe jedynie w odniesieniu do własnego wynagrodzenia starosty. W tym bowiem przypadku następuje rozdział podmiotu ustalającego wynagrodzenie (rada powiatu) i osoby ponoszącej odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z wypłatą wynagrodzenia (starosta). Starosta może zatem dokonać „korekty” decyzji podjętej przez radę powiatu – przy czym czyni to nie jako pracownik, ale jako kierownik jednostki.

Ten mechanizm nie jest możliwy do zastosowania w przypadku wicestarosty i etatowego członka zarządu. Skoro ustalenie ich wynagrodzenia pozostaje w gestii starosty, to ten – uznając konieczność stosowania rozporządzenia – musi postępować konsekwentnie. Nie może zatem pozostawić wysokości ich wynagrodzenia bez zmian, a jednocześnie nie wypłacać jego części jako niezgodnej z treścią rozporządzenia.

Podsumowanie

Przedstawiona powyżej rozważania wskazują, że w odniesieniu do wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru możliwych jest kilka wariantów działania. Przedstawione one zostały na następnej stronie – ze wskazaniem ewentualnych konsekwencji danego wyboru.

Konkretne decyzje dotyczące zastosowania jednego z wymienionych wariantów muszą być podjęte w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego po przeanalizowaniu wszystkich plusów i minusów.

Wynagrodzenie starosty

Lp	Opis wariantu	Wysokość wynagrodzenia	Ryzyka polityczne	Ryzyka prawne
1.	Rada powiatu podejmuje uchwałę ustalającą wysokość wynagrodzenia starosty zgodnie z treścią rozporządzenia	Zostaje obniżona	Brak	Brak
2.	Rada powiatu nie podejmuje żadnej uchwały w przedmiotowej sprawie. Wynagrodzenie jest wypłacane w wysokości ustalonej w rozporządzeniu	Pozostaje w dotychczasowej wysokości	Zarzut kierowania się interesem majątkowym wbrew intencjom rządu	Zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych
3.	Rada powiatu nie podejmuje żadnej uchwały w przedmiotowej sprawie. Wynagrodzenie jest wypłacane w wysokości zgodnej z treścią rozporządzenia – na podstawie decyzji starosty jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych	Pozostaje w dotychczasowej wysokości, ale jest wypłacana do kwoty zgodnej z treścią rozporządzenia Rady Ministrów	Zarzuty skierowane przeciwko radzie powiatu odnośnie ochrony wynagrodzenia starosty	Brak bezpośrednich Potencjalne ryzyko w przypadku dochodzenia roszczeń płacowych

Wynagrodzenie wicestarosty i etatowych członków zarządu

Lp	Opis wariantu	Wysokość wynagrodzenia	Ryzyka polityczne	Ryzyka prawne
1.	Starosta ustala na nowo wysokość wynagrodzeń	Zostaje obniżona	Brak	Brak
2.	Starosta nie podejmuje żadnych działań w przedmiotowej sprawie i wypłaca wynagrodzenia w wysokości dotychczasowej	Pozostaje w dotychczasowej wysokości	Zarzut kierowania się interesem majątkowym wbrew intencjom rządu	Zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych

Sporządził: Grzegorz P. Kubalski

Szanowny Pan
Andrzej DUDA
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Prezydencie,

W nawiązaniu do rozmowy podczas spotkania przedstawicieli organizacji samorządowych z Panem Prezydentem w dniu 25 maja br., podczas której poinformowaliśmy Pana m.in. o naszym oświadczeniu w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów, regulującego płace samorządowe, zwracam się do Pana w imieniu Strony Samorządowej o skierowanie w trybie art. 191 ust. 1 pkt. 1, w związku z art. 188 pkt. 3 Konstytucji RP do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ustawą o pracownikach samorządowych oraz ustawą o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja br. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Z załączonych opinii prawnych, sporządzonych na zlecenie Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP i Związku Województw RP wynika, że rozporządzenie:

- a) jest niezgodne z delegacją zawartą w art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, co narusza postanowienie art. 92 Konstytucji RP,
- b) jest niezgodne z zasadami ustalania wynagrodzeń pracowników samorządowych, określonymi w art. 1 oraz art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych,
- c) jest niezgodne z zasadami określonymi w art. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a przez to także z art. 9 Konstytucji RP,
- d) powoduje bez żadnego merytorycznego uzasadnienia radykalne pogorszenie sytuacji płacowej pracowników przy niezmienionym zakresie ich obowiązków i odpowiedzialności, co jest niezgodne z art. 24 Konstytucji RP,
- e) zostało wydane w sposób niezgodny z przepisami ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, regulującymi tryb jej pracy, co stanowi równocześnie naruszenie art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Należy także podkreślić, że zarówno zawartość, kontekst jak i sposób postępowania w tej sprawie jest głęboko sprzeczny z zasadami pomocniczości, decentralizacji oraz samodzielności samorządu terytorialnego, stanowiącymi w Konstytucji RP podstawy ustroju państwa.

Szerokie uzasadnienie naszego wniosku jest zawarte w załączonych opiniach prawnych prof. Krystiana Ziemskiego, prof. Huberta Izdebskiego i dra Mariusza Bidzińskiego.

Z wyrazami szacunku

(-) Wojciech Długoborski
Współprzewodniczący Komisji



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ ORAZ INNYMI AKTAMI NORMATYWNYMI
ROZPORZĄDZENIA RADY MINISTRÓW Z DNIA 15 MAJA 2018 R. W SPRAWIE
WYNAGRADZANIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

przygotowana na zlecenie:

ZWIĄZKU WOJEWÓDZTW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

SPORZĄDZONA: 6 CZERWCA 2018 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja) |
| (2). | Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902 ze zm., dalej: u.p.s.) |
| (3). | Ustawa z dnia 26 czerwca 1964 r. kodeks pracy (t.j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 917, dalej: k.p.) |
| (4). | Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.: Dz. U. z 2017 poz. 1523 ze zm.) |
| (5). | Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936, dalej: Rozporządzenie) |
| (6). | Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 913, dalej: u.s.w.) |
| (7). | Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (publ.: Dz. U. z 1994 Nr 124, poz. 607) |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE:	
(1).	„Zamawiający” Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej
(2).	„Opiniujący” dr Mariusz Bidziński, radca prawny z Chmaj i Wspólnicy sp. k. w Warszawie;
(3).	„Rozporządzenie” Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936).

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest dokonanie analizy zgodności z Konstytucją oraz innymi aktami normatywnymi rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

IV. STAN FAKTYCZNY

15 maja 2018 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie wydania nowego rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Rozporządzenie to weszło w życie dnia 19 maja 2018 r., a w konsekwencji moc utraciło dotychczas obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r., które do tej pory regulowało kwestie wynagradzania pracowników samorządowych.

Zgodnie z informacjami dostępnymi w serwisie internetowym Rządowego Centrum Legislacji, prace nad projektem trwały niecałe trzy miesiące (20 lutego br. skierowano projekt do konsultacji publicznych).

Zgodnie z uzasadnieniem projektu Rozporządzenia, jego wydanie wynika z dwóch zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, dotychczas obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, zostało wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. W dniu 18 listopada 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. poz. 1930), która uchyliła możliwość zatrudniania pracowników na stanowiskach doradcy lub asystenta. Zgodnie z art. 3 tej ustawy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Oznacza to, że z dniem 19 maja 2018 r. dotychczasowe rozporządzenie utraciło moc.

Ponadto, jak wskazano w uzasadnieniu, *uchwalona przez Sejm w dniu 10 maja 2018 r. ustawa o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewiduje obniżenie o 20% uposażenia parlamentarzystów. Jest to odpowiedź na powszechne oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych. Kolejnym krokiem w realizacji społecznych postulatów w tym zakresie jest proponowane w niniejszym projekcie rozporządzenia obniżenie wynagrodzeń także osobom zarządzającym w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. wójtom, burmistrzom, prezydentom miast, członkom zarządów powiatów (w tym starostom i wicestarostom), członkom zarządów województw (w tym marszałkom i wicemarszałkom), burmistrzom dzielnic m.st. Warszawy, zastępcom wójtów, zastępcom burmistrzów, zastępcom prezydentów miast, zastępcom burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy, przewodniczącym zarządów związków jednostek samorządu terytorialnego, ich zastępcom oraz pozostałym członkom. Projektodawca podkreślił, że proponowana zmiana polega na obniżeniu średnio o 20% (z zaokrągleniem do pełnych setek złotych w górę lub w dół) minimalnego (przy*

uwzględnieniu minimalnego wynagrodzenia za pracę, które od dnia 1 stycznia 2018 r. wynosi 2100 zł) i maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego osób pełniących ww. funkcje 7 w jednostkach samorządu terytorialnego lub w związkach jednostek samorządu terytorialnego.

Reasumując, wydane 15 maja 2018 r. Rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych miało za zadanie dostosować przepisy wykonawcze do znowelizowanej ustawy o pracownikach samorządowych oraz obniżyć ogólny poziom wynagrodzeń, zgodnie z przyjętą przez rząd polityką.

Mając na uwadze powyższe, należy dokonać oceny zgodności z Konstytucją i pozostałymi aktami normatywnymi, przedmiotowego Rozporządzenia. Rozważyć należy także problematykę działań, do jakich zobowiązane zostały jednostki samorządu terytorialnego w związku z wejściem w życie Rozporządzenia.

V. ANALIZA PRAWNA

1. Zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji)

W demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji), zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce (wyr. TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. K 43/01). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (wyr. TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09).

Nie zasługuje na zaufanie prawodawca, który obniża wynagrodzenie za pracę pewnej grupie osób, jednocześnie podnosząc minimalne wynagrodzenie za pracę. Opiniujący podtrzymuje, że Rozporządzenie narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). **Brak jest bowiem jakiegokolwiek poczucia bezpieczeństwa prawnego i możliwości zaufania prawodawcy oraz stanowionemu przez niego prawu, gdy z chwilą wejścia w życie nowego prawa, pracownicy samorządowi tracą prawa gwarantowane im przez pewien okres na mocy poprzednio obowiązującej regulacji, zaś działanie takie ma oparcie jedynie w pobudkach politycznych.** Nie może mieć racjonalnych przyczyn obniżenie wysokości wynagrodzenia za pracę pracowników samorządowych, wyłącznie na podstawie stwierdzenia, że „Wykonywanie wyżej wymienionych funkcji, tak jak w przypadku posłów i senatorów, oznacza pełnienie służby na rzecz społeczeństwa”.

Ponadto, z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czterech dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin **dłuższy**. Ustawa przewiduje możliwość skrócenia niniejszego okresu, natomiast jest to dozwolone wyłącznie w przypadku, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Opiniujący nie dostrzega w przedmiotowej sprawie okoliczności uzasadniających wprowadzenie zaledwie czterodniowego okresu *vacatio legis*, co należy uznać za rażące naruszenie niniejszej ustawy oraz zasady przyzwoitej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. W świetle powyższego, zdecydowanie należy uznać, iż Projekt narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

2. Zasada ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji)

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ta nie obejmuje swoimi gwarancjami praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie oraz nie mających oparcia w porządku konstytucyjnym, obowiązującym w momencie orzekania (wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK A 2006 Nr 4, poz. 42). „Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami (orzeczenia z 25 czerwca 1996 r., K 15/95, OTK ZU Nr 3/1996, s. 196 i z 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 511; wyrok z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 407).” (wyr. TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40).

Jak wskazano wyżej, omawiana zasada konstytucyjna chroni prawa rzeczywiście nabyte – na podstawie rozstrzygnięć indywidualnych lub aktów generalnych, w sytuacji gdy dany podmiot spełnił warunki nabycia prawa (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK A 2005 Nr 10, poz. 111). Jak podkreślił

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 4 października 1989 r. (sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2), zasada ta ochrania tylko te prawa, które mają podstawę ustawową i jednocześnie stanowią realizację podstawowych praw obywateli, a nie inne. Jeżeli zważyć jednak, że prawa podstawowe (konstytucyjne) stanowią szeroką determinację (podstawę) treści praw podmiotowych obywateli, to wynika stąd, że konstytucyjną ochroną praw nabytych objęte są wszystkie podstawowe dziedziny stosunków prawnych obywateli, w tym stosunki wynikające z prawa pracy, takie jak prawo do godziwego wynagrodzenia i zabezpieczenia społecznego.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zakresem zasady ochrony praw nabytych objęte są prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 7, s. 127). Ustawodawca w uzasadnieniu Rozporządzenia kwestionuje słuszność nabytych przez pracowników samorządowych praw powołując się na „*standardy wymagane w życiu publicznym*”. Pod tym hasłem, ustawodawca zmianami przewidzianymi w Rozporządzeniu zamierza odebrać część wynagrodzeń osobom zatrudnionym w samorządzie terytorialnym.

Rozporządzenie dotyczy osób piastujących stanowiska pracowników zatrudnionych na podstawie powołania w samorządzie terytorialnym. Niedopuszczalne jest zatem stwierdzenie, że którakolwiek z tych osób otrzymała świadczenie będące bezprawnym przywilejem. W świetle powyższego należy uznać, iż komentowana regulacja jest niezgodna z zasadą ochrony praw nabytych wyrażoną w art. 2 Konstytucji, albowiem arbitralnie, bez uzasadnienia, ogranicza się wynagrodzenie za pracę osób, które uzyskały je słusznie, w sposób przewidziany przepisami prawa.

Należy podkreślić, iż klauzulę ochrony praw nabytych uzupełnia i wspiera zasada zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa wobec obywatela), z którą ściśle jest powiązana. W konsekwencji naruszenie zasady ochrony praw nabytych zawsze stanowi obrazę klauzuli zaufania (wyrok TK z 21 grudnia 1999, sygn. akt K 22/99). Kwestionowana regulacja nie spełnia wymogów ograniczenia praw nabytych w sposób zgodny z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny zastrzega w swoim orzecznictwie, że odstępienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne jedynie w szczególnych okolicznościach, gdy przemawiają za tym inne wartości konstytucyjne. Okoliczności uzasadniające odejście od ochrony praw nabytych to „*sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji*” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK 1999 Nr 5, poz. 100). Wydając przedmiotowe Rozporządzenie nie wykazano, że zachodzi szczególna sytuacja, w której konieczne jest wprowadzenie komentowanych rozwiązań, pozbawiających praw nabytych osoby zatrudnione w samorządzie terytorialnym. Powołano się w tym zakresie wyłącznie na poczucie sprawiedliwości społecznej, oraz realizacji społecznych postulatów

bez wskazania, dlaczego konstytucyjne zasady i gwarancje, takie jak ochrona praw nabytych, powinny ustąpić niesprecyzowanym oczekiwaniom społecznym.

Wskazać należy ponadto, że nawet wówczas, gdy zachodzi konieczność wprowadzenia regulacji pozbawiających praw nabytych, należy zachować procedurę umożliwiającą „zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami” (orzeczenie TK z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK 1998, Nr 5, poz. 64, s. 399). Pozbawienie lub ograniczenie praw słuszenie nabytych jest możliwe ponadto tylko w zakresie niezbędnym i pod warunkiem pełnego wyrównania (ekwiwalentności) praw (korzyści) utraconych (orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2). W analizowanej sytuacji, nie zaproponowano żadnego sposobu wyrównania pracownikom samorządu terytorialnego utraconych praw.

Istotnym jest, że według Trybunału Konstytucyjnego: „odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest także wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli. W takich przypadkach tracą oni szacunek dla samej idei prawa, skoro w ustawach nie znajdują niezawodnego źródła swoich praw” (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990, sygn. akt K 3/88). W tym wypadku, skoro nie istnieją wartości konstytucyjne, którym bezwzględnie należy przyznać pierwszeństwo i których nie można chronić w inny sposób, niż przez pozbawienie ww. osób praw nabytych, przy czym uprawnionym nie przyznaje się też żadnego ekwiwalentu utraconych praw, to przyjąć należy, że rozwiązania Rozporządzenia naruszają zasadę ochrony praw nabytych. Nie można stwierdzić, iż właśnie teraz wydarzyło się coś wyjątkowego, co uzasadnia wprowadzenie kwestionowanych regulacji. W tym kontekście należy uznać, iż w wydaniu Rozporządzenia kierowano się wyłącznie motywami politycznymi, a takie nigdy nie powinny kierować działaniami prowadzącymi do ograniczenia lub pozbawienia konstytucyjnych praw lub wolności.

3. Wymóg należytego wynagrodzenia wynikającego z pełnienia mandatu (art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, status osób wybranych na szczeblu lokalnym powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu. Zgodnie z ust. 2 niniejszej regulacji, status ten powinien pozwalać na stosowne finansowe wynagrodzenie kosztów wynikających z pełnienia mandatu, jak też, w danym przypadku, na finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków lub zapłatę za wykonaną pracę oraz odpowiednie zabezpieczenie socjalne. W tym miejscu należy się zastanowić, czy ograniczenie o ok. 20% wynagrodzeń pracowników samorządów terytorialnych, zatrudnionych na podstawie powołania, tj. przede wszystkim prezydentów, burmistrzów, wójtów i ich zastępców, starostów, marszałków, członków zarządu powiatu i województwa, skarbników i głównych księgowych ma racjonalne uzasadnienie i czy spełnia on wymóg należytego wynagrodzenia osób wybranych na szczeblu lokalnym.

Dla przykładu, wynagrodzenie zasadnicze marszałka województwa zamieszkiwanego przez ponad 2 mln mieszkańców do 30 czerwca 2018 r. wynosić będzie 5300-6500 zł oraz maksymalnie 2500 zł dodatku funkcyjnego. Zgodnie z Rozporządzeniem, od 1 lipca 2018 r. wynagrodzenie to będzie wynosić odpowiednio 4200-5200 zł oraz 2500 zł dodatku funkcyjnego. Kolejno, określone w Rozporządzeniu wymogi, które musi spełniać kandydat na zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego to wykształcenie wyższe oraz co najmniej czteroletni staż pracy. Jednocześnie, zastępcę urzędu stanu cywilnego umieszczono na XIII stopniu zaszerzegowania, co oznacza, że zgodnie z Rozporządzeniem minimalne wynagrodzenie na tym stanowisku wynosi 1940 zł, podczas gdy zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 2100 zł.

Stwierdzić zatem należy, że proponowane przez Rozporządzenie wynagrodzenie osób wybranych na szczeblu lokalnym nie jest adekwatne do wynagrodzenia, jakie osoba z określonym przez nie wykształceniem i doświadczeniem mogłaby uzyskać w sektorze prywatnym. Oznacza to, że wynagrodzenie przewidziane Rozporządzeniem jest nieadekwatne i nieproporcjonalnie niskie do wymaganych kompetencji, wobec czego uznać należy, że narusza ono art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w zakresie, w jakim nie zapewnia osobom wybranym na stanowiska w samorządzie terytorialnym stosownego finansowego wynagrodzenia kosztów wynikających z pełnienia mandatu, jak też, w danym przypadku, na finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków.

W konsekwencji, w ocenie Opiniującego, Rozporządzenie nie tylko nie spełnia wymogu należytego wynagrodzenia wynikającego z pełnienia mandatu wynikającego z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ale jest także sprzeczne z innymi aktami normatywnymi, które sukcesywnie i regularnie dążą do zwiększenia wynagrodzenia za pracę Polaków. Godziwe wynagrodzenie za pracę jest również jedną z podstawowych zasad prawa pracy. Artykuł 13 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy stanowi wprost, że *Pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności poprzez ustalanie minimalnego wynagrodzenia za pracę*. Powyższy rozdzźwięk pomiędzy polityką państwa a przepisami Rozporządzenia bez wątpienia powoduje zachwianie zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa co powoduje, że omawiane Rozporządzenie, w zakresie obniżenia wynagrodzenia pracowników samorządu terytorialnego, należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

4. Kwestia nadmiernej ingerencji Rozporządzenia w materię ustawową

Rozporządzenie budzi wątpliwości Opiniującego także w zakresie formalnym. Zgodnie z art. 92 Konstytucji RP *rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w*

ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Co za tym idzie, interpretując art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że upoważnienie do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem:

1. podmiotowym (winno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia);
2. przedmiotowym (ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania);
3. treściowym (musi wskazywać wytyczne dotyczące treści aktu).

Oznacza to, że ustawodawca zobligowany jest tak zbudować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania:

1. "kto" (ma prawo wydania aktu),
2. "co" (w tym akcie ma zostać uregulowane),
3. "jak" (mają być uregulowane dane kwestie)¹.

Ponadto, odnosząc się do zakresu przedmiotowego upoważnienia, trzeba wskazać, że niewystarczające i niespełniające standardów ustawy zasadniczej są ogólnikowe dyspozycje w rodzaju: „określi zasady”, „określi tryb”, zwłaszcza jeśli z samej ustawy nie wynika, o jakie zasady czy tryb miałyby chodzić².

Mając na uwadze powyższe, art. 37 u.p.s., na podstawie którego wydano komentowane Rozporządzenie, nie spełnia warunków przewidzianych w art. 92 Konstytucji co oznacza, że Rozporządzenie wydane zostało z przekroczeniem ustawowego uprawnienia do jego wydania oraz naruszeniem art. 92 Konstytucji.

Jak wskazuje doktryna, ustawa nie może pozostawiać danej materii do uregulowania rozporządzeniu w sposób zupełnie dowolny. Nie jest dopuszczalne bowiem udzielenie upoważnionemu organowi kompetencji do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście regulacji ustawowej nie ma bezpośrednich ustaleń. Natomiast art. 37 u.p.s., na podstawie którego Rada Ministrów wydała Rozporządzenie, nie zawiera zasad wynagradzania pracowników samorządowych, tylko w całości odsyła do przepisów Rozporządzenia. Tymczasem to w ustawie winny zostać ustalone m. in. warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach czy maksymalny poziom dodatku funkcyjnego³.

¹ Por.: Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2012 r. K 12/11, publ. OTK-A 2012/4/37.

² Tak: Bartoszewicz, Michał. Art. 92. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014.

³ L. Jaworski: *Obniżki dla włodarzy od lipca? To wcale nie takie pewne* [w:] *Dziennik Gazeta Prawna* z dn. 30.05.2018 r., dostępny na stronie:

Ponadto, charakter województwa samorządowego winien wyłączać możliwość regulowania niniejszej materii przez Radę Ministrów. Na mocy przepisów Konstytucji Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym pod kątem legalności, nie daje mu to jednak uprawnień do kształtowania zasad wynagradzania pracowników samorządowych. Materia ta, w ocenie Opiniującego winna być rozstrzygana ustawowo, a nie w drodze Rozporządzenia.

5. Kwestia trybu obniżenia wynagrodzenia wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw.

Rozporządzenie budzi uzasadnione obawy jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie kroków, jakie powinny podjąć w związku z jego wejściem w życie. W pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie czy sejmik województwa jest zobowiązany do podjęcia uchwały obniżającej wynagrodzenie marszałka województwa, a jeżeli tak to w jakim terminie.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku marszałków województw, to sejmik województwa jest organem kompetentnym do kształtowania wynagrodzeń osób pełniących niniejsze funkcje. Przesądza o tym m. in. art. 18 pkt 15 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym *do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa.*

Należy wspomnieć także, że marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa zatrudniani są w urzędzie marszałkowskim na podstawie wyboru - jeżeli statut województwa tak stanowi (art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.s.), co ma istotne znaczenie dla dalszych wywodów w sprawie.

W konsekwencji, w obliczu wejścia w życie Rozporządzenia, sejmik województwa winien podjąć uchwałę w przedmiocie zmiany wynagrodzenia marszałka województwa, jeżeli jego dotychczasowe wynagrodzenie nie spełnia wymogów określonych w Rozporządzeniu. Brak jest bowiem podstaw, aby stwierdzić, że

wynagrodzenie pracowników samorządowych kształtowane jest bezpośrednio przez Rozporządzenie.

Samo rozporządzenie nie przesądza o obowiązku podjęcia stosownych uchwał przez kompetentne do tego organy, nie zawiera także terminów, w jakich takie uchwały powinny zostać powzięte. Rozporządzenie zawiera jedynie informację, że nowa tabela wynagrodzeń obowiązuje od dnia 1 lipca 2018 r. Na powyższym gruncie powstaje natomiast problem daty, z jaką uchwały w przedmiocie obniżenia wynagrodzenia powinny zostać powzięte i od kiedy winny zacząć obowiązywać. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2006 r., sygn. akt II PK 27/06, *systemowa analiza przepisów prawa pracy (w rozumieniu art. 9 k.p.) prowadzi do wniosku, że zasadą (prawa pracy) jest konieczność zachowania odpowiedniego okresu między wprowadzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika, a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia. Przyjęcie istnienia takiej zasady można odczytać w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przy czym charakterystyczne jest, że odnosi się jej stosowanie do sytuacji, w których nie jest możliwe dokonanie wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 k.p.* Z kolei w uchwale z dnia 8 kwietnia 1998 r., III ZP 5/98 (OSNAPIUS 1998, nr 22, poz. 647) Sąd Najwyższy przyjął, że *wynagrodzenie mianowanego nauczyciela, zawyżone w stosunku do przepisów płacowych nie podlega zmianie w trybie art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela [...] Jest to sytuacja analogiczna do kwestii obniżenia wynagrodzenia Burmistrza. Skoro bowiem do stosunku pracy z wyboru nie można stosować wprost art. 42 k.p., a jest w nim dopuszczalne jednostronne obniżenie przez pracodawcę wynagrodzenia pracownika, to może to nastąpić tylko z zachowaniem okresu uprzedzenia, równego okresowi wypowiedzenia. Wypowiedzenie zmieniające jest czynnością prawną złożoną, nie ma więc przeszkód, aby w drodze analogii w takiej sytuacji stosować ten przepis, ale wyłącznie w zakresie ustanawiającym zachowanie okresu wypowiedzenia, co do wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia pracownika⁴.*

Reasumując, uchwała sejmiku zmieniająca wynagrodzenie pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, powinna zostać powzięta z zachowaniem stosownego okresu wypowiedzenia warunków pracy, w przeciwnym przypadku, może ona naruszać art. 18 pkt 15 u.s.w. w związku z art. 43 ust. 1 u.p.s. w związku z art. 42 k.p.

Kolejnym problemem, jaki wynika z niniejszej sytuacji jest fakt, że zgodnie z Rozporządzeniem, nowe stawki wynagrodzenia obowiązują od 1 lipca 2018 r. W konsekwencji problematyczna jest kwestia wynagrodzenia pracownika samorządowego, dla którego odpowiednim okresem wypowiedzenia jest okres kończący się po tej dacie, czyli po 1 lipca 2018 r. W ocenie Opiniującego, uznać należy, że prymat stosowania mają przepisy kodeksu pracy nad przepisami

⁴ Tak: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 8 lutego 2017 r., nr PN.4131.33.2017 [w:] *Nowe zeszyty samorządowe* nr 5/2017, s. 128-129.

Rozporządzenia, co wynika z wykładni systemowej ww. aktów prawnych a także hierarchicznego uporządkowania niniejszych aktów w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z zasadą *lex superior derogat legi inferiori* norma prawna o wyższej mocy prawnej uchyla normę prawną o niższej mocy prawnej. Zasada ta pozwala rozstrzygnąć wątpliwości, jakie pojawiają się w przypadku kolizji norm prawnych, zwłaszcza ustaw i aktów podstawowych, np. rozporządzeń.

Niniejsza norma kolizyjna pomaga rozstrzygnąć, że w przedmiotowej sprawie pierwszeństwo obowiązywania przyznać należy przepisom ustawowym, w tym przepisom kodeksu pracy, zgodnie z którymi zmiana warunków wynagradzania może mieć miejsce z zachowaniem stosownego terminu wypowiedzenia, niezależnie od terminu obowiązywania nowych stawek, zgodnie z przepisami Rozporządzenia.

Reasumując, sejmiki województw winny podjąć uchwały w przedmiocie zmiany wynagrodzenia marszałków województw celem dostosowania ich do przepisów Rozporządzenia z 15 maja 2018 r. Pamiętać jednak przy tym należy, że uchwały te muszą czynić zadość podstawowym zasadom prawa pracy, w tym wynikającym z art. 42 kodeksu pracy. Oznacza to, że zmiana warunków wynagradzania pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru może zostać dokonana tylko i wyłącznie z zachowaniem okresu uprzedzenia, równego okresowi wypowiedzenia danego pracownika.

Wskazać ponadto należy, że Rozporządzenie wprowadza nowe zasady wynagradzania pracowników samorządowych, jednak żaden przepis nie przesądza o uchyleniu dotychczasowych uchwał – określających obecne uposażenie pracowników samorządowych. A utrata ich mocy prawnej nie może być wprowadzona z samego faktu zmiany rozporządzenia.

Rozporządzenie nie przewiduje żadnej szczególnej sankcji za niepodjęcie uchwały w terminie. Rozporządzenie nie zawiera bowiem np. upoważnienia dla wojewody do wydania zarządzenia zastępczego w niniejszej kwestii. Wynika to przede wszystkim z charakteru Rozporządzenia, które normuje wydawanie uchwał niemających charakteru prawa miejscowego, a określających indywidualny stosunek pracy konkretnych osób.

Brak podjęcia przez radę uchwały w przedmiocie zmiany wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru może za to skutkować zastosowaniem procedury stwierdzenia nieważności uchwały kształtującej wynagrodzenie marszałka województwa, niezgodnej z obowiązującym Rozporządzeniem. W trybie art. 83 ust. 2 sąd administracyjny stwierdzając przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem. Uchwała taka traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem.

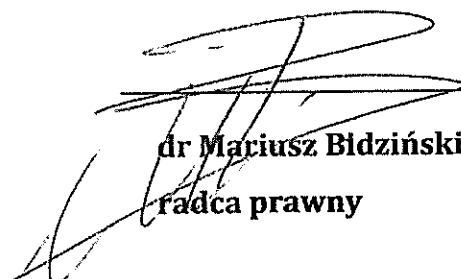
Należy ponadto wskazać, że ze względu na hierarchiczną budowę systemu prawa powszechnie obowiązującego należy podkreślić, że treść rozporządzenia nie może naruszać norm Konstytucji RP, ustawy, na podstawie której zostało wydane, a także żadnych innych obowiązujących ustaw, które regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie to może polegać m.in. na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej. W tym kontekście znaczącą rolę można przypisać sądowej kontroli rozporządzeń wymagających uwzględnienia przy rozpatrywaniu danej sprawy. Orzekając w sprawie, sędzia nie jest związany przepisami rozporządzenia, tak jak Konstytucją RP i ustawą (por. art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Oczywiście sędzia może do podstawy rozstrzygnięcia zastosować przepisy rozporządzenia, ale również ma prawo, a nawet obowiązek sprawdzić, czy spełnia ono wymogi formalne oraz materialne, a zwłaszcza - czy nie narusza zakresu materii ustawowej, czy nie zmienia treści ustaw⁵.

⁵ Bartoszewicz, Michał. Art. 92. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014.

VI. KONKLUZJE

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, w zakresie, w jakim obniża wynagrodzenie pracowników samorządu terytorialnego narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji.
2. Rozporządzenie narusza także sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych w zakresie, w jakim obniża wynagrodzenie pracowników samorządu terytorialnego. Dotychczasowe świadczenia nie miały bowiem charakteru bezprawnych przywilejów, a ich odebranie nie jest podyktowane ochroną interesu społecznego.
3. Rozporządzenie narusza zawartą w art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego regułę, aby wynagrodzenia osób wybranych na szczeblu lokalnym zapewniały swobodne wykonywanie ich mandatu oraz stanowiły finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków, gdyż przewidziane w Rozporządzeniu wynagrodzenia są niewspółmiernie niskie do oczekiwanych od zatrudnionych osób kompetencji oraz określonego przez państwo poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę.
4. Wprawdzie organy samorządu winny podjąć stosowne uchwały, na mocy których wynagrodzenie pracowników samorządowych zostanie dostosowane do przepisów Rozporządzenia, jednak przepisy prawa nie precyzują terminów, w jakich podjęcie ww. uchwał jest konieczne. O ile terminy wypowiedzenia warunków pracy nie stoją temu na przeszkodzie, nowe warunki wynagradzania pracowników winny obowiązywać od dnia 1 lipca 2018 r.
5. Podejmując uchwałę o zmianie wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru należy bezwzględnie zachować właściwe terminy wypowiedzenia warunków pracy, zgodnie z art. 42 kodeksu pracy.
6. W ocenie Opiniującego, art. 37 u.p.s., na podstawie którego wydano Rozporządzenie, nie spełnia warunków przewidzianych w art. 92 Konstytucji co oznacza, że Rozporządzenie wydane zostało z przekroczeniem ustawowego uprawnienia do jego wydania

7. Brak wywiązania się organów samorządu z obowiązku podjęcia stosownych uchwał skutkować może stwierdzeniem przez sąd administracyjny niezgodności dotychczasowej uchwały z prawem, jednak takie ewentualne - prawomocne rozstrzygnięcie zapadnie po upływie ok. dwóch lat.
8. Rozporządzenie oraz obowiązujące przepisy prawa nie statuuja kompetencji władczych organów nadzoru do rozstrzygania kwestii normowanych Rozporządzeniem.



dr Mariusz Błdziński
radca prawny

Niniejsza Opinia została oparta na najlepszej wiedzy zarówno z zakresu problematyki prawa, jak i interpretacji tekstów. W przypadku ewentualnego ujawnienia się nowych, nieznanych dotychczas okoliczności, wszystkie lub niektóre wnioski mogą wymagać dodatkowej analizy.

Warszawa, 29 maja 2018 r.

OPINIA W PRZEDMIOCIE USTALANIA WYNAGRODZENIA PREZYDENTA MIASTA

W związku z zadaniem przez Unię Metropolii Polskich pytaniem: „*Jak, w związku z wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 936), ustalić wysokość wynagrodzenia prezydenta miasta, w świetle, w szczególności, ustawowego limitu wynagrodzeń określonego art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902, z późn.zm.)*” – pozwalam sobie przedstawić następującą opinię zawierającą próbę odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

Powołane rozporządzenie Rady Ministrów, dalej określane jako „Rozporządzenie”, zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 1 powołanej ustawy o pracownikach samorządowych, dalej określanej jako „Ustawa”. Przepis upoważniający, w zakresie przedmiotu niniejszej opinii, sprowadza się do przekazania Radzie Ministrów określenia warunków i sposobu wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego (art. 37 ust. 1 pkt 4), jak również wysokości dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3 (art. 37 ust. 1 pkt 6), przy czym w zakresie osób objętych tym zakresem upoważnienia (do których to osób należą prezydenci miast, o których mowa w pytaniu Unii Metropolii Polskich), jeżeli znajdzie się w art. 37 ust. 2 wytyczne do treści Rozporządzenia (zawierające trzy przesłanki czy też kryteria jedynie przykładowe, wobec użycia określenia „w szczególności”), można najwyżej rozważać zastosowanie kryterium liczby mieszkańców.

Rozporządzenie określa w sposób ogólny wysokość dodatku specjalnego (w odniesieniu do osób objętych opinią do 50% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego - § 6), jak również, w załączniku nr 1, kwotowo wysokość wynagrodzenia zasadniczego Prezydenta m.st. Warszawy (do 30 czerwca 2018 r. 6.500 zł, po tym dniu 5200 zł) a widełkowo wysokość wynagrodzenia zasadniczego pozostałych prezydentów (4.800 – 6.200 zł do 30 czerwca 2018 r., 3.800 – 5.000 zł po tym dniu), jak również kwotowo maksymalną wysokość dodatku funkcyjnego (dla wszystkich prezydentów miast reprezentowanych w Unii Metropolii Polskich po 2.500 zł zarówno do 30 czerwca 2018 r., jak

i po tym dniu). Należy dodać, że w odniesieniu do załącznika nr 1, ale tylko co do okresu do 30 czerwca 2018 r. jest to kontynuacja wysokości określonych w 2009 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. – Dz.U. z 2014 r. poz. 1786, z późn.zm.), natomiast co do okresu po 1 lipca 2018 r. jest to pewien rodzaj powrotu do wysokości określonych w 2005 r. (Dz.U. Nr 146, poz. 1223), a więc 15 lat temu (przy łącznym wskaźniku inflacji za cały ten okres co najmniej 25%, według danych GUS) w sytuacji, w której obecnie generalnie obserwuje się szybki wzrost wynagrodzeń ze stosunku pracy.

Brak rzeczywistych wytycznych w powołanym przepisie upoważniającym i jego otwarty charakter sam z siebie nie może być uznany za argument za niezgodnością przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP – a to ze względu na przyjęcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż wytycznych można także poszukiwać w innych przepisach ustawy. Nie powinno przy tym ulegać wątpliwości, że taką podstawową wytyczną można znaleźć w art. 37 ust. 3 Ustawy, zgodnie z którym wynagrodzenie 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 (obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 373, z późn.zm.).

Zarazem konieczne jest zwrócenie uwagi na to, że odpowiednich przepisów Ustawy nie można interpretować w oderwaniu od aktu mającego przed nią pierwszeństwo, tj. w oderwaniu od art. 7 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zapewniającej wszystkim przedstawicielom wybranym do władz lokalnych, a więc i prezydentom miast, swobodne wykonywanie ich mandatu, w tym poprzez wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę – niezależnie od ogólnej konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), której wyrazem jest ustawowe powierzenie ustalania wynagrodzenia osób pełniących funkcje wykonawcze organom stanowiącym.

Co więcej, idzie nie tylko o wykładnię przepisów Ustawy, ale i o ich zgodność z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Z art. 165 ust. 2 Konstytucji i art. 7 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ust. 1 Karty wynikać bowiem powinna zasada pozostawienia określania materialnego statusu organów wykonawczych gmin do decyzji samych gmin – tj. ich organów stanowiących, a w miarę potrzeby mieszkańców wypowiadających się w referendum. Zaznaczyć też należy, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego nadaje nie tylko organom wybranym przez ludność (przedstawicielom), ale i pracownikom samorządowym (art. 6 ust. 2) status szczególny, który nie może być tożsamy ze statusem przedstawicieli i pracowników szczebla państwowego (tj. także administracji rządowej) – w ramach szczególnego potraktowania samorządu jako, realizowanego przez bezpośrednio wybierane rady, „prawa i zdolności społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (art. 3 Karty). Z kolei

samodzielność wspólnot lokalnych jest w art. 6 ust. 1 Karty powiązana z potrzebą umożliwienia skutecznego zarządzania. Nie powinno ulegać wątpliwości, iż wynagrodzenia pracowników samorządowych – w tym, a raczej przede wszystkim – członków organów wykonawczych są fundamentalnym instrumentem skutecznego zarządzania. Generalnie, odgórne kształtowanie wynagrodzeń przez rząd, który nie posiada pełnej wiedzy o lokalnych uwarunkowaniach, może zniechęcać do wyboru kariery samorządowej – a należy mieć na uwadze, że zniechęcająco działa już wprowadzone na przyszłość ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 130) ograniczenie do dwóch liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Przy takim, jakie być powinno, potraktowaniu samorządu, określanie wynagrodzeń organów wykonawczych powinno być uznane za realnie należące do organów stanowiących, a nie określane w znacznej mierze przez Radę Ministrów - najwyżej przy ustawowym określeniu czynników uwzględnianych przez organ stanowiący (co w istocie sprowadzałoby się do przesłanek wskazanych, ale w innym celu, w art. 37 ust. 2 pkt 1 i 3 Ustawy). W takiej sytuacji, nie byłoby też miejsca na – odnoszący się do osób pełniących kierownicze funkcje w państwie – limit określony w art. 37 ust. 3 Ustawy. Ogólnie natomiast taka pozycja samorządu tym bardziej powinna nakazywać faktyczny przynajmniej powrót do rozróżniania – i różnego traktowania – w ustawie o finansach publicznych sektora państwowego i sektora samorządowego, choć podział ten nie funkcjonuje ustawowo od 2001 r. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych - ESA'95, używane w raportach konwergencyjnych (Dz.Urz. UE L 310 z 30 listopada 1996 r., s. 1, obszar 20.56 - 20.65) wprost wyróżnia: podsektor instytucji rządowych na szczeblu centralnym, podsektor instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym oraz podsektor instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Polskie Rozporządzenie, stanowiąc ingerencję rządu w podsektor instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, odwołuje się do przepisów dotyczących kierowniczych stanowisk państwowych. Obok powołanych postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, także w świetle powołanego rozporządzenia unijnego taka ingerencja, stanowiąca przeniesienie przepisów z rozporządzenia z 1981 r. z okresu jednolitego systemu władzy w PRL musi budzić zasadnicze wątpliwości. Rada Ministrów, odpowiadająca za stan budżetu państwa, może w oczywisty sposób mieć kompetencję regulowania wynagrodzeń wypłacanych z budżetu państwa. Wynagrodzenia prezydentów i innych pracowników samorządowych są natomiast w całości ponoszone z budżetów właściwych jednostek samorządu.

W konsekwencji, można mieć poważne wątpliwości w ogóle co do konstytucyjnego umocowania Rady Ministrów do określania poziomu wynagrodzeń członków organów wykonawczych jednostek samorządu, przede wszystkim zaś bezpośrednio wybieranych organów wykonawczych gmin. Tym bardziej wątpliwości muszą dotyczyć – i to w sytuacji zarówno niewskazania w Ustawie dostatecznych przesłanek, jak i faktu, że w obecnej kadencji ma to dotyczyć jedynie kilku miesięcy, a praktyczną regułą jest ustalanie przez rady

przedmiotowego wynagrodzenia na całą kadencję, przy możliwości, co zdarzało się, zmiany w drodze uchwały rady, w granicach wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów, wynagrodzenia w trakcie kadencji – wprowadzenia od 1 lipca 2018 r. niższych kwot i widełek wynagrodzeń.

Należy przy tym podkreślić, że Rada Ministrów była zobowiązana do wydania nowego rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń pracowników samorządowych – a to ze względu na przepis art. 3 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U. poz. 1930), która zachowała w mocy dotychczasowe rozporządzenie z dnia 18 marca 2009 r. jedynie na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (co nastąpiło w dniu 18 listopada 2017 r.). Omawiane Rozporządzenie weszło w życie 19 maja 2018 r. (§ 13), a więc bezpośrednio po utracie mocy dotychczasowych przepisów – dodać należy, jedynie dwa dni po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, co narusza ogólną zasadę 14-dniowej *vacatio legis*, potwierdzoną w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).

W powyższych okolicznościach, tym bardziej występuje problem, czy i jakie czynności powinny podjąć rady miast w związku z wejściem w życie Rozporządzenia – w szczególności w odniesieniu do okresu od 1 lipca 2018 r.

Z tego punktu widzenia, odróżnić należało by od siebie dwie możliwe podstawowe formuły przyjęte w dotychczasowych uchwałach rad w przedmiocie wynagrodzenia prezydentów. Pierwsza formuła – to ogólne przyznanie prezydentowi wynagrodzenia w wysokości maksymalnej, dodatku funkcyjnego w wysokości maksymalnej i dodatku specjalnego w maksymalnej kwocie procentowo przewidzianej w powołanym rozporządzeniu (oczywiście rozporządzeniu z dnia 18 marca 2009 r.) lub, w innym wariantcie, w kwocie stanowiącej różnicę między limitem siedmiokrotności kwoty bazowej a sumą wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego i dodatku z wieloletnią pracą, nie większej jednak niż 50% sumy wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Drugą formułę stanowi kwotowe określenie wynagrodzenia zasadniczego (co nie dotyczy m.st. Warszawy, gdzie kwotę jednoznacznie ustalono w dotychczasowych przepisach wykonawczych i w Rozporządzeniu), dodatku funkcyjnego i dodatku specjalnego.

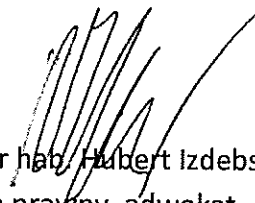
W odniesieniu do pierwszej formuły, ze względu na jej otwartą treść można rozważać, czy w ogóle potrzebna jest uchwała rady zmieniająca dotychczasową uchwałę – a potrzeba może dotyczyć jedynie ewentualnej zmiany powołania w podstawie prawnej uchwały, obok niezmienionych przepisów ustawy o samorządzie gminnym i Ustawy, nowego Rozporządzenia. Może to zależeć od konstrukcji sformułowania podstawy prawnej, ale za ogólną zasadę można by przyjąć brak potrzeby zmiany dotychczasowej uchwały. Co więcej, trudno sobie wyobrazić w tej sytuacji, zwłaszcza wobec bliskiego końca kadencji, zastosowanie jakichkolwiek mechanizmów nadzoru – czy to w trybie art. 96 czy z wykorzystaniem art. 101a ustawy o samorządzie gminnym.; w obowiązujących przepisach nie ma podstawy do wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego. W takim razie,

odrębną kwestią stanie się to, jakie wynagrodzenie ma od 1 lipca pobierać prezydent – i jak, w ramach czynności z zakresu prawa pracy, ma ono być ustalone, przy wyraźnym wskazaniu w art. 8 ust. 2 Ustawy, że wynagrodzenie ustala rada gminy, a wobec tego nie należy to ani do przewodniczącego rady, ani do innej osoby, o której mowa w tym przepisie; w ramach konstrukcji Ustawy nie jest możliwe uznanie, że zmiana następuje z mocy prawa automatycznie, bez dokonania odpowiednich czynności z zakresu prawa pracy. Wynika z tego, że Rozporządzenie ma w tym zakresie pewne cechy *lex imperfecta*, a jedyna nadająca się do rozważenia sankcja to zastosowanie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej, ale tu wystąpiłby problem, kogo można by obciążyć taką odpowiedzialnością.

Inaczej jest w odniesieniu do drugiej formuły, w której – jeżeli kwotowo ustalone wynagrodzenie prezydenta będzie przekraczało kwoty, w szczególności „widełki” ustalone w Rozporządzeniu, z punktu widzenia legalistycznego można przyjmować, że rada powinna podjąć odpowiednią uchwałę. Także jednak w tym przypadku nie ma realnej sankcji prawnej za niewypełnienie tego obowiązku.

Z powyższego wynika, że – podejmując polityczną w istocie decyzję o obniżeniu wynagrodzeń prezydentów miast – nie zapewniono instrumentów zapewniających wykonanie tej decyzji, a sama decyzja znajdująca wyraz w Rozporządzeniu jest narażona na zarzut niekonstytucyjności, chyba że przyjmie się, co wydaje się konieczne, wykładnię Rozporządzenia „przyjazną” Konstytucji i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, przy uwzględnieniu podstawowego charakteru przepisu art. 37 ust. 3 Ustawy, z której to wykładni może w istocie tylko wynikać obowiązek rady gminy rozważenia kwestii podjęcia nowej uchwały ustalającej wynagrodzenie prezydenta – na czas do końca kadencji. Inaczej, oczywiście, będzie w nowej kadencji – gdyż, jeżeli rada podjęłaby nową uchwałę niezgodną z Rozporządzeniem (zakładając, że nadal by ono obowiązywało), wojewoda miałby instrument nadzoru w postaci rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Odrębną kwestię stanowi podjęcie działań mających na celu doprowadzenie, we wskazanym zakresie, do uzgodnienia przepisów Ustawy z przepisami Konstytucji RP i postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – i tym samym doprowadzenie do wyeliminowania przedmiotowej regulacji Rozporządzenia. W tym zakresie, rozważenia przez zainteresowane rady wymagałoby również wystąpienie ze stosownym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.


prof. dr hab. Hubert Izdebski
radca prawny, adwokat

Poznań, dnia 31 maja 2018 r.

Dr Krystian Ziemiński & Partners
Kancelaria Prawna
spółka komandytowa
ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

OPINIA PRAWNA

określana dalej jako: „Opinia”

przygotowana przez: radcę prawnego prof. UAM dr hab. Krystiana M. Ziemińskiego
- prawnika w Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna
spółka komandytowa z siedzibą w Poznaniu

na zlecenie: Związku Miast Polskich

I. Przedmiot Opinii

Przedmiotem niniejszej *Opinii* jest ocena zgodności z prawem – w szczególności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego oraz ustawą o pracownikach samorządowych – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w zakresie obniżenia wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania.

II. Zastrzeżenia

1. Argumentacja zawarta w treści *Opinii* stanowi wyłącznie uzasadnienie tez i wniosków wynikających bezpośrednio z przedmiotu *Opinii* i nie powinna być oceniana i powoływana w oderwaniu od całości treści *Opinii*, w szczególności w kontekście próby dokonania odpowiedzi na ewentualne pytania dodatkowe *Zleceniodawcy*.
2. Poza zakresem niniejszej *Opinii* pozostaje ocena zgodności z *Konstytucją RP* oraz *EKSL* ustalonego w ustawie o pracownikach samorządowych modelu kształtowania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych.
3. Poza zakresem niniejszej *Opinii* pozostaje wpływ nowego rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów.

III. Podstawa prawna

Niniejszą *Opinię* przygotowano uwzględniając następujące akty:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: *Konstytucja RP*];
- 2) Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) [dalej: *EKSL*];

- 3) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) [dalej: *usg*];
- 4) ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 1510 ze zm.) [dalej: *ustawa o wykonywaniu mandatu*];
- 5) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1393 ze zm.) [dalej: *ustawa o ograniczeniu*];
- 6) ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005. Nr 90, poz. 759 ze zm.) [dalej: *uKWRiST*];
- 7) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 902 ze zm.) [dalej: *ups*];
- 8) ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2017r., poz. 1930) [dalej: *ustawa nowelizująca 2017*];
- 9) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.) [dalej: *ZTP*].
- 10) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018r., poz. 936) [dalej także: *rozporządzenie płacowe*].

IV. Główne tezy

1. Przepisy *ups* stanowiące podstawę do wydania *rozporządzenia płacowego* należy interpretować w kontekście całej ustawy z uwzględnieniem przepisów *Konstytucji RP* oraz *EKSL*, jako aktów mających wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego.
2. Obniżenie wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania uznać należy za niezgodne z *ups*, zwłaszcza w kontekście *Konstytucji RP* oraz *EKSL*.
3. Obniżenie wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania może stanowić formę cenzusu majątkowego utrudniającego dostęp do funkcji publicznych.
4. Za niezgodny z *uKSRIST* – zwłaszcza w kontekście zasad wynikających z preambuły *Konstytucji RP* – uznać należy tryb w jakim wydano *rozporządzenie płacowe*.
5. Istotne zmiany wprowadzone do pierwotnego projektu rozporządzenia dotyczące obniżeniem wysokości wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych – nie będące przedmiotem dyskusji na wcześniejszym etapie prac – obligowały do ponownienia konsultacji i uzgodnień oraz koniecznością uzyskania ponownej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Obowiązek ten dotyczył nowej wersji projektu aktu normatywnego, a nie jego poszczególnych elementów (np. załączników przedstawianych do opiniowania w oderwaniu od całości danego aktu normatywnego).

6. Brak rzeczywistych konsultacji propozycji zmian wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pozostaje w sprzeczności z *EKSL*.

V. Opis stanu faktycznego

1. W dniu **15 września 2017 roku** Sejm przyjął *ustawę nowelizującą 2017*. Jej celem było „*usunięcie przepisów dotyczących gabinetów politycznych funkcjonujących na szczeblu samorządowym przy wójtach (burmistrzach, prezydentach miast), starostach i marszałkach województwa*”¹. Jedną z wprowadzanych zmian dotyczyła art. 37 ust. 1 *ups*, który stanowi podstawę do wydania *rozporządzenia płacowego* – z przepisu tego usunięto upoważnienie do określenia wykazu stanowisk obejmującego doradców i asystentów. Ustawa ta weszła w życie w dniu **18 listopada 2017 roku**.

Ustawa nowelizująca 2017 w żaden sposób nie odnosiła się do wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych.

2. W konsekwencji zmian wprowadzonych *ustawą nowelizującą 2017* postanowiono, iż dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 *ups* w brzmieniu sprzed nowelizacji, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie znowelizowanego art. 37 ust. 1 *ups*, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. **do 19 maja 2018 roku**).
3. W dniu **20 lutego 2018 roku** (tj. na trzy miesiące przed utratą mocy obowiązującej dotychczasowego rozporządzenia) na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowany został projekt nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, który został przygotowany w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej². **Projekt ten nie zawierał propozycji zmian wysokości wynagrodzenia zasadniczego wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ich zastępców, członków zarządów powiatów i województw, etatowych członków zarządów związków jednostek samorządu terytorialnego oraz burmistrzów, zastępców burmistrzów oraz pozostałych członków zarządów dzielnic m.st. Warszawy.**
4. Powyższy projekt zgodnie z obowiązującymi przepisami został poddany procedurze uzgodnień i konsultacji, w tym konsultacji społecznych.
5. W dniu **28 marca 2018 roku** na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – po uprzednich dyskusjach w zespołach problemowych – przedłożony projekt uzyskał pozytywną opinię Komisji.
6. W dniu **9 maja 2018 roku** (tj. na 10 dni przed utratą mocy obowiązującej dotychczasowego rozporządzenia) sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji skierował do Sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego całkowicie nowe projekty załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Załączniki te zawierały niższe od dotychczasowych wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego:

¹ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy – druk Sejmu VIII kadencji nr 1324

² Szczegółowy opis procesu legislacyjnego dostępny na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308455/katalog/12492674#12492674> [dostęp: 31-05-2018]

- a) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast),
- b) zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast),
- c) starostów, wicestarostów i pozostałych członków zarządów powiatów,
- d) marszałków województw, wicemarszałków województw oraz pozostałych członków zarządu województw,
- e) etatowych członków zarządów związków jednostek samorządu terytorialnego,
- f) burmistrzów i zastępców burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy.

Wysokość minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego została obniżona średnio o 20%.

Do pisma załączono „uzasadnienie”, w którym wskazano, iż zaproponowane zmiany są odpowiedzią „na powszechne oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych”. Wskazano w nim również, iż wykonywanie funkcji objętych propozycjami obniżenia wynagrodzenia „tak jak w przypadku posłów i senatorów, oznacza pełnienie służby na rzecz społeczeństwa. Dlatego podlega społecznej ocenie i powinno spełniać standardy wymagane w życiu publicznym”. Jednocześnie wskazano, iż „bez wątplenia obniżenie uposażeń przyniesie pozytywne skutki finansowe, a co za tym idzie także społeczne, biorąc pod uwagę fakt realizowania przez samorządy zadań kluczowych z punktu widzenia obywateli.”.

W piśmie sformułowano jednocześnie wniosek o przekazanie nowych projektów załączników do *rozporządzenia placowego* do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w trybie obiegowym. Jednocześnie na zajęcie stanowiska wyznaczono stronie samorządowej czas do godziny 9.00 w dniu 14 maja 2018 roku. Tym samym **na zajęcie stanowiska wyznaczano stronie samorządowej de facto jeden cały dzień roboczy** (tj. 10 maja 2018 roku).

Stronie samorządowej nie przedstawiono nowego (zmienionego) projektu rozporządzenia, a jedynie dwa załączniki do niego.

7. W dniu 10 maja 2018 roku współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ze strony samorządowej poinformował o braku zgody na zaopiniowanie nowych projektów załączników do *rozporządzenia placowego* w trybie obiegowym, podkreślając konieczność zajęcia w tej sprawie stanowiska w standardowym trybie tj. na posiedzeniu plenarnym.
8. W dniu 15 maja 2018 roku zmieniony projekt *rozporządzenia placowego* – pomimo braku opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, który rekomendował jego przyjęcie Radzie Ministrów. W wyciągu z protokołu posiedzenia Komitetu Stałego Rady Ministrów wskazano, iż „*Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na posiedzeniu Komitetu poinformował o negatywnej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego odnośnie do propozycji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zawartych w treści projektu dotyczących obniżenia wynagrodzeń osób pełniących funkcje zarządzające w jednostkach samorządu terytorialnego* [wytl. Autor]”.
9. W tym samym dniu – tj. 15 maja 2018 roku – nowe *rozporządzenie placowe* zostało przyjęte przez Radę Ministrów.

10. *Rozporządzenie placowe* zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 17 maja 2018 roku pod pozycją 936 i weszło w życie po dwóch dniach, tj. z dniem 19 maja 2018 roku.
11. W wydanym *rozporządzeniu placowym* w załączniku 1 „Wykaz stanowisk, kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru” oraz załączniku 2 „Wykaz stanowisk, kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania” odrębnie określono tabele wynagrodzeń obowiązujące do 30 czerwca 2018 roku oraz tabele wynagrodzeń obowiązujące od 1 lipca 2018 roku.
12. W nowym *rozporządzeniu placowym* nie zamieszczono przepisów przejściowych związanych z ww. zmianami mającymi znaleźć zastosowanie od 1 lipca 2018 roku. W szczególności nie określono wpływu nowego *rozporządzenia placowego* na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów.

VI. Analiza prawna

A. Ocena zgodności z prawem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w zakresie zmiany wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników samorządowych.

1. Wynagrodzenie wszystkich pracowników samorządowych określone jest na podstawie *ups* oraz aktu wykonawczego do tej ustawy, którym jest *rozporządzenie placowe*. Rozporządzenia w polskim systemie prawnym – zgodnie z art. 92 *Konstytucji RP* – wydawane są **w celu wykonania ustawy**, co oznacza – w świetle zgodnego stanowiska doktryny i judykatury - „konieczność normowania w rozporządzeniu tylko takich spraw, które są regulowane w ustawie, a które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w postanowieniach ustawy.”³. W doktrynie podkreśla się, że „nakaz ten skierowany jest do upoważnionych podmiotów, które nie powinny, wydając rozporządzenie, wykraczać poza granice upoważnienia, wkraczać w sferę spraw regulowanych innymi ustawami ani modyfikować ustaw (...)”⁴.

Rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia, które określać musi m.in. zakres spraw przekazanych do uregulowania. W konsekwencji w rozporządzeniu regulować można wyłącznie kwestie wprost (jednoznacznie) określone przez ustawodawcę upoważniającego dany organ do wydania rozporządzenia. Organ wydający rozporządzenie nie może zatem domniemywać zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, jak

³ P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. VI, Warszawa 2005, s. 59.

⁴ M. Stahl, *Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelných organów władzy wykonawczej, akty prawa wewnętrznego i swoiste źródła prawa* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. VI, Warszawa 2016, s. 228.

również dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów upoważniających do jego wydania.

2. Podstawowym celem *ups* – jak wynika z art. 1 tejże ustawy – a co zatem idzie także aktów wykonawczych do tej ustawy, jest **zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny**, czemu służyć mają przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. Cel ten odnosi się do wszystkich pracowników samorządowych, w tym pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru oraz powołania.
3. *Rozporządzenie placowe* zostało wydane na podstawie art. 37 ust. 1 *ups*. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:
 - 1) (...)
 - 3) **warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych**, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 (tj. pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę), **w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego** na poszczególnych stanowiskach;
 - 4) **warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych**, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 (tj. pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru), oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
 - 5) maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 (tj. pracowników zatrudnianych na podstawie powołania), oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
 - 6) (...).

Już w tym miejscu podkreślić należy, iż w przepisie tym – zawierającym szczegółowe upoważnienie do wydania rozporządzenia – brak jest wyraźnego upoważnienia do określania maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Podstawa do ograniczenia w drodze rozporządzenia wysokości wynagrodzenia przewidziana została wyłącznie dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania. W przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynika wprost z ustawy (por. art. 37 ust. 3 *ups*).

Ustawodawca upoważniając Radę Ministrów do wydania *rozporządzenia placowego* wskazał, iż jedynie w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę warunki i sposób wynagradzania obejmować mają obligatoryjnie także minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego. Jest to działanie celowe mające w tym konkretnym przypadku poszerzyć zakres spraw mających być przedmiotem regulacji ze strony Rady Ministrów. Zastrzeżenia takiego brak jest w przypadku upoważnienia do określenia w rozporządzeniu warunków i sposobu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru.

Oznacza to, iż w ich przypadku Rada Ministrów powinna ograniczyć się do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków i sposobu wynagradzania tychże pracowników wskazując – zgodnie z udzielonym upoważnieniem i ustawowymi wytycznymi – kryteria kształtowania wynagrodzenia w poszczególnych indywidualnych przypadkach. Rozporządzenie Rady Ministrów w tym zakresie powinno stanowić podstawę do określenia wysokości wynagrodzenia w konkretnej

jednostce samorządu terytorialnego przez pracodawcę samorządowego, który winien mieć w tym zakresie możliwie szeroką swobodę działania. Takie ujęcie powyższych przepisów pozwala najpełniej realizować konstytucyjne zasady pomocniczości i decentralizacji. Tym samym z całościowej analizy art. 37 ust. 1 *ups* wyciągnąć należy wniosek, iż zasadą winno być ogólne określenie przez Radę Ministrów kwestii związanych z kształtowaniem wynagrodzenia pracowników samorządowych. Kwestie szczegółowe – jak wysokość minimalnego lub maksymalnego wynagrodzenia bądź poszczególnych jego składników – winno być traktowane jako wyjątek dopuszczalny jedynie wówczas, gdy wyraźnie wynika to z przepisów *ups*.

4. Ustawodawca konstruując w art. 37 ust. 1 *ups* upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego jednoznacznie odróżnia warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych od kwestii minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia bądź jego poszczególnych elementów. Jedynie w przypadkach wprost w ustawie wskazanych Rada Ministrów posiada kompetencje do określenia minimalnego (por. art. 37 ust. 1 pkt 3 *ups*) lub maksymalnego (por. art. 37 ust. 1 pkt 5 *ups*) wynagrodzenia, bądź jego wybranych elementów (por. art. 37 ust. 1 pkt 4 *ups* w zakresie dodatku funkcyjnego). Uregulowanie tego zagadnienia w *rozporządzeniu placowym* w zakresie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru uznać zatem należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Tym samym ten sam szczegółowy element zakresu spraw przekazanych do uregulowania określony przez ustawodawcę został przez Radę Ministrów całkowicie odmiennie zinterpretowany w odniesieniu do dwóch różnych grup pracowników samorządowych, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą wykładni prawa nakazującą tożsamym wyrażeniom nadawać tożsame znaczenie.
5. Ustawodawca w art. 37 ust. 3 *ups* zastrzegł, iż **maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 (tj. pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru), 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 2015 r. poz. 2030 i 2199 oraz z 2016 r. poz. 178). Tym samym wolą ustawodawcy było zastrzeżenie dla regulacji w drodze ustawy – a nie rozporządzenia wykonawczego – maksymalnego poziomu wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. *Rozporządzenie placowe* wkracza zatem w przedmiotowy zakres w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, nie udzielając w tym zakresie upoważnienia Radzie Ministrów, a wręcz przeciwnie – wykluczył możliwość jej regulacji w drodze aktu wykonawczego.
6. Wydając *rozporządzenie placowe* – zgodnie z art. 37 ust. 2 *ups* – Rada Ministrów była zobowiązana wziąć pod uwagę w szczególności:
 - 1) **rodzaj realizowanych zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach;**
 - 2) potrzebę posiadania przez pracownika samorządowego umiejętności zawodowych i niezbędnego doświadczenia;
 - 3) liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

7. Powyższe wytyczne stanowią „merytoryczne wskazówki (dyrektywy) odnoszące się do treści norm, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu”⁵.
 8. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego organ wydający rozporządzenie powinien poszukiwać wytycznych dotyczących treści aktu nie tylko bezpośrednio w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia, lecz w treści całej ustawy zawierającej upoważnienie⁶. W tym kontekście upoważnienie zawarte w art. 37 ust. 2 *ups*, należy przede wszystkim uzupełnić o art. 36 ust. 1 *ups* zgodnie z którym **pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska** oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Przepis ten odnosi się do wszystkich pracowników samorządowych, w tym do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania. Należy z niego wywieść zasadę, zgodnie z którą struktura wynagrodzeń w danym samorządowym zakładzie pracy powinna odpowiadać strukturze organizacyjnej. Za sprzeczne z tą zasadą uznać należy sytuacje, w których pracownicy usytuowani niżej w strukturze organizacyjnej z założenia otrzymują wyższe wynagrodzenie zasadnicze, aniżeli pracownicy usytuowani w tej strukturze wyżej.
 9. Z uwagi na konstytucyjną konstrukcję systemu źródeł prawa w Polsce podkreśla się, iż „rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia (...)”⁷. Z uwagi na art. 9 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, a prawo to zajmuje w określonych przypadkach w hierarchii źródeł prawa pozycję wyższą od ustaw i aktów wykonawczych, powyższe uwagi należy poszerzyć o zakaz sprzeczności pomiędzy rozporządzeniem, a wiążącymi Rzeczpospolitą Polską aktami prawa międzynarodowego, do którego w szczególności zaliczyć należy EKSL.
- W konsekwencji przyjmuje się, iż organ wydający rozporządzenie zobowiązany jest dokonać wykładni literalnej przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia „i ewentualnie skorygować – stosując technikę wykładni tego przepisu w sposób zgodny z aktami hierarchicznie nadrzędnymi (...) – tj. z ustawą upoważniającą, Konstytucją, a także prawem międzynarodowym (...)”⁸
10. Zgodnie z art. 6 ust. 2 EKSL status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć **odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania** oraz możliwości awansu zawodowego. Przepis ten odnieść należy do wszystkich pracowników samorządowych, w tym do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru czy powołania.

⁵ M. Wiącek, *Komentarz do art. 92 [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87 – 243*, Warszawa 2016, s. 184.

⁶ Por. *Ibidem*

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2010r., sygn. U 4/09

⁸ M. Wiącek, *Komentarz do art. 92 [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87 – 243*, Warszawa 2016, s. 184.

11. Jednocześnie *EKSL* stanowi, iż status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu (art. 7 ust. 1 *EKSL*). Status ten powinien zapewnić w szczególności odpowiednie **wynagrodzenie za wykonaną pracę**, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne (art. 7 ust. 2 *EKSL*). *EKSL* mając ogólny charakter pozwalający na jej stosowanie w różnych systemach prawnych odnosi się także do modelu ustrojowego – występującego m.in. na poziomie polskiego samorządu gminnego – w którym przedstawiciele społeczności lokalnych na podstawie wyboru stają się pracownikami samorządowymi otrzymującymi wynagrodzenie za pracę świadczoną na rzecz społeczności lokalnych. Wynagrodzenie to powinno zapewnić swobodne wykonywanie mandatu. Jest to szczególnie istotne w kontekście zakazów pełnienia określonych funkcji lub działań nie dających się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych (por. art. 7 ust. 3 *EKSL*). Należy zatem przyjąć, iż tego typu osoby – nie mogące podejmować innych działań zarobkowych, które mogłyby podważyć zaufanie do nich ze strony członków społeczności lokalnych – muszą mieć zagwarantowane odpowiednie wynagrodzenie, stanowiące nie tylko ekwiwalent za wykonaną pracę na rzecz społeczności lokalnych, ale także rekompensatę utraconych możliwości uzyskiwania dodatkowego dochodu w trakcie pełnienia określonych funkcji oraz po ich zakończeniu.
12. *EKSL* wyraźnie rozróżnia zatem „*wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu*”, które w polskim systemie prawa samorządowego polega na wypłacie diety członków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego od **wynagrodzenia** wypłacanego przedstawicielom społeczności lokalnych będących pracownikami samorządowymi. Wynagrodzenie nie pełni zatem funkcji wyłącznie wyrównawczej.
13. Wykładnia przepisów *ups* stanowiących delegację do wydania rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych powinna także uwzględniać normy konstytucyjne. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje art. 24 zd. 1 Konstytucji RP zgodnie z którym **praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej**. Przepis ten winien być brany pod uwagę w szczególności w sytuacji działań pogarszających sytuację prawną pracownika, w tym na skutek obniżenia wynagrodzenia. Tego typu rozwiązania legislacyjne wymagają szczegółowego uzasadnienia, którego brak w przedmiotowej sprawie oraz prawidłowego skonstruowania przepisów przejściowych pozwalających na jednoznaczne określenie wpływu nowych przepisów na istniejące w dniu ich wejścia w życie stosunki prawne.
14. Mając na uwadze powyższe Rada Ministrów wydając nowe *rozporządzenie placowe* zobowiązana była wziąć pod uwagę wszystkie ww. okoliczności, w szczególności w zakresie obniżenia wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych. Drastyczne zmiany w tym zakresie nie znajdują żadnego merytorycznego uzasadnienia. W szczególności pozostają w całkowitym oderwaniu od rodzaju realizowanych zadań i charakteru czynności wykonywanych na stanowiskach objętych obniżeniem wynagrodzenia, zakresu ograniczeń związanych z pełnieniem określonych funkcji publicznych (w trakcie ich pełnienia oraz po ich zakończeniu) – kwestie te bowiem nie uległy zmianie. Podobnie nie uległy zmianie zasady odpowiedzialności pracowników samorządowych związanych z wykonywaniem pracy na tych stanowiskach. Tym samym wybrane grupy pracowników samorządowych – wykonując takie same czynności jak dotychczas, i ponosząc w tym zakresie taką samą odpowiedzialność – bez zaistnienia jakichkolwiek przesłanek merytorycznych mają

otrzymywać niższe niż dotychczas wynagrodzenie, pomimo powszechnego wzrostu minimalnego oraz średniego wynagrodzenia, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, jak również pomimo stałe występującej inflacji. Powyższe ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście gwarantowanej konstytucyjnie ochrony pracy, która powinna obejmować ochronę wszystkich pracowników samorządowych przed bezpodstawną ingerencją w ich stosunki pracownicze, w szczególności zaś pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania.

15. Zakładany przez ustawodawcę model kształtowania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych – wadliwie realizowany przez Radę Ministrów w wydanym *rozporządzeniu placowym* – zakłada większą elastyczność po stronie organów kształtujących wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, realizując w ten sposób zasadę samodzielności wspólnot samorządowych, w tym w zakresie kształtowania polityki płacowej z uwzględnieniem oczekiwań członków społeczności lokalnej, stopnia zaangażowania poszczególnych pracowników oraz możliwości finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Model ten stanowić miał zatem jeden z elementów gwarantowanej konstytucyjnie decentralizacji⁹. Podkreślić bowiem należy, iż kompetencje dotyczące kształtowania wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru wpisują się w zdecydowanie szerszy wątek ustrojowy dotyczący kształtowania się wzajemnych relacji pomiędzy organami stanowiącymi a organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego i ich publicznoprawnych związków.

W przypadku samorządu gminnego to członkowie społeczności lokalnych – działając za pośrednictwem wybieranych przez siebie organów stanowiących – decydują o wysokości wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Powyższa kompetencja wpisuje się w gwarantowaną w *EKSL* zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania **zasadniczą częścią spraw publicznych** na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady, w skład których wchodzi członkowie wybierani przez społeczność lokalną. To oni winni decydować w powyższych sprawach. Jednocześnie *EKSL* stanowi, iż generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli (art. 4 ust. 3 *EKSL*). Przepis ten w pełni odnieść należy do kompetencji płacowych związanych z kształtowanie wysokości wynagrodzenia wybranych grup pracowników samorządowych.

16. Uzasadnieniem dla powyższych zmian nie mogą być wprowadzane obecnie zmiany w wynagrodzeniach posłów i senatorów. Wbrew twierdzeniom – które nie zostały poparte żadnymi racjonalnymi argumentami - zawartym w uzasadnieniu nowego *rozporządzenia placowego* **brak jest jakichkolwiek analogii pomiędzy parlamentarzystami a pracownikami samorządowymi** – nawet wówczas, gdy część z tych ostatnich (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast) wybierani są podobnie jak parlamentarzyści w wyborach powszechnych. Obie te kategorie osób różni w szczególności:

⁹ Por. A. Rycak, *Komentarz do art. 37 [w:]* A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, System Informacji Prawnej LEX

- a) **pozycja ustrojowa organów władzy publicznej**, w skład których wchodzi – posłowie i senatorowie będąc członkami parlamentu wchodzi w skład władzy ustawodawczej, zaś pracownicy samorządowi realizują zadania w ramach władzy wykonawczej;
- b) **tryb pracy** – parlamentarzyści wchodzi w skład organów działających w trybie sesyjnym (podobnie jak na poziomie samorządowym radni), pracownicy samorządowi realizują swoje zadania w sposób permanentny;
- c) **zakres zadań** – podstawowym zadaniem parlamentarzystów jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów¹⁰. Realizacja tych zadań nie wiąże się co do zasady z dysponowaniem środkami publicznymi. Zadaniem pracowników samorządowych jest zaś w szczególności dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli^{11 12}.
- d) **zakres odpowiedzialności** – pracownicy samorządowi, zwłaszcza ci pełniący funkcje organów samorządu terytorialnego, ponoszą szeroki zakres odpowiedzialności prawnej o charakterze karnym, cywilnym (w tym odpowiedzialność majątkową za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej lub za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa) i administracyjnym (w tym z tytułu dyscypliny finansów publicznych). Ponoszą oni także szczególny rodzaj odpowiedzialności politycznej związany z możliwością ich wcześniejszego odwołania przez mieszkańców w drodze referendum. Podlegają oni także nadzorowi ze strony określonych organów administracji rządowej, które w określonych przypadkach mogą doprowadzić do skrócenia ich kadencji
- e) **zakazy związane z pełnieniem poszczególnych funkcji publicznych** (zarówno w trakcie ich pełnienia, jak i po ich zakończeniu) – parlamentarzyści nie mogą jedynie łączyć mandatu parlamentarnego z pełnieniem określonych funkcji¹³ oraz nie mogą prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku¹⁴. Nie jest natomiast wykluczone podejmowanie przez nich w trakcie kadencji innej działalności

¹⁰ Por. art. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu

¹¹ Por. art. 24 *ups*

¹² Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności:

- 1) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
- 3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania;
- 4) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej;
- 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami;
- 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
- 7) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

¹³ Por. art. 103 *Konstytucji RP*

¹⁴ Por. art. 104 *Konstytucji RP*

zarobkowej umożliwiającej uzyskiwanie dodatkowych dochodów. Nieporównywalnie szerszy katalog zakazów dotyczy określonych grup pracowników samorządowych¹⁵. Część z tych zakazów obowiązuje nie tylko w trakcie pełnienia funkcji, ale także przez pewien czas po zakończeniu jej pełnienia¹⁶. Niektóre zakazy dotyczą także współmałżonków osób pełniących określone funkcje w strukturach samorządowych. Od przyszłej kadencji organów samorządu terytorialnego niektóre ograniczenia dotyczyć także będą osób pozostających we wspólnym pożyciu z niektórymi pracownikami samorządowymi. Odrębnym rodzajem ograniczeń – niewystępującym w przypadku parlamentarzystów – jest wprowadzane obecnie ograniczenie kadencyjności w przypadku wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

Ewentualnych analogii należałoby raczej poszukiwać w ramach struktur władzy wykonawczej – przykładowo pomiędzy członkami rady ministrów oraz ich zastępcami a kierowniczymi stanowiskami samorządowymi. Tymczasem zmiany zasad wynagrodzeń nie objęły stanowisk w administracji rządowej, mimo iż pod jej adresem można byłoby sformułować równie populistyczne uzasadnienie związane z „powszechnym oczekiwaniem społecznym związanym z pełnieniem funkcji publicznych”.

17. Mając na uwadze powyższe uwagi należy przyjąć, iż uzasadnienie wprowadzonych zmian w wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego niektórych grup pracowników samorządowych miało charakter abstrahujący od wytycznych dotyczących *rozporządzenia placowego*, a wręcz wprost naruszający te wytyczne. Rzeczywiste uzasadnienie nie zostało ujawnione w toku prac legislacyjnych nad projektem *rozporządzenia placowego* (o czym szerzej w dalszej części *Opinii*), a brak konsultacji społecznych – w tym przedłożenia projektu w przewidzianym przez prawo trybie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – uniemożliwił zapoznanie się ze stanowiskiem projektodawców w tym zakresie.
18. Wprowadzone zmiany dotyczące obniżenia wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia wybranych grup pracowników samorządowych – w powiązaniu z licznymi zakazami dotyczącymi osób pełniących funkcje publiczne mającymi zastosowanie zarówno w trakcie pełnienia tej funkcji, jak i po jej zakończeniu, uniemożliwiającymi im osiąganie dodatkowych dochodów – mogą stanowić swoistą barierę w dostępie do funkcji publicznych (swoisty cenzus majątkowy). Tego typu ograniczenia mogą zmierzać do zniechęcenia do pełnienia określonych funkcji w strukturach samorządowych osób posiadających odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe, które bez trudu mogłyby uzyskiwać zdecydowanie wyższe wynagrodzenie – także w strukturach samorządowych – realizując zadania związane z mniejszą odpowiedzialnością i ograniczeniami. Tym samym może to przeczyć celom *ups*, którym jest zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez pracowników samorządowych.

B. Ocena zgodności z prawem trybu wydawania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych

¹⁵ Por. *ustawa o ograniczeniu* oraz ograniczenia wynikające z *usg*

¹⁶ Trwają obecnie prace legislacyjne zakładające wydłużenie tego okresu z 1 roku do 3 lat.

w zakresie zmiany wysokości wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników samorządowych.

1. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego stanowi **forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego** (art. 2 ust 1 *uKWIST*). Do jej ustawowych zadań należy m.in. **opiniowanie projektów aktów normatywnych**, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej (art. 3 pkt 5 *uKWIST*).
2. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego wyraża opinię na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony Komisji. Opinia może zawierać odrębne stanowiska w kwestiach szczegółowych. W przypadku braku uzgodnienia, o którym mowa powyżej, każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad.
3. Członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego **przedstawiają** Komisji Wspólnej do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych.

Opinia Komisji Wspólnej dotycząca projektów dokumentów rządowych, o których mowa powyżej, jest dołączana do projektu dokumentu. W przypadku braku uzgodnienia wspólnego stanowiska, do projektu dokumentu dołącza się stanowisko każdej ze stron Komisji Wspólnej. Termin wyrażenia opinii o projektach, o których mowa powyżej, wynosi **30 dni od dnia doręczenia projektu**. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.

4. Działanie Komisji Wspólnej uznać należy za **realizację konstytucyjnych zasad współdziałania władz, dialogu społecznego oraz pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot**, wyrażonych w preambule Konstytucji RP. Zasady te należy traktować jako podstawowe zasady organizujące życie wspólnoty państwowej¹⁷ stanowiące jeden z elementów demokratycznego państwa prawa (art. 2 *Konstytucji RP*).

Konstytucyjna zasada współdziałania – adresowana do wszystkich władz publicznych – obejmuje zobowiązanie do: 1) wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa i ich kompetencji; 2) poszanowania godności urzędów i ich piastunów; 3) **wzajemnej lojalności**; 4) **działania w dobrej wierze**; 5) **informowania się o inicjatywach**; 6) **gotowości do współdziałania i uzgodnień oraz ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania**¹⁸.

5. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż **nowe rozporządzenie płacowe zostało wydane w sposób rażąco uchybiający uKWIST**. Przedłożenie projektu aktu normatywnego Komisji ma charakter obligatoryjny, nie zaś fakultatywny. Świadczy o tym posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „**przedstawiają** Komisji Wspólnej do zaopiniowania” wyrażającym w sposób opisowy obowiązek¹⁹.

¹⁷ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005r., sygn. K 18/04

¹⁸ Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009r., sygn. Kpt 2/08

¹⁹ Por. S. Wronkowska, *Typowe sytuacje prawne i wyznaczające je przepisy* [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 35-36

6. Istotne zmiany w pierwotnym projekcie rozporządzenia związane obniżeniem wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych – nie będące przedmiotem dyskusji na wcześniejszym etapie prac – powinny skutkować ponowieniem konsultacji i uzgodnień oraz koniecznością uzyskania ponownej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jest to tym istotniejsze z uwagi na niezwykle doniosłą z punktu widzenia samorządu terytorialnego materię objętą przedmiotowymi zmianami, które nie były uprzednio przedmiotem debaty publicznej. Obowiązek ten powinien dotyczyć nowej wersji projektu aktu normatywnego, a nie jego poszczególnych elementów (np. załączników przedstawianych do opiniowania w oderwaniu od całości danego aktu normatywnego).

Wobec potrzeby pilnego wydania nowego *rozporządzenia placowego* nowe propozycje powinny być przedmiotem odrębnej inicjatywy legislacyjnej, zwłaszcza w sytuacji gdy ich pilne wprowadzenie nie jest niezbędne z uwagi na ochronę jakichkolwiek wartości konstytucyjnych. Skoro bowiem w *rozporządzeniu placowym* przyjęto ostatecznie, iż nowe przepisy dotyczące wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych mają obowiązywać od 1 lipca 2018 roku, to czas ten był wystarczający do opracowania i nowego projektu rozporządzenia w tej sprawie i przeprowadzenia pełnej procedury związanej z jego wydaniem.

7. Przyjęty w przedmiotowej sprawie tryb działania polegający na wprowadzaniu istotnych zmian do projektu aktu normatywnego na ostatnim etapie jego procedowania, w sposób de facto uniemożliwiający odniesienie się do proponowanych zmian przez środowiska samorządowe reprezentujące przyszłych adresatów zmienianych przepisów, uznać należy za sprzeczny ze standardami prawidłowej legislacji wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasadami wyrażonymi w preambule Konstytucji RP. Zastosowany tryb sprowadza się do ewidentnego obchodzenia wymogów proceduralnych związanych z tworzeniem prawa samorządowego, a jego ponowne stosowanie w przyszłości sprowadzić może proces konsultacji do czynności o charakterze pozornym, mający stanowić jedynie „parawan” dla aktów nie tylko nie uwzględniających stanowiska strony samorządowej, ale wręcz jawnie naruszających zasady demokratycznego państwa prawa.
8. Powyższe naruszenia mają tym istotniejsze znaczenie, iż pośrednio dotyczą kwestii o charakterze ustrojowym. Za takie bowiem uznać należy zasady wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyborów, zwłaszcza tych o charakterze powszechnym.
9. Brak rzeczywistych konsultacji ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego propozycji zmian wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych pozostaje w sprzeczności z *EKSL*. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 6 *EKSL* społeczności lokalne **powinny być konsultowane** o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji **we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących**. Jak słusznie wskazuje się doktrynie „*Komisja Wspólna jest dobrym przykładem współdziałania, o którym mówi (...) art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego [tj. EKSL – przyp. Autor]*”²⁰. Tym samym decyzje we wszystkich sprawach bezpośrednio dotyczących społeczności lokalnych (za taką bez wątpienia uznać należy decyzję dotyczącą wysokości

²⁰ L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 9/1998, s. 49.

wynagrodzenia, jakie uzyskiwać mają pracownicy samorządowi zajmujący kierownicze stanowiska w strukturach samorządowych, w tym w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) powinny być konsultowane we właściwym czasie (umożliwiającym rzeczywiste zajęcie stanowiska) i w odpowiednim trybie (wynikającym w tym przypadku z *uKWRiST*) ze społecznościami lokalnymi, które działają poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli wchodzących następnie w skład ogólnopolskich organizacji samorządowych reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. *EKSL* dopuszcza w tym zakresie wyjątek wskazując, iż powyższa zasada nie ma zastosowania, gdy jest to niemożliwe. Chodzi tu w szczególności o sytuacje nagłe, w których brak jest czasu na konsultacje z uwagi na pilność sprawy.

Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia w przypadku zmian wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych, które mają zacząć obowiązywać od 1 lipca 2018 roku. Projektodawcy mieli wystarczająco dużo czasu, aby poddać proponowane rozwiązania przewidzianej prawem procedurze konsultacyjnej stanowiącej realizację zasad wynikających z art. 4 ust. 6 *EKSL*. Brak było również przeszkód prawnych, aby termin ten dodatkowy wydłużyć.

10. Tryb wydawania rozporządzenia placowego był także niezgodny z ZTP.

Rozporządzenie to określa m.in. elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń. Nakazuje ono w przypadku projektów rozporządzeń stosować odpowiednio przepisy dotyczące przygotowania projektu ustawy. Tym samym w przypadku projektów rozporządzeń – podobnie jak w przypadku projektów ustaw – należy m.in.:

- a) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie danego rozporządzenia oraz przyjęte w nim rozwiązania;
- b) ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
- c) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa;
- d) określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych alternatywnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
- e) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

Jednocześnie *ZTP* nakazują zamieścić w uzasadnieniu projektu rozporządzenia przedstawienie możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do wydania projektowanego rozporządzenia środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia - przedstawienie osiągniętych wyników.

W przypadku *rozporządzenia placowego* w zakresie obniżenia wynagrodzenia niektórych grup pracowników samorządowych żaden z powyższych etapów nie został zrealizowany. Na podstawie dostępnych publicznie materiałów z procesu legislacyjnego dotyczących przedmiotowych zmian nie sposób ustalić jaki cel zamierzali osiągnąć projektodawcy, jakie alternatywne działania brali pod uwagę i co sprawiło, że ostatecznie wybrane zostało rozwiązanie wprowadzone w życie. Brak jakichkolwiek materiałów w tym zakresie wskazuje na pełną arbitralność działań prawodawczych.

W razie jakichkolwiek pytań związanych z niniejszą Opinią prawną jej Autor pozostaje do Państwa dyspozycji.

Prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński

radca prawny

Ryszard Anusiewicz

Od: "Julita Fidziukiewicz KRP" <jfidziukiewicz@kozowski-rusin.pl>
Data: 18 czerwca 2018 14:25
Do: "Ryszard Anusiewicz" <r.anusiewicz@starostwo.pl>
Temat: Re: Fw: prośba o opinię prawną

dzień dobry,

odpowiadając na zadane mi pytania, wyjaśniam:

ad 1) w takim wypadku wojewoda nie może wydać zarządzenia zastępczego; nie może zostać też zainicjowane postępowanie w sprawie rozwiązania rady skoro mielibyśmy ewentualnie do czynienia z pojedynczym naruszeniem prawa;

nie można natomiast wykluczyć odpowiedzialności karnej z art. 231 lub 296 kk wobec osób, które mimo ciążących na nich obowiązków, zaniechali działań mających na celu dostosowanie treści uchwały do zmienionych przepisów Rozporządzenia,

ad 2) w takim wypadku uchwała nie wejdzie w życie; obowiązywać będzie stara uchwała sprzeczna z nowym Rozporządzeniem; niepodjęcie rzeczowej uchwały nie zwolni jednak od stosowania przepisów nowego Rozporządzenia; w konsekwencji Rozporządzenie należy stosować bez względu na podjęcie/niepodjęcie uchwały;

ad 3) w mojej ocenie tak, w oparciu o przepisy prawa (nowe Rozporządzenie). Pracodawca i jego służby odpowiedzialne za dyscyplinę finansową nie są zwolnione ze stosowania prawa i niezależnie od braku podjęcia uchwały zmieniającej winny stosować prawo powszechne.

analizowana kwestia budzi szereg wątpliwości, a co za tym idzie możliwe są różne interpretacje. Mnie przekonuje przeprowadzona przez ZPP analiza prawna tej sytuacji i zawarte w niej wnioski, w tym dotyczące szacowania ryzyka poszczególnych działań.

pozdrawiam,

Julita Fidziukiewicz

Kancelaria Radców Prawnych
"KOZŁOWSKI, RUSIN, PIECZYŃSKI" s.c.
ul. A. Mickiewicza 7 lok. 17 braku
15-213 Białystok
tel./fax. 85-744-73-82
www.kozowski-rusin.pl
jfidziukiewicz@kozowski-rusin.pl
kancelaria@kozowski-rusin.pl

Wiadomość ta wraz z załączonymi do niej plikami są tajemnicą nadawcy i mogą być prawnie chronione. Nadawca nie wyraża zgody na ich przetwarzanie lub na korzystanie z nich. Jeżeli nie jest Pan/Pani zamierzonym adresatem niniejszej wiadomości, nie może Pan/Pani jej

ujawniać, kopiować, dystrybuować ani też w żaden inny sposób udostępniać lub wykorzystywać. O błędnym zaadresowaniu wiadomości uprzejmie prosimy niezwłocznie poinformować nadawcę i usunąć wiadomość wraz z załącznikami.

W dniu 2018-06-18 o 10:43, Ryszard Anusiewicz pisze:

Pani
Julita Fidziukiewicz
Radca Prawny

prośba o opinię prawną

W załączeniu przesyłam opinie: Związku Powiatów Polskich oraz Mariusza Bidzińskiego, Huberta Izdebskiego i Krystiana M. Ziemskiego
<https://www.zpp.pl/artukul/1087-obnizki-w-samorzadach-niezgodne-z-prawem-analiza-prawna-i-kroki-do-podjecia-przez-jst> celem zapoznania się oraz proszę o przedstawienie własnej opinii i udzielenie, w terminie do 19 czerwca 2018 r., pisemnej odpowiedzi na poniższe pytania:

- 1) Jakie mogą być konsekwencje niepodjęcia przez radę powiatu uchwały zmieniającej wysokość wynagrodzenia starosty (nieprzedstawienia na radę powiatu projektu uchwały)?
- 2) Jakie mogą być skutki, jeżeli większość radnych w głosowaniu wypowie się przeciwko projektowi uchwały, bądź wszyscy radni wstrzymają się od głosu?
- 3) Czy możliwe jest wydanie dyspozycji przez pracodawcę (Starostwo Powiatowe) wypłaty niższego wynagrodzenia staroście w przypadku braku rozstrzygnięć rady opisanych w pyt. 1 i 2?

mgr Ryszard Anusiewicz

Sekretarz Powiatu

--

Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim
ul. Mickiewicza 46
17-100 Bielsk Podlaski
tel.: 085 833-26-52
faks: 085 833-26-12
www.powiatbielski.pl

