



Przew. Prez. Rady Gminy
[Signature]

Wrocław, 19 maja 2018 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.41.1.2018.NB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/213/2018 Rady Gminy Jemielno z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie obniżenia wynagrodzenia Wójta Gminy Jemielno.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jemielno na sesji w dniu 24 kwietnia 2018 r. podjęła uchwałę Nr XLI/213/2018 w sprawie obniżenia wynagrodzenia Wójta Gminy Jemielno, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 kwietnia 2018 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.) w związku z art. 42 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 108 ze zm.), poprzez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała obowiązuje od dnia 1 maja 2018 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Jemielno podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8, art. 36, art. 37 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz na podstawie § 3 i 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786 ze zm.). Przywołane przepisy stanowią podstawę prawną dla rady gminy do ustalania wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także określają poszczególne składniki tego wynagrodzenia i ich wysokość.

Działając na podstawie przytoczonych przepisów oraz z poszanowaniem określonych w nich granic wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia, Rada Gminy Jemielno obniżyła aktualnie urzędującemu Wójtowi Gminy Jemielno wysokość wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego, dodatku za wysługę lat oraz dodatku specjalnego.

W § 4 podjętej uchwały Rada Gminy Jemielno przyjęła ponadto, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 maja 2018 r.”.

Analizę zapisów przedmiotowej uchwały w pierwszej kolejności należy zacząć od wskazania, że wójt, jako pracownik samorządowy, zatrudniany jest w urzędzie gminy na podstawie wyboru. Przepisy prawa pracy określające status pracowników samorządowych określone zostały w ustawie o pracownikach samorządowych. Przepis art. 43 tejże ustawy w ustępie 1 wskazuje jednak, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Przy ocenie legalności podjętej przez Radę Gminy Jemielno uchwały należy więc brać pod uwagę przepisy obu ustaw.

Nie ulega wątpliwości, że do kompetencji rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), wynika to bowiem wprost z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. W kompetencji tej mieści się zarówno uprawnienie do określenia tego wynagrodzenia na początku kadencji, jak i zmiana jego wysokości w trakcie jej trwania. Możliwa jest zatem jednostronna zmiana wysokości wynagrodzenia i zarówno orzecznictwo, jak i doktryna pozostaje jednolite w tym zakresie. Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że niedopuszczalne jest dokonywanie tego rodzaju zmian, tj. poprzez obniżenie wysokości wynagrodzenia, bez zachowania stosownego okresu wypowiedzenia.

Na wstępie wyjaśnić należy, że w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych brak jest przepisów regulujących zagadnienie dotyczące wypowiedzania warunków pracy i płacy. Niewątpliwym w obecnym stanie prawnym pozostaje także fakt, że przepisy ustawy Kodeks pracy, a konkretnie art. 42, również nie mogą być stosowane wprost w stosunku do osób zatrudnionych na podstawie wyboru. Podstawowym argumentem uzasadniającym wykluczenie stosowania przepisów regulujących procedurę wypowiedzania warunków pracy i płacy w Kodeksie pracy jest szczególnie rodzaj stosunku, jakim jest stosunek pracy z wyboru. W przypadku bowiem nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy nie jest możliwe rozwiązanie stosunku pracy. Niedopuszczalność stosowania przepisu art. 42 Kodeksu pracy jest w związku z tym uzasadniona w zakresie, w jakim wymagana jest zgoda pracownika na zmianę warunków pracy lub płacy. Stanowi to logiczną konsekwencję przyznania radzie gminy kompetencji do jednostronnej zmiany wysokości wynagrodzenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Brak wyraźnego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę kwestii wypowiedzania warunków pracy i płacy, w odniesieniu do pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru, nie zwalnia jednak z obowiązku poszanowania podstawowych zasad prawa pracy, które obowiązują bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 października 2006 r. (sygn. akt II PK 27/06) podkreślił, że systemowa analiza przepisów prawa pracy (w rozumieniu art. 9 Kodeksu pracy) 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. Wskazał ponadto, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego charakterystyczne jest stosowanie powyższej zasady w odniesieniu do sytuacji, w których nie jest możliwe dokonanie wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 Kodeksu pracy. Do powyższego odniósł się także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 kwietnia 1998 r. (sygn. akt III ZP 5/98) rozpatrując sytuację faktyczną nauczyciela mianowanego. Do osób, w przypadku których podstawą zatrudnienia jest mianowanie, także nie ma zastosowania wprost art. 42 Kodeksu pracy. Sąd ten zwrócił uwagę, że skoro brakuje ustawowego upoważnienia do stosowania wobec nauczycieli mianowanych tego przepisu „odpowiednio”, to w grę wchodzi jedynie zastosowanie art. 42 § 2 w drodze analogii. W takiej sytuacji zmiana wynagrodzenia wymaga uprzedzenia równego okresowi wypowiedzenia. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 9 października 2006 r. (sygn. akt II PK 27/06), Sąd Najwyższy przywołał powyższą argumentację, w sprawie analogicznej, jak w uchwale Rady Gminy Jemielno, tj. obniżenia wynagrodzenia staroście bez zachowania okresu wypowiedzenia. Podkreślił, że skoro do stosunku pracy z wyboru nie można stosować wprost art. 42 Kodeksu pracy, a jest w nim dopuszczalna jednostronna zmiana wysokości wynagrodzenia na niekorzyść pracownika samorządowego, jakim jest starosta (w przedmiotowej sprawie wójtowi), to może to nastąpić tylko i wyłącznie z zachowaniem okresu uprzedzenia, równego okresowi wypowiedzenia. Wypowiedzenie zmieniające jest czynnością prawną złożoną, nie ma więc przeszkód, aby w takiej sytuacji w drodze analogii stosować ten przepis, jednak wyłącznie w zakresie ustanawiającym zachowanie okresu wypowiedzenia, co do wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia staroście.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada Gminy Jemielno, obniżając wynagrodzenie Wójtowi Gminy Jemielno bez zachowania stosownego okresu wypowiedzenia naruszyła w sposób istotny art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 42 ustawy Kodeks pracy poprzez zmianę wysokości wynagrodzenia na jego niekorzyść po upływie 7 dni od dnia podjęcia kwestionowanej uchwały. Organ nadzoru zwraca uwagę, że podstawa stosunku pracy Wójta, jaką jest wybór, nie zwalnia Rady Gminy Jemielno z obowiązku poszanowania podstawowych zasad prawa pracy, odnoszących się do każdego stosunku pracy. Organ nadzoru wskazuje, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLI/213/2018 Rady Gminy Jemielno z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie obniżenia wynagrodzenia Wójta Gminy Jemielno, było obniżenie dotychczasowego wynagrodzenia Wójta z dniem 1 maja 2018 r., a więc bez zachowania okresu wypowiedzenia. W konsekwencji uznać należy, że § 4 uchwały Rady Gminy Jemielno narusza w sposób istotny art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 42 ustawy Kodeks pracy. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak