

PROJEKT

Nr korespondencji SOD

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA GLIWICE**

z dnia 2019 r.

**w sprawie zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego
nr NPII.4131.1.687.2018 z dnia 18 stycznia 2019 r.**

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) na wniosek Przewodniczącego Rady Miasta

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

§ 1. Zaskarżyć do sądu administracyjnego rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.687.2018 z dnia 18 stycznia 2019 r.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Gliwice.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

18 stycznia 2019 r. Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Gliwice. Rozstrzygnięcie to proponuje się zaskarżyć do sądu administracyjnego z poniższych powodów:

1. W pierwszej kolejności należy podnieść, 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. Wynika to wprost z treści punktów 3, 4 i 5 tego przepisu, zgodnie z którymi: *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 maksymalny poziom dodatku funkcyjnego.*

Z przytoczonych przepisów pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru dotyczy punkt 4. W przepisie tym brak jest upoważnienia do określenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego. Jednocześnie w punktach 3 i 5 przewidziano upoważnienie do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego (minimalnego lub maksymalnego jego poziomu) w stosunku do innych grup pracowników - zatrudnionych na podstawie powołania lub umowy o pracę. Natomiast w punkcie 4, który nie upoważnia do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego pracowników z wyboru przewidziano kompetencję dla Rady Ministrów do ustalenia maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego. Wynika stąd jednoznaczny wniosek, że **ustawodawca nie upoważnił Rady Ministrów do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego (ani minimalnego, ani maksymalnego) pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru**. Zatem regulacja zawarta w załączniku Nr 1 – I Tabela – część B – lp. 2 – tiret 2 do rozporządzenia wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

2. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji: *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*. Przepis ten stanowi rozwinięcie zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym: *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*.

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 (postanowienie TK Ts 216/04 z 9 maja 2005 r.) (tak: Zubik, Mareki Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Działanie na podstawie prawa – jako zwrot językowy użyty w art. 7 Konstytucji – należy rozumieć szerzej niż przestrzeganie prawa. Wymagania stawiane organom władzy publicznej są bardziej rygorystyczne, zaś towarzyszące im obowiązki – dalej idące, niż nałożone na obywateli. Obywatelom wolno czynić to wszystko, co nie jest zabronione przez prawo, władzom – tylko to, co jest im dozwolone i przez prawo zaliczone do ich kompetencji i zadań. Kompetencja organu władzy publicznej może być, w zależności od charakteru sprawy, określona bardziej lub mniej szczegółowo, lecz jej prawna podstawa stanowi niezbędną przesłankę podjęcia działania przez dany organ (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.). Naddo, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (tak m.in. postanowienie TK z 9 maja 2005 r., Ts 216/04), lecz musi być określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa (wyrok z 23 marca 2006 r., TK K 4/06).

Nie budzi również wątpliwości, że: „*W przypadku wydawania rozporządzeń art. 7 musi być widziany również w kontekście art. 92.*

Naruszenie konstytucyjnych zasad wydawania rozporządzeń może przybierać różną postać – polegać m.in. na wydaniu tego aktu przez podmiot niemający kompetencji prawotwórczej lub z naruszeniem procedury jego stanowienia, wykroczeniu poza przedmiotowy zakres upoważnienia i unormowania w rozporządzeniu spraw, do których ustawodawca nie upoważnił prawodawcy delegowanego, czy wreszcie – niezgodności treści rozporządzenia z aktami normatywnymi hierarchicznie wyższymi. Każde z tego rodzaju uchybień samoistnie może być przyczyną orzeczenia przez Trybunał o niezgodności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 92 konstytucji, a co za tym idzie, widziane być powinno również w kontekście konstytucyjnej zasady legalizmu (zob. np. wyrok z 8 maja 2014 r., U 9/13, pkt 4.3)” (tak: Zubik, Marek i Sokolewicz, Wojciech. Art. 7. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.).

Należy podkreślić, że powyższy pogląd znajduje zastosowanie również w działalności organów, które kontrolują przestrzeganie kompetencji przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Na przykład w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 3 stycznia 2014 r. (NPII.4131.1.602.2013) Wojewoda Śląski napisał: *Kompetencje organu stanowiącego muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w ustawowym upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się już pogląd, dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym uznający, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny.*

3. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwał, 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, jak w sprawie niniejszej. Taki wniosek wynika z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych.

W wyroku NSA z dnia 19.08.2010 r. (II OSK 893/10) za sprzeczną z prawem uznana została sytuacja, w której rada gminy wprowadziła sposób rozliczania opłat za odprowadzanie ścieków, który był zgodny z rozporządzeniem wydanym z przekroczeniem delegacji ustawowej. Sądy obu instancji stwierdziły wydanie uchwały rady gminy z naruszeniem prawa, mimo że była ona zgodna z przepisami rozporządzenia. NSA uznał, że: *Wprowadzone w rozporządzeniu wykonawczym przepisy (§ 2 pkt 10 i § 5 pkt 4) jako sprzeczne z ustawą, nie mogły więc stanowić podstawy prawnej do zatwierdzenia spornej uchwały.*

W prawomocnym wyroku z dnia 15.02.2013 r. (II SA/Po 402/12), WSA w Poznaniu uznał, że uchwała rady gminy wydana na podstawie przepisu rozporządzenia przekraczającego zakres delegacji ustawowej jest nieważna. W uzasadnieniu tego wyroku WSA napisał: *Wskazany jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały § 8 ust. 2 rozporządzenia MSWiA z dnia 2 sierpnia 2007 r. w sprawie usuwania pojazdów jest więc niezgodny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 50 a ust. 5 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a także z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Powyższe oznacza, że zaskarżona uchwała de facto została wydana bez podstawy prawnej wobec braku prawidłowej normy kompetencyjnej upoważniającej Radę Gminy do orzekania w przedmiocie stwierdzenia przejścia na własność gminy pojazdów uznanych za porzucone z zamiarem wyzbycia się, co jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia jej nieważności (stwierdzenia, że została wydana z naruszeniem prawa). Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, winny działać na podstawie i w granicach prawa.*

Natomiast oddalając skargę kasacyjną rady gminy od przywołanego wyroku, NSA z jednej strony podkreślił, że: *Skarga kasacyjna zasadza się na podstawowym założeniu, że Rada Miasta [...] działała w przedmiotowej sprawie na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w zakresie posiadanych uprawnień”* (s. 1 skargi kasacyjnej). Z drugiej strony NSA podniósł, że: *Jednakże podstawą działania organów stosujących prawo nie są przepisy prawa, lecz normy prawne, w praktyce wywiedzione w drodze wykładni prawa z szeregu przepisów prawnych - w tym częstokroć także z aktów prawnych o różnej randze. W punkcie V ppkcie 9 uzasadnienia wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, Trybunał Konstytucyjny trafnie wskazał, że normę prawną rekonstruuje się zawsze z całokształtu obowiązujących przepisów prawnych. Wykładnią prawa jest*

operacja myślowa nie ograniczająca się do wykładni jednego przepisu (zwłaszcza ograniczona jedynie do wykładni językowej), lecz operacja w toku której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów (M. Zieliński: Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego, WN UAM 1972 s. 26 i n.; Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, LexisNexis 2012 s. 47 i n.; Z. Ziemiński, Logika praktyczna, PWN 2002 s. 230). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego koniecznym jest więc sięgnięcie do zasad wykładni, zgodnie z którymi znaczenie przepisu zależy nie tylko od jego językowego sformułowania (kontekst językowy), ale także od treści innych przepisów (kontekst systemowy) oraz całego szeregu wyznaczników pozajęzykowych takich jak cele, funkcje regulacji prawnej i przekonania moralne (L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów – komentarz, Toruń 2002 r. s. 77). Wykładnia prawa, zaprezentowana szczegółowo w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku jest prawidłowa, a argumenty podniesione w uzasadnieniu skargi kasacyjnej nie prowadziły do odmiennego rezultatu.

4. W świetle przedstawionych wyżej okoliczności, 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. Zgodnie z tym przepisem: „Maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, 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. 373, 730 i 912).” Stanowiąca przedmiot postępowania nadzorczego uchwała Rady miasta Gliwice jest zgodna z tym przepisem.

W świetle przedstawionych wyżej wyjaśnień wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały nr II/29/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. jest zasadne, gdyż uchwała jest zgodna z przepisami prawa.