



### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice, dalej, jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 36 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.), dalej, jako „ustawa” oraz z załącznikiem Nr 1 - I Tabela - część B - lp. 2 – tiret 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936), dalej jako „rozporządzenie”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 grudnia 2018 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr II/29/2018 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowaniu sprawozdań z jego działalności. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy, pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie wyboru w urzędzie gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały (art. 8 ust. 2 ustawy). Pracownik samorządowy ma prawo do wynagrodzenia zasadniczego, dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej, jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (art. 36 ust. 2 ustawy). Do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą

uprawnienia pracownicze (art. 38 ust. 5 ustawy). Pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny (art. 36 ust. 4 ustawy). Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) należy się ponadto dodatek specjalny (art. 36 ust. 3 ustawy).

Warunki i sposób wynagradzania wójta, maksymalny poziom dodatku funkcyjnego oraz wysokość dodatku specjalnego określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (por. art. 37 ustawy).

Zgodnie z powyższym, przedział kwotowy wynagrodzenia zasadniczego dla prezydenta miasta (miasta na prawach powiatu) do 300 tys mieszkańców został określony w załączniku Nr 1 do rozporządzenia. Zgodnie z treścią załącznika Nr 1 - I Tabela - część B - lp. 2 – tiret 2 do rozporządzenia, prezydentowi miasta (miasta na prawach powiatu) do 300 tys mieszkańców można przyznać wynagrodzenie zasadnicze w wysokości od 3800 zł do 5000 zł. Należy zauważyć, że stawki te obowiązują od 1 lipca 2018 r.

Powyżej wskazany przepis załącznika do rozporządzenia ma zastosowanie do wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice, gdyż Miasto Gliwice jest miastem na prawach powiatu do 300 tys. mieszkańców – zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2017 r. w Mieście Gliwice zamieszkiwało 182156 osób (publ. Główny Urząd Statystyczny – Powierzchnia i Ludność w przekroju terytorialnym w 2017 r., Powierzchnia, Ludność oraz Lokaty według Gmin, Warszawa 2017, ISSN 1505-5507).

Biorąc pod uwagę powyżej wskazane przepisy, trzeba wskazać, iż Rada Miasta w kształtowaniu składników wynagrodzenia Prezydenta nie ma nieograniczonych możliwości, lecz jest obowiązana stosować zasady określone przepisami ustawy oraz przepisami rozporządzenia wydanego w wykonaniu tej ustawy.

Tymczasem, § 2 tiret pierwsze uchwały jest sprzeczny z art. 36 ust. 2 ustawy w związku z załącznikiem Nr 1 - I Tabela - część B - lp. 2 – tiret 2 do rozporządzenia. W treści wyżej wskazanego przepisu uchwały przyznano Prezydentowi *wynagrodzenie zasadnicze: 6 200 zł na podstawie dyspozycji art. 36 ust. 1 i 2 w związku z art. 37 ust. 3 ustawy.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta przyznając Prezydentowi Miasta wynagrodzenie zasadnicze jest obowiązana do jego ustalenia na poziomie wskazanym w rozporządzeniu, tj. w kwocie pomiędzy 3800 a 5000 zł, a nie - jak ustalono w uchwale - na poziomie 6200 zł. Przyznana Prezydentowi Miasta kwota wynagrodzenia zasadniczego jest wyższa od dopuszczalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego w rozporządzeniu. Dodatkowo, trzeba podkreślić, iż nieprawidłowe określenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wpływa także na wysokość dodatku specjalnego oraz dodatku za wieloletnią pracę, jako że wynagrodzenie zasadnicze stanowi podstawę do wyliczenia wysokości tych dodatków.

Pismem Przewodniczącego Rady Miasta Gliwice z dnia 4 stycznia 2019 r. nr 0004.2.2019 Strona skorzystała z prawa złożenia wyjaśnień w sprawie, podnosząc że *Rada Ministrów nie ma kompetencji do*

*ustalania w drodze rozporządzenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie wyboru, do których zalicza się prezydent miasta na prawach powiatu do 300 tys. mieszkańców. Przepis art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, zawierający delegację ustawową do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów wyraźnie odróżnia warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych od minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia bądź jego poszczególnych elementów. W wyjaśnieniach tych podniesiono również, że ustawodawca nie upoważnił Rady Ministrów do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego (ani minimalnego, ani maksymalnego) pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru. Zatem regulacja zawarta w załączniku nr 1 -I Tabela-cześć B- lp. 2 - tiret 2 do rozporządzenia wykracza poza zakres delegacji ustawowej. W związku z powyższym Rada Miasta uznała, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwał, w sytuacji gdy podstawę prawną jej podjęcia stanowią przepisy rozporządzenia nie jest zwolniony z obowiązku oceny zgodności treści rozporządzenia z treścią delegacji ustawowej, zwłaszcza w sytuacji, gdy przekroczenie delegacji jest ewidentne. W związku z powyższym, zdaniem Strony, podejmując uchwałę Nr II/29/2018 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice, Rada Miasta Gliwice miała na względzie, że jedynym wiążącym radę gminy ograniczeniem wysokości wynagrodzenia zasadniczego wójta/burmistrza/prezydenta miasta jest przepis art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. (...) Uchwała Rady Miasta Gliwice jest zgodna z tym przepisem.*

Odnosząc się do wyjaśnień złożonych w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru zauważa, że nie jest uprawniony do dokonywania oceny konstytucyjności obowiązujących przepisów ustaw i rozporządzeń, jako że - tak jak każdy organ administracji publicznej stosujący prawo - jest nimi związany. Organ nadzoru dokonuje oceny legalności aktów normatywnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego badając je w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych stanowiło już część porządku prawnego, jako że jego przepisy obowiązują od 1 lipca 2018 r. Organ nadzoru nie może zatem pomijać ich w toku badania zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy j.s.t. Skoro przepisami tego rozporządzenia Rada Ministrów ustaliła m.in. maksymalną wysokość wynagrodzenia zasadniczego, jakie można ustalić wójtom, burmistrzom i prezydentom miast organ nadzoru obowiązany jest zweryfikować uchwały również w zakresie zgodności z tymi przepisami rozporządzenia. W przypadku przedmiotowej uchwały stwierdzono przekroczenie wysokości ustalonego wynagrodzenia zasadniczego w stosunku do dopuszczalnej wysokości o 1.200 zł, co - jak już wyżej wspomniano - miało znaczenie również dla ustalenia wysokości dodatków do tego wynagrodzenia. Z tego też względu nie było możliwe zakwestionowanie uchwały jedynie w zakresie jej § 2 tiret pierwszego, a konieczne stało się podważenie jej legalności w całości.

Wspomnieć jednocześnie należy, że jedynym kryterium, na podstawie którego organ nadzoru dokonuje badania danego aktu prawnego organu j.s.t., jest kryterium legalności. Niedopuszczalna jest zatem ocena uchwał pod innym kątem np.: słuszności czy zasadności podjęcia określonej uchwały dla realizacji potrzeb wspólnoty lokalnej. Inne aspekty podjęcia uchwały nie mogą być przez organ nadzoru oceniane.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Podkreślić również należy, że zgodnie z art. 188 Konstytucji RP to Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawie m.in. zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Zatem to Trybunał, realizując kompetencję określoną w art. 188 pkt 1–3 i 5 Konstytucji RP, bada, czy wskazana jako przedmiot kontroli norma prawna jest zgodna z normą-wzorcem. (zob. *A. Jamróz*, Norma prawna, s. 316 i n.; *K. Wojtyczek*, Sądownictwo konstytucyjne, s. 42 i n.).

Rada Miasta nie jest uprawniona do dokonania oceny, czy dane rozporządzenie jest zgodne z ustawą, czy w prawidłowy sposób wypełnia upoważnienie ustawowe i wreszcie, czy istniała delegacja do wydania rozporządzenia w tym zakresie, w inny sposób jak tylko poprzez wystąpienie o zbadanie tych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny. Zatem, Rada Miasta jest zobligowana do stosowania powszechnie obowiązującego prawa, w tym rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Podczas podejmowania uchwały Nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice Rada Miasta Gliwice powinna więc określić wysokość wynagrodzenia zasadniczego na poziomie wskazanym w rozporządzeniu.

Jedynie na marginesie można zauważyć, że zarówno rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich z dnia 2 sierpnia 2005 r. (Dz.U. Nr 146, poz. 1223, ze zm.), jak i rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z dnia 18 marca 2009 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786, ze zm.) także zawierały regulacje dot. wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Natomiast upoważnienie ustawowe zawarte w art. 37 ust. 1 ustawy nie ulegało zmianie.

Z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości uchwałę Nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Reasumując, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

NPII.4131.1.687.2018

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 2096 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice, dalej, jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.), dalej, jako „ustawa” w związku z załącznikiem Nr 1 - I Tabela - część B - lp. 2 – tiret 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936), dalej jako „rozporządzenie”.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 grudnia 2018 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr II/29/2018 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy, pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta). Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały (art. 8 ust. 2 ustawy). Natomiast jak wynika z treści art. 36 ust. 2 ustawy, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przysługuje dodatek specjalny (art. 36 ust. 3 ustawy) Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 4 ustawy pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny.

Następnie należy wskazać, że przedział kwoty wynagrodzenia zasadniczego dla prezydenta miasta (miasta na prawach powiatu) do 300 tys mieszkańców został określony w załączniku Nr 1 do rozporządzenia. Zgodnie z treścią załącznika Nr 1 - I Tabela - część B - lp. 2 – tiret 2 do rozporządzenia, prezydentowi miasta (miasta na prawach powiatu) do 300 tys mieszkańców można

*Dokument podpisany elektronicznie.*

przyznać wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 3800 zł – 5000 zł. Należy zauważyć, że stawki te obowiązują od 1 lipca 2018 r.

Powyżej wskazany przepis załącznika do rozporządzenia ma zastosowanie do wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice, gdyż Miasto Gliwice jest miastem na prawach powiatu do 300 tys. mieszkańców – zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2017 r. w Mieście Gliwice zamieszkiwało 182156 osób (publ. Główny Urząd Statystyczny – Powierzchnia i Ludność w przekroju terytorialnym w 2017 r., Powierzchnia, Ludność oraz Lokaty według Gmin, Warszawa 2017, ISSN 1505-5507).

Biorąc pod uwagę powyżej wskazane przepisy, trzeba wskazać, iż Rada Miasta w kształtowaniu składników wynagrodzenia wójta nie ma nieograniczonych możliwości, lecz jest obowiązana stosować zasady określone przepisami ustawy oraz przepisami rozporządzenia wydanego w wykonaniu tej ustawy.

Tymczasem, § 2 tiret pierwsze uchwały jest sprzeczne z art. 36 ust. 2 ustawy w związku z załącznikiem Nr 1 - I Tabela - część B - lp. 2 – tiret 2 do rozporządzenia. W treści wyżej wskazanego przepisu uchwały wskazano, że *wynagrodzenie zasadnicze: 6 200 zł na podstawie dyspozycji art. 36 ust. 1 i 2 w związku z art. 37 ust. 3 ustawy.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta przyznając Prezydentowi Miasta wynagrodzenie zasadnicze jest obowiązana do jego ustalenia na poziomie wskazanym w rozporządzeniu, tj. w kwocie pomiędzy 3800- 5000 zł, a nie jak ustalono w uchwale na poziomie 6200 zł. Przyznana Prezydentowi Miasta kwota wynagrodzenia zasadniczego jest wyższa od dopuszczalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego w rozporządzeniu. Dodatkowo, trzeba podkreślić, iż nieprawidłowe określenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wpływa także na podstawę naliczenia dodatku specjalnego oraz dodatku za wieloletnią pracę.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **18 stycznia 2019 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału

Iwona Andruszkiewicz

*Dokument podpisany elektronicznie.*