



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 czerwca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Iwona Wiesner (spr.) Sędzia WSA Barbara Brandys-Kmieciak Sędzia WSA Małgorzata Herman
Protokolant	Katarzyna Czabaj

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 czerwca 2019 r.
sprawy ze skargi Miasta Gliwice
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 18 stycznia 2019 r. nr NPII.4131.1.687.2018
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia
Prezydenta Miasta

oddala skargę.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY REFERENT
Izabela Maj-Dzubańska

UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym z 18 stycznia 2019r. nr NPII.4131.1.687.2018 wydanym na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018r., poz. 994 ze zm.) stwierdził nieważność uchwały nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z 13 grudnia 2018r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice w całości jako sprzecznej z art. 36 ust. 2 i 3 ustawy z 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2018r. poz. 1260 ze zm.) oraz z załącznikiem nr 1 Tabela I – część B - lp. – 2- tiret 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018r., poz. 936, dalej: rozporządzenie).

Zawiadomieniem z 21 grudnia 2018r. organ nadzoru powiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z 13 grudnia 2018r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice w całości jako sprzecznej z art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych.

Pismem z 4 stycznia 2019r. strona złożyła w sprawie wyjaśnienia. Wskazano, że art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych zawierając delegację ustawową do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów wyraźnie odróżnia warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych od minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia bądź jego elementów. Wynika to z punktów 3, 4 i 5 powołanego przepisu. Pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru dotyczy punkt 4, w którym brak jest delegacji do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego w odróżnieniu od punktów 3 i 5. Wobec powyższego regulacja zawarta w załączniku nr 1, Tabeli I, części B, lp.2, tiret 2 do rozporządzenia wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Wskazano, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez wskazane organy, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a przepis ten stanowi rozwinięcie zasady legalizmu zawartej w art. 7 Konstytucji RP. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem

prawodawcy jest określenie zarówno podstaw jak i granic działania organów władzy publicznej (postanowienie TK Ts 216/04 z 9.05.2005r.). Pogląd ten znajduje zastosowanie również w działalności organów, które kontrolują przestrzeganie kompetencji przez organy jednostek samorządu terytorialnego (rozstrzygnięcie nadzorcze z 3.01.2014r. NPII.4131.1.602.2013).

Wobec powyższego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwał, w sytuacji gdy podstawę prawną jej podjęcia stanowią przepisy rozporządzenia, nie jest zwolniony od obowiązku oceny zgodności treści rozporządzenia z treścią delegacji ustawowej, zwłaszcza w sytuacji gdy przekroczenie tej delegacji jest ewidentne, jak w niniejszej sprawie (wyrok NSA z 19.08.2010r. II OSK 893/10, wyrok WSA w Poznaniu z 15.02.2013r. II SA/Po 402/12).

Podjmując uchwałę nr II/29/2018 Rada Miasta Gliwice miała na względzie, że jedynym wiążącym Radę ograniczeniem wysokości wynagrodzenia zasadniczego prezydenta miasta jest art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym maksymalne wynagrodzenie nie może przekraczać miesięcznie siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w oparciu o przepisy ustawy z 23 grudnia 1999r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018r. poz. 373, 730, 912).

W dniu 18 stycznia 2019r. Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze. Uzasadniając swe stanowisko Wojewoda Śląski wskazał, że na sesji Rady Miasta Gliwice 13 grudnia 2018r. przyjęto uchwałę nr II/29/2018 w sprawie ustalenia wynagrodzenia prezydenta Miasta Gliwice. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru 19 grudnia 2018r.

Organ nadzoru dokonując badania legalności uchwały odwołał się do art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowaniu sprawozdań z jego działalności. Zgodnie z 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 tych osób związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności wyznaczona przez wójta, burmistrz, prezydenta miasta osoba zastępująca go lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie tych osób ustala w drodze uchwały rada gminy zgodnie z art. 8 ust. 9 ustawy o pracownikach samorządowych. 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 do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w oparciu o art. 36 ust. 2 ustawy. Pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny (art. 36 ust. 5). Wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta należny jest dodatek specjalny (art. 36 ust. 3). Warunki wynagradzania określa rozporządzenie Rady Ministrów z 15 maja 2018r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych. Kwoty wynagrodzenia dla prezydenta miasta do 300 tysięcy mieszkańców określono w załączniku nr 1 do powyższego rozporządzenia, w Tabeli I, części B, lp. 2, tiret 2 w wysokości od 3.800 zł do 5.000 zł, a stawki te obowiązują od 1 lipca 2018r. Przepis ten ma zastosowanie do wynagradzania Prezydenta Miasta Gliwice, miasta na prawach powiatu liczącego ponad 182 tysiące mieszkańców w 2017r. Rada Miasta zobowiązana jest ustalać wynagrodzenia prezydenta w wyżej opisanych ramach.

W ocenie organu nadzoru § 2 tiret 1 uchwały z 13 grudnia 2018r. jest sprzeczny z art. 36 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z załącznikiem nr 1, Tabela I, część B, lp.2, tiret 2 rozporządzenia. W kwestionowanej jednostce redakcyjnej uchwały przyznano Prezydentowi Miasta wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 6.200 zł na podstawie art. 36 ust. 1 w zw. z art. 37 ust. 3 ustawy, miast przewidzianego w rozporządzeniu w kwocie pomiędzy 3.800 zł a 5.000 zł. W ten sposób wynagrodzenie zasadnicze Prezydenta Miasta jest wyższe niż określone w rozporządzeniu, co pośrednio wpływa na wysokość dodatku specjalnego i dodatku za wieloletnią pracę.

Przewodniczący Rady Miasta Gliwice pismem z 4 stycznia 2019r. wskazał, że Rada Ministrów nie ma kompetencji do ustalania w drodze rozporządzenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie wyboru. 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 elementów. Regulacja zwarta w załączniku nr 1, tabeli 1, części B, lp. 2, tiret 2 do rozporządzenia wykracza ewidentnie poza zakres delegacji ustawowej. W związku z powyższym Rada Miasta podejmując uchwałę nr II/29/2018 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice była jedynie związana treścią art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, a badana uchwała jest zgodna z prawem.

Odnosząc się do tego stanowiska organ nadzoru wskazał, że nie jest uprawniony do oceny konstytucyjności obowiązujących przepisów ustaw i rozporządzeń, a jako organ administracji publicznej stosuje prawo i jest nim związany. Organ nadzoru dokonuje oceny legalności aktów normatywnych uchwalanych przez jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. W dniu podjęcia badanej uchwały rozporządzenie Rady Ministrów z 15 maja 2018r. stanowiło część porządku prawnego, a jego przepisy obowiązują od 1 lipca 2018r. Wobec powyższego organ nadzoru w toku badania zgodności z prawem uchwały nie może pominąć powołanych przepisów.

W przypadku badanej uchwały stwierdzono przekroczenie maksymalnej wysokości ustalonego rozporządzeniem wynagrodzenia Prezydenta Miasta, a w konsekwencji również zależnej od niej wysokości dodatków. Konieczne stało się więc zakwestionowanie całej uchwały, nie zaś tylko § 2 tiret 1 odnoszącego się bezpośrednio do wysokości wynagrodzenia zasadniczego z punktu widzenia jej legalności.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. W oparciu o art. 188 Konstytucji RP to Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Rada miasta nie jest uprawniona do dokonywania oceny zgodności rozporządzenia z ustawą i zawartą w niej delegacją, a może jedynie wystąpić o zbadanie tych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny. Rada Miasta zobligowana jest do stosowania powszechnie

obowiązującego prawa, zatem również rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018r. Podkreślono, że zarówno rozporządzenie z 2 sierpnia 2005r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. nr 146, poz. 1223 ze zm.), jak i obecnie obowiązujące rozporządzenie zawierały regulacje obejmujące wysokość wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, zaś upoważnienie ustawowe zawarte w art. 37 ust. 1 ustawy nie uległo zmianie.

Pismem z 13 lutego 2019r. złożono skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze domagając się jego uchylenia.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucono niezgodność z prawem polegająca na naruszeniu następujących przepisów:

1. art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 36 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych w zw. z art. 7 Konstytucji RP poprzez ich błędną wykładnię polegająca na uznaniu, że Rada Miasta Gliwice nie ma uprawnienia do samodzielnego ustalania wynagrodzenia Prezydenta Miasta w zakresie wynagrodzenia zasadniczego w drodze uchwały, w sytuacji gdy rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej oraz, że Rada Miasta Gliwice jest obowiązana stosować zasady określone przepisami rozporządzenia bez względu na ich zgodność z Konstytucją RP;

2. art. 36 ust. 1, 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych w zw. z art. 37 ust.1 pkt 4 i ust. 3 tej ustawy w zw. z załącznikiem nr I, Tabelą I, częścią B, lp.2, tiret 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych w zw. z art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że wskazany przepis załącznika do rozporządzenia ma zastosowanie do wynagrodzenia zasadniczego Prezydenta Miasta Gliwice, podczas gdy został on wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej, a zatem nie stanowi on podstawy prawnej, która winna być uwzględniana przy podejmowaniu uchwały w sprawie wynagrodzenia Prezydenta Miasta;

3. art. 36 ust. 1,2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych w zw. z art. 37 ust. 3 tej ustawy poprzez ich zastosowanie w sytuacji, w której przepisy załącznika nr I, Tabelą I, częścią B, lp.2, tiret 2 do rozporządzenia z 2018r. nie są wiążące jako wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych i w związku z tym sprzeczne z art. 7 i art. 92 ust. 2 Konstytucji RP;

4. Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego zastosowanie i stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta jako sprzecznej z art. 36 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz z załącznikiem nr I, Tabelą I, częścią B, lp.2, tiret 2 do rozporządzenia z 2018r., podczas gdy wskazany przepis rozporządzenia nie może stanowić podstawy do oceny zgodności z prawem uchwały rady gminy, gdyż został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej, a więc z naruszeniem art. 7 i 92 ust. 2 Konstytucji RP, a uchwała jest zgodna ze wszystkimi obowiązującymi przepisami prawa regulującymi zasady ustalania wynagrodzenia prezydenta miasta na prawach powiatu do 300 tysięcy mieszkańców, a w szczególności art. 36 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 37 ust. 3 tej ustawy i w konsekwencji nie może zostać uznana za sprzeczna z prawem.

W uzasadnieniu skargi w całości podtrzymano zajęte w sprawie stanowisko, w szczególności podkreślając odmienność statusu pracownika zatrudnionego w wyniku wyboru od np. pracownika zatrudnianego w wyniku powołania. Delegacja ustawowa zawarta w art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy dotyczy tylko dodatku funkcyjnego i odmiennie traktuje pracowników zatrudnionych w drodze powołania. Skoro zatem ustawa o pracownikach samorządowych nie wskazuje konkretnej stawki wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru oraz nie daje delegacji ustawowej w tym zakresie do działania Radzie Ministrów, to Rada Miasta w ramach wyłącznej kompetencji do ustalania wynagrodzenia prezydenta musi ustalić stawkę wynagrodzenia zasadniczego, biorąc pod uwagę zajmowane stanowisko, posiadane kwalifikacje oraz ograniczenia wynikające z art. 37 ust. 3 ustawy. Rada Ministrów bez podstawy prawnej wkroczyła w kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, ograniczając jej swobodę działania w ustawowych ramach. Z dyspozycji art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych wynika upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia warunków i

sposobu wynagradzania pracowników samorządowych, jednakże w przepisie tym brak upoważnienia do określenia maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru. Wynagrodzenie tych pracowników zostało ograniczone z mocy art. 37 ust. 3 powołanej ustawy. Wobec powyższego Rada Ministrów winna ograniczyć się do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków i sposobu wynagradzania pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru. Art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych upoważnia Radę Ministrów wyłącznie do uregulowania maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego. Jednocześnie ustawodawca w art. 37 ust. 3 ustawy zastrzegł maksymalne wynagrodzenie pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru, co oznacza, że ustawodawca zrezygnował z określenia maksymalnego poziomu jednego ze składników wynagrodzenia tj. wynagrodzenia zasadniczego. Z powyższego wywodu wynika, że rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w zakresie wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych pochodzących z wyboru narusza art. 7 Konstytucji RP oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 37 ust. 1 i ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Skarżący podkreślił, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwały w sytuacji, gdy podstawę prawną jej podjęcia mają stanowić przepisy rozporządzenia, nie jest zwolniony z obowiązku oceny zgodności treści rozporządzenia z treścią delegacji ustawowej zwłaszcza w sytuacji, gdy przekroczenie tej delegacji jest ewidentne (wyrok NSA z 19.08.2010r. II OSK 893/10, wyrok WSA w Poznaniu z 15.02.2013r. III SA/Po 402/12, orzeczenie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 3.01.2014r. NP.4131.1.602.2013). Jednocześnie odwołano się do art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie kompetencji sądów do rozstrzygania o konstytucyjności aktów prawa niższego rzędu (postanowienie TK z 13.01.1998r. U 2/97, wyroki NSA z 16.01.2006r. I OSP 2/2205, z 11.04.2017r. I OSK 1904/15).

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Śląski wniósł o jej oddalenie w całości podtrzymując stanowisko prezentowane w sprawie. Podkreślono, że jedynym organem uprawnionym do oceny konstytucyjności danego aktu prawnego jest Trybunał Konstytucyjny zgodnie z art. 188 Konstytucji RP. Organy administracji

publicznej, przestrzegając zasady prawomocności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018r., poz. 1302 ze zm., dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego podlegają kognicji sądu administracyjnego.

W przypadku rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu gminy kryterium zastosowania tego aktu nadzoru określone zostało w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do tego przepisu, nieważna jest uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem. Przy czym z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym należy wyprowadzić wniosek, że sprzeczność uchwały z prawem zachodzi w sytuacji, kiedy takiemu aktowi można postawić zarzut "istotnego naruszenia prawa"; zgodnie bowiem z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się w szczególności wydanie aktu z naruszeniem: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów prawa materialnego – np. przez wadliwą ich wykładnię, przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jak również wydanie uchwały bez podstawy prawnej (por.m.in. wyroki NSA: z 12.04.2011 r., sygn. akt II OSK 117/11; z 26.05.2011 r., sygn. akt II OSK 412/11; z 11.02.1998 r., sygn. akt II SAWr 1459/97). Na wymóg

wyrażniej sprzeczności z normą prawną wyższego rzędu w aspekcie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy wskazał NSA w wyroku z 12 września 2017 r. sygn. akt II OSK 2884/16 (wszystkie powołane na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) podkreślając, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Jak wynika z art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. W ramach tego nadzoru wojewoda orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, gdy stwierdzi ich sprzeczność z prawem (art. 91 ust. 1 ustawy). Wojewoda, wydając zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze 18 stycznia 2019r. stwierdzające nieważność uchwały nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z 13 grudnia 2018r. uczynił to w przewidzianym art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym trzydziestodniowym terminie.

Uprawnienia rady gminy w zakresie ustalania wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w wyniku wyboru w formie uchwały określa art. 18 ust. 2 pkt ustawy o samorządzie gminnym (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 może mu być przyznany dodatek funkcyjny i dodatek specjalny stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych, a kwestie te reguluje art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych.

W zaskarżonej uchwale Rada Miasta Gliwice ustaliła Prezydentowi Miasta wynagrodzenie miesięczne w łącznej kwocie 12.525 zł powołując się na art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych określający maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, które 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 2018 r. poz. 2288). Wynagrodzenie to składa się z wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 6.200 zł na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 w zw. z art. 37 ust. 3 ustawy, z dodatku funkcyjnego w

kwocie 2.000 zł na podstawie art. 36 ust. 1 i 4 ustawy oraz § 3 pkt 1 w zw. z lit B, lp. 2 tiret 2 kolumna 4 Tabeli I stanowiącej załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018r. na podstawie art. 37w zakresie maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego ustalonego tym rozporządzeniem na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych, z dodatku specjalnego w kwocie 3.085 zł ustalonego na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 oraz § 6 rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 37 ust. 1 pkt 6 ustawy, dodatku za wieloletnią pracę w postaci 20% wynagrodzenia zasadniczego wysokości 1.240 zł na podstawie art. 36 ust. 2 oraz art. 38 ust. 1 ustawy.

Osią sporu jest więc wysokość wynagrodzenia zasadniczego Prezydenta Miasta ustalona w załączniku nr 1 do rozporządzenia, Tabeli I, lit. B, lp. 2, tiret 2, a pominięta w uchwale z 13 grudnia 2018r. W tym miejscu trzeba wskazać, że do 30 czerwca 2018r. wynagrodzenie zasadnicze prezydenta miasta na prawach powiatu do 300 tysięcy mieszkańców było określone w kwotach 4.800zł - 6 200 zł, zaś od 1 lipca 2018r. określono je w kwotach 3.800 zł - 5.000 zł.

Art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych, kwestionowany przez stronę skarżącą, określa zakres delegacji dla Rady Ministrów:

1. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

1) wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi;

2) minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach;

3) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, 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, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;

5) maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;

- 6) wysokość dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3;
- 7) warunki przyznawania i wypłacania dodatku za wieloletnią pracę;
- 8) warunki ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania;
- 9) warunki ustalania prawa do jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy i jej wypłacania.

Według słownika języka polskiego PWN „warunki” to okoliczności, w których ktoś żyje, działa, przebywa, w których coś się dzieje, zachodzi, zaś „sposób” to określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś, zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania, to, co umożliwi osiągnięcie lub wykonanie czegoś. Z powyższego wynika, że przyjęte w art. 37 ust. 1 pkt 4 określenie „warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych” należało rozumieć szeroko, jako upoważnienie do wyznaczania warunków wynagradzania, zaś jedynie dla dodatku funkcyjnego wskazano maksymalny poziom. Podkreślić trzeba, że treść przywołanego przepisu nie uległa, co do istoty zmianie od jego pierwotnej wersji z 18 grudnia 2008r. (Dz.U.2008.223.1458), czego strona skarżąca nie kwestionuje. Stwierdzić należy, że w brew twierdzeniom skargi (str. 6) określenie użyte przez ustawodawcę w art. 37 ust. 1 pkt 4 jest wystarczająco precyzyjne, a winno być interpretowane łącznie z wypełniającymi te delegację przepisami rozporządzenia wraz z załącznikami. Z treści kwestionowanego przepisu nie wynika bowiem brak delegacji ustawowej do wskazania wartości wynagrodzenia zasadniczego, tym bardziej, że kwestionowana fraza znalazła zastosowanie również w art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy. Nie można podzielić poglądu strony skarżącej, że art. 37 ust. 1 pkt 4 nie zawiera delegacji ustawowej do określenia maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru. Podkreślić należy, że art. 37 ust. 1 w punktach 3, 4 i 5 reguluje kwestie wynagrodzenia różnych grup pracowników samorządowych, a ze względu na ich pozycję w organach władzy samorządowej rozróżnienie to jest usprawiedliwione. Nie zasługuje również na akceptację pogląd wyrażony przez stronę skarżącą, że Rada Ministrów winna ograniczyć się do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków i sposobu wynagradzania, pozostawiając pracodawcy samorządowemu szerokie możliwości ich kształtowania. Odzwierciedlenie tej zasady

znalazło swe miejsce w treści samego kwestionowanego rozporządzenia oraz towarzyszących mu załączników, gdzie wynagrodzenie zasadnicze prezydenta miasta na prawach powiatu do 300 tysięcy mieszkańców określono każdorazowo w widełkach, pozwalających organom gminy na ukształtowanie tegoż wynagrodzenia stosownie do zakresu obowiązków i kompetencji. Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych i rozporządzenie Rady Ministrów stanowią podstawowe kryterium ustalania wysokości wynagrodzenia dla pracowników samorządowych z wyboru. Art. 13 k.p. stanowi, że pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę, a warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności poprzez ustalenie najniższego wynagrodzenia za pracę. Z przepisu tego wynika, że wynagrodzenie za pracę musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez przepisy o zakresie wynagrodzenia dla określonej grupy pracowników, w tym wypadku określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. (wyrok WSA w Gdańsku z 6.12.2018r. sygn. akt III SA/Gd 735/18, wyrok WSA w Łodzi z 13.11.2018r. sygn. akt III SA/Łd 849/18). W rozstrzyganym sporze rację należało więc przyznać Wojewodzie Śląskiemu bowiem przekroczenie przez Radę Gminy kompetencji, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi jego istotne naruszenie skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Kontrolowane rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy zawiera prawidłowe uzasadnienie prawne i faktyczne, które jednoznacznie wskazuje na czym polegało i w czym się wyrażało naruszenie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Rozstrzygnięcie zostało podjęte w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania. Pismem z 21 grudnia 2018 r. wojewoda zawiadomił gminę o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz zapewnił jej możliwość czynnego udziału w postępowaniu i wypowiedzenia się w sprawie czego dowodem jest pismo strony skarżącej z 4 stycznia 2019 r. Jeśli zatem przepisy prawa nie przyznają radzie gminy samodzielnych i samoistnych uprawnień do ustalania zasad wynagradzania pracowników samorządu gminnego, to uchwała tego organu regulująca omawianą kwestię w sposób odmienny od przepisów prawa mających charakter bezwzględnie obowiązujących, narusza prawo w sposób istotny i

dlatego na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wojewoda uprawniony był do stwierdzenia jej nieważności. Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych jednoznacznie zawierają regulacje obejmujące kwestie wynagradzania tych osób, konkretyzując je jedynie w kwestionowanym rozporządzeniu, które było od 2008 roku powszechnie przez gminy stosowane, a zawarte tam regulacje nie budziły wątpliwości konstytucyjnych.

Wobec powyższego stwierdzić należało, że kwestionowane przez stronę skarżącą w skardze przepisy nie naruszają norm konstytucyjnych, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tymi unormowaniami organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza w niniejszej sprawie, że organy gminy podejmując uchwały nie posiadają samodzielnych uprawnień do kwestionowania zgodności aktów prawnych niższego rzędu z Konstytucją RP. Pogląd prezentowany w skardze w tym zakresie (art. 8) opiera się na orzeczeniach sądów administracyjnych (wyrok WSA w Poznaniu z 15.02.2013r. III SA/Po 402/12) jednakże wydanych w odmiennym stanie prawnym, gdyż już po rozstrzygnięciu kluczowych w sprawie kwestii przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06.

Z przedstawionych wyżej względów uznając należało, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza prawa, a skarga winna ulec oddaleniu na mocy art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

STARSZY REFERENT

Izabela Maj-Dziubańska
Izabela Maj-Dziubańska

