

PROJEKT

DRUK NR

925

Urząd Miejski w Gliwicach
Sekretariat Biura Rady Miasta

data wpływu **31-10-2018**

UM

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA GLIWICE

z dnia 2018 r.

w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260) oraz ustawy 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 r. Nr 90 poz. 759 ze zm.)

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) na wniosek Przewodniczącego Rady Miasta Gliwice

**Rada Miasta Gliwice
uchwala, co następuje:**

§ 1. Postanawia się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, w szczególności z:

- 1) art. 2, art. 7, art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
- 2) art. 165 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1, 4 ust. 2, 7 ust. 2 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego
- 3) art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 37 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260)
- 4) z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także z preambułą i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy 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 r. Nr 90 poz. 759 ze zm.).

§ 2. Udziela się pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Miasta Gliwice przed Trybunałem Konstytucyjnym radcy prawnemu Rafałowi Wróblowi (nr wpisu na listę radców prawnych: Kt 2135).

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Gliwice oraz Prezydentowi Miasta Gliwice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Miasta Gliwice
marek pszonak
Marek Pszonak
2010-10-31

RADCA PRAWNY
Rafał Wróbel
Rafał Wróbel
(KT 2135)

Uzasadnienie

Ustawą z dnia **15 września 2017 r.** o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1930, dalej: u.p.s.) znowelizowano ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Jak wskazano w treści uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej: „*Projektowana ustawa ma na celu zmianę ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.; dalej: ustawa) i zakłada usunięcie przepisów dotyczących gabinetów politycznych funkcjonujących na szczeblu samorządowym przy wójtach (burmistrzach, prezydentach miast), starostach i marszałkach województwa. Poprzez skreślenie punktu 2) w ust. 2 w art. 4 ustawy, skreślenie art. 17 i art. 33 oraz zmianę brzmienia punktu 1 w art. 37 ust. 1 istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy gabinety polityczne stracą podstawę prawną swojego istnienia i tym samym ulegną rozwiązaniu z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.*”

Ww. ustawą z art. 37 ust. 1 u.p.s., stanowiącego podstawę do wydania rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, usunięto upoważnienie do określenia wykazu stanowisk obejmującego doradców i asystentów. Ustawa nowelizująca nie obejmowała innych zmian poza wskazanymi powyżej, w szczególności w żaden sposób nie odnosiła się do wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych.

Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu **18 listopada 2017 r.**, przy czym zgodnie z jej art. 3: „*Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*” (tj. do **19 maja 2018 r.**).

W dniu **20 lutego 2018 r.** na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. W uzasadnieniu oraz ocenie skutków regulacji do ww. projektu, opracowanej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wskazano, że projekt nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych pomija stanowiska doradców i asystentów, których możliwość zatrudniania została uchylona ww. ustawą. Podkreślono również, że wiele dotychczasowych regulacji zostało utrzymanych, przy czym w niektórych przypadkach proponuje się nowe rozwiązania, a to z uwagi na prawie dziesięcioletni okres obowiązywania dotychczasowego rozporządzenia, a także napływające do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wątpliwości w zakresie stosowania przepisów rozporządzenia oraz potrzebę ich dostosowania do zmieniających się przepisów. Projekt rozporządzenia, jego uzasadnienia i ocena skutków regulacji nie przewidują zmian w zakresie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ich zastępców i innych wybranych grup pracowników samorządowych. Wręcz przeciwnie – w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wskazano, że poziom wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach nie uległ zmianie.

Projekt rozporządzenia w opisanym kształcie został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. W dniu **28 marca 2018 r.** na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu

i Samorządu Terytorialnego przedłożony projekt uzyskał pozytywną opinię.

W lutym i marcu br. przedmiotem debaty publicznej stał się system dodatkowych pensji, które w postaci nagród otrzymywali członkowie rządu RP, wiceministrowie oraz pracownicy gabinetów politycznych. W reakcji na wizerunkowy kryzys oraz spadające poparcie dla partii Prawo i Sprawiedliwość, jej prezes Jarosław Kaczyński w dniu **5 kwietnia 2018 r.** ogłosił podczas konferencji prasowej, że ministrowie przekażą otrzymane nagrody na rzecz Caritas Polska, a dodatkowo Prawo i Sprawiedliwość wystąpi z inicjatywą obniżenia o ok. 20% pensji parlamentarzystów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także starostów i marszałków województw oraz ich zastępców.

9 maja 2018 r. (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 nowe projekty załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (nie przedstawiono nowego projektu całego rozporządzenia). Załączniki te zawierały niższe od dotychczasowych (obniżone o średnio 20%) wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych, w tym wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz ich zastępców. W uzasadnieniu do pisma, zawierającego zmienione załączniki powołano się na: „*powszechnie oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych*” oraz pozytywne skutki finansowe i społeczne obniżenia uposażeń.

W piśmie sformułowano jednocześnie wniosek o przekazanie nowych projektów załączników do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w trybie obiegowym. Na zajęcie stanowiska wyznaczono stronie samorządowej czas do dnia **14 maja 2018 r.** do godz. 9:00., tj. de facto dwa dni robocze. 10 maja 2018 r. współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ze strony samorządowej poinformował o braku zgody na zaopiniowanie nowych projektów załączników do rozporządzenia płacowego w trybie obiegowym, podkreślając konieczność zajęcia w tej sprawie stanowiska w standardowym trybie tj. na posiedzeniu plenarnym.

15 maja 2018 r. zmieniony projekt rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych - pomimo braku opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego - został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, który rekomendował jego przyjęcie Radzie Ministrów. Nowe rozporządzenie płacowe zostało przyjęte przez Radę Ministrów tego samego dnia. Rozporządzenie płacowe zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu **17 maja 2018 r.** i weszło w życie po dwóch dniach, tj. z dniem **19 maja 2018 r.**

W nowym rozporządzeniu nie zamieszczono przepisów przejściowych związanych z mającymi znaleźć zastosowanie od 1 lipca 2018 r. w zakresie wynagrodzeń wybranych grup pracowników samorządowych. W szczególności nie określono wpływu nowego rozporządzenia na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie dotychczasowych przepisów.

Analiza procesu legislacyjnego oraz treści rozporządzenia z nowymi załącznikami prowadzi do istotnych wątpliwości w zakresie zgodności tego procesu i samych przepisów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ustawą o pracownikach samorządowych oraz ustawą o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej.

W szczególności, należy zwrócić uwagę na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa, zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę ochrony praw nabytych. Z chwilą wejścia w życie rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, niektórzy z nich utracili nabyte zgodnie z prawem i gwarantowane im świadczenia, przy czym jedynym motywem działania Rady Ministrów były w tym zakresie pobudki o charakterze politycznym, niezwiązane z faktycznym interesem społecznym. Warto również zwrócić uwagę, że obniżenie wynagrodzeń w stosunku do grupy pracowników samorządowych odbywa się przy jednoczesnym powszechnym dążeniu do wzrostu minimalnego oraz średniego wynagrodzenia zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym.

W tym kontekście nie należy również pomijać okoliczności, że wynagrodzenie pracowników samorządowych jest wynagrodzeniem pracowniczym konkretnej osoby, której praca (sytuacja prawna pracownika) znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 24 Konstytucji RP.

Rada Ministrów nie podjęła rozważań w zakresie rodzaju realizowanych zadań i charakteru czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach, którym obniżono wynagrodzenia, co mogło prowadzić do naruszenia wymogu należytego wynagradzania wynikającego z pełnionego mandatu, wynikającego z art. 7 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Tak daleka ingerencja w uprawnienia organów stanowiących do określania wysokości wynagrodzeń ich organów wykonawczych może skutkować zaburzeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym również w zakresie samodzielności finansowej, która podlega ochronie na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Do weryfikacji przez Trybunał Konstytucyjny powinna zostać przedstawiona również kwestia nadmiernej ingerencji rozporządzenia w materię ustawową. Rozporządzenie wkracza w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie. Art. 37 ust. 1 u.p.s. wyraźnie odróżnia warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych od kwestii minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia bądź jego poszczególnych elementów. Zgodnie z ww. przepisem ustawy (pkt 3 – 5) Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia:

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 maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego.

W przepisie tym brak jest zatem upoważnienia do określenia maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. W przypadku tych pracowników ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynika wprost z ustawy (art. 37 ust. 3 u.p.s.). W tym kontekście zasadny jest wniosek o zbadanie zgodności rozporządzenia z art. 37 ust. 1 i ust. 3 u.p.s. w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Poważne wątpliwości wzbudza także opisany w pierwszej części uzasadnienia do uchwały tryb wydania rozporządzenia – z pominięciem opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Do ustawowych zadań ww. Komisji należy m.in. opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego. Termin wyrażenia opinii wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Uprawnienia Komisji w tym zakresie realizują konstytucyjną zasadę współdziałania władz, dialogu społecznego oraz pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot oraz stanowią jeden z elementów demokratycznego państwa prawa.

Obowiązek konsultowania ze społecznościami lokalnymi wszystkich zmian, które ich bezpośrednio dotyczą wyrażony jest również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.

Tym samym, pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego należy poddać zgodność przedmiotowego rozporządzenia z art. 3 pkt 5 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej w zw. z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zw. z preambułą i art. 2 Konstytucji.

Zmiany wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych dotyczą stanowisk, które obarczone są ogromną odpowiedzialnością i wymagają od zajmujących je osób wysokich kwalifikacji. Wraz z obniżeniem wynagrodzeń, nie uległ ograniczeniu zakres zadań przypisany do przedmiotowych stanowisk. Z punktu widzenia jakości zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego powyższe może prowadzić do obniżenia kwalifikacji osób zainteresowanych objęciem danej funkcji.

Nadto, projektodawca, uzasadniając zmianę, powołał się na obniżenie pensji parlamentarzystom i senatorom, przy czym brak jakiegokolwiek analogii, która dowodziłaby słuszności tego założenia. Co najważniejsze – posłowie i senatorowie wchodzi w skład władzy ustawodawczej, zaś pracownicy samorządowi, o których mowa realizują zadania w ramach władzy wykonawczej. Różny jest dla nich także tryb pracy, zakres zadań, zakres odpowiedzialności i zakazy związane z pełnieniem funkcji publicznych.

Wszystkie wskazane argumenty prowadzą do wniosku, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych zostało

przygotowane i procedowane bez uzasadnienia merytorycznego i z naruszeniem przepisów Konstytucji, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz ustaw.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta. Rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych dotyczy wobec powyższego spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Gliwice.

Podjęcie uchwały i wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych z wymienionymi przepisami, jest konieczne i uzasadnione.

Przewodniczący
Rady Miasta Gliwice

Marek Pszonak
Marek Pszonak

2019-10-31