

Projekt

z dnia 14 czerwca 2018 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA KOBYŁKA**

z dnia 2018 r.

w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Burmistrza Miasta Kobyłka Pana Roberta Roguskiego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm), art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm) oraz § 3, § 6 i § 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) uchwala się, co następuje:

§ 1. Ustala się dla Burmistrza Miasta Kobyłka Pana Roberta Roguskiego:

- 1) wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 4.800,00 (słownie złotych: cztery tysiące osiemset);
- 2) dodatek funkcyjny w wysokości 2.100,00 (słownie złotych: dwa tysiące sto);
- 3) dodatek specjalny w wysokości 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego;
- 4) dodatek stażowy za wieloletnią pracę zgodnie z obowiązującymi przepisami.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miasta Kobyłka.

§ 3. Uchwała wymaga opublikowania zgodnie z obowiązującymi przepisami.

§ 4. Traci moc uchwała Nr II/24/14 Rady Miasta Kobyłka z dnia 18 grudnia 2014 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Burmistrza Miasta Kobyłka Pana Roberta Roguskiego.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą od dnia 1 lipca 2018 r.

RADCA PRAWNY
Anita Walulik
Anita Walulik

Kobyłka, 18 czerwca 2018 roku

Anita Walulik
Zespół Radców Prawnych
Urzędu Miasta Kobyłka

**Przewodnicząca Rady Miasta Kobyłka
Rada Miasta Kobyłka**

Podstawa prawna:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936)
- art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.);
- art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902, z późn. zm.)

**Wyjaśnienia w sprawie
zmiany wynagrodzenia Burmistrza Miasta Kobyłka w świetle
Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania
pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936)**

W dniu 19 maja 2018 r. weszło w życie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936). Rozporządzenie przewiduje obniżenie - średnio o 20 proc. - minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego osób pełniących funkcje zarządzające w jednostkach samorządu terytorialnego lub związkach jednostek samorządu terytorialnego, zatrudnianych na podstawie wyboru albo powołania.

Podstawowym założeniem nowej regulacji była, jak napisano w uzasadnieniu projektu „*odpowiedź na powszechne oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych*”. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów nowe stawki wynagrodzenia obowiązują od 1 lipca 2018 r.

Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902, z późn. zm.) 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.

Ponadto art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta.

W związku z powyższym powstała wątpliwość jakie skutki dla obowiązującej uchwały Nr II/24/14 Rady Miasta Kobyłka z dnia 18 grudnia 2014 r. ustalającej wynagrodzenie Burmistrza Miasta Kobyłka ma Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. oraz czy konieczne jest podjęcie uchwały o obniżeniu wynagrodzenia.

W powyższej kwestii opublikowano wiele artykułów i informacji w mediach ogólnopolskich i społecznościowych z uwagi na poddanie w wątpliwość zgodności z prawem Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. W wystąpieniach tych zarzuca się rozporządzeniu Rady Ministrów, że zostało przyjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych Rada Ministrów mogła określić warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego.

Ograniczenie wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru wynikało wprost z art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z tym przepisem maksymalne wynagrodzenie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru tj. w urzędzie gminy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) 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.

W przedmiotowej sprawie wypowiedział się Związek Miast Polskich. Według stanowiska Związku Miast Polskich obniżenie wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania uznać należy za niezgodne z ustawą o pracownikach samorządowych, zwłaszcza w kontekście Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Związek Miast Polskich wskazuje, że art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) stanowi, iż 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.

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych nie zawiera delegacji dla Rady Ministrów do określania maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. W przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynika wprost z ustawy (art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych).

Dodatkowo Związek Miast Polskich podnosi, że wynagrodzenie za pracę jako świadczenie ze stosunku pracy podlega ochronie prawnej zgodnie z art. 24 Konstytucji. Stosownie do powołanego wyżej przepisu „*praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy*”.

Ponadto w ocenie Związku Miast Polskich obniżenie wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania może stanowić formę cenzusu majątkowego utrudniającego dostęp do funkcji publicznych. Brak rzeczywistych konsultacji propozycji zmian wysokości minimalnego wynagrodzenia i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego ze stroną samorządową Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego pozostaje w sprzeczności z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego.

Stanowisko w sprawie obniżenia wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania zabrał również Przemysław Litwiniuk doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Finansów Publicznych i Prawa SGGW. Zdaniem Przemysława Litwiniuka wytyczne jakie zostały sformułowane w ustawie o pracownikach samorządowych

wobec rozporządzenia o wynagradzaniu pracowników samorządowych, nakazują Radzie Ministrów wziąć pod uwagę wyłącznie: rodzaj realizowanych zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach, potrzebę posiadania przez pracownika samorządowego umiejętności zawodowych i niezbędnego doświadczenia oraz liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

Konstytucja RP gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność. W ocenie Przemysława Litwiniuka ingerencja władz rządowych w prawa lokalne i regionalne musi być uzasadniona, proporcjonalna i zgodna z zasadą pomocniczości.

„Z tych powodów uchwały rad i sejmików, określające dotąd wysokość wynagrodzenia włodarzy gmin, miast, powiatów i województw, mimo wprowadzenia nowego rozporządzenia Rady Ministrów są legalne i zachowują moc obowiązującą jako oświadczenie z zakresu prawa pracy do chwili ustania stosunku pracy ich adresatów albo skutecznego zakwestionowania ich zgodności z prawem w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Uchwały ustalające wysokość wynagrodzeń samorządowców są bowiem objęte domniemaniem legalności do momentu formalnego obalenia tego domniemania w stosownym postępowaniu”. (Przemysław Litwiniuk, Rzeczpospolita z 23.05.2018 r. artykuł „Pensje samorządowców spadną jeśli ci pozwolą).

Istnieje również pogląd, że uchwały organów stanowiących dostosowujące wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru nie są potrzebne, a tylko dla porządku rady gmin powinny podjąć stosowne uchwały (por. m.in. Mirosław Chrapusta w rozmowie z Serwisem Samorządowym PAP).

Pogląd ten pozostaje jednak w sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Przepisy te są przepisami ustawowymi, a zatem są aktami wyższego rzędu niż rozporządzenie w myśl art. 87 Konstytucji, który wskazuje hierarchiczny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

W dniu 8 czerwca 2018 r. Strona Samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zwróciła się do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ustawą o pracownikach samorządowych oraz ustawą o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Reasumując, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych stanowi, że nowe stawki obowiązują od 1 lipca 2018 r. Brak jest jednak przepisów przejściowych, które uregulowałyby wpływ nowego rozporządzenia na stosunki powstałe pod działaniem poprzednio obowiązujących przepisów prawnych. Jednocześnie w celu zmiany wynagrodzenia wójta, burmistrza, prezydenta miasta konieczna jest uchwała rady gminy, gdyż zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami to rada gminy ustala ich wynagrodzenie.

RADCA PRAWNY
Anita Walulik
Anita Walulik

Kobyłka, dnia 15 czerwca 2018 roku

**Opinia prawna na zlecenie Rady Miasta Kobyłka
w zakresie wysokości wynagrodzenia Burmistrza Miasta Kobyłka
w związku z nowelizacją rozporządzenia RM o wynagrodzeniach**

Opiniujący zapoznał się z opinią prawną sporządzoną na rzecz Związku Miast Polskich na tożsamy temat przez Kancelarię Prawną Dr Krystian Ziemiński & Partners. Opiniujący w pełni podziela zaprezentowane tam stanowisko prawne.

Ww. opinię załączam do niniejszej opinii, zatem zbędne jest powtarzania tez opinii. Należy jednak rozwinąć niektóre z tez opinii i wywieść wnioski końcowe.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych zawierają delegację do wydania tzw. *rozporządzenia płacowego*. Podkreślić przy tym należy, że delegacja wynikająca z ustawy do wydania rozporządzenia, zawsze zawiera zakres dla podmiotu uprawnionego do wydania rozporządzenia, którego nie wolno przekroczyć ani zmienić. Inaczej bowiem dochodzi do przekroczenia uprawnienia do wydania rozporządzenia.

Zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych *Rozporządzenie płacowe* ma określać:

- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych (w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego);
- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na podstawie powołania oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego.

Z przytoczonego fragmentu ustawy wynika, że ustawodawca zezwolił na określenie w rozporządzeniu **maksymalnego poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na podstawie powołania oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego**. Nie ma zaś delegacji w ustawie do określenia w rozporządzeniu **maksymalnego poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru**. Dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru ustawodawca zezwolił jedynie określić **maksymalny poziom dodatku funkcyjnego**.

Powyższe w sposób jednoznaczny oznacza, że w ustawie o pracownikach samorządowych nie ma upoważnienia do określania maksymalnego poziomu wynagradzania zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. W przypadku tych pracowników ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynika wprost z ustawy (art. 37 ust. 3). Ustawodawca w tym artykule zastrzegł, że maksymalne wynagrodzenie nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej. Ustawodawca, upoważniając Radę Ministrów do wydania *rozporządzenia płacowego* wskazał, że jedynie w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę warunki i sposób wynagradzania mają obejmować obligatoryjnie także minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego.

Wydane zatem *Rozporządzenie płacowe* wykracza zatem w sposób oczywisty w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, nie udzielając w tym zakresie upoważnienia Radzie Ministrów, a wręcz przeciwnie – wykluczył możliwość regulacji w drodze aktu wykonawczego.

Zgodnie zaś z art. 92 Konstytucji:

1. 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**.

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

Wydane rozporządzenie narusza normę wyrażoną w art. 92 Konstytucji poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia zawartego w ustawie.

Niezależnie od powyższego opiniujący wskazuje, że z art. 2 Konstytucji i zawartej tam zasady Demokratycznego Państwa Prawnego doktryna prawa konstytucyjnego oraz Trybunał Konstytucyjny wywodzi m.in. zasadę ochrony praw słusznie nabytych. W pewnym uproszczeniu można ją określić jako ochrona praw, które w sposób słuszny i zgodny z prawem się nabyło. Opiniujący stoi na stanowisku, że prawo do wynagrodzenia dla pracowników którzy uzyskali mandat w wyborów powszechnych nie powinno być zmieniane w trakcie trwania kadencji. Oczywiście zmiana taka jest możliwa, ale z mocą obowiązującą od następnej kadencji. Osoba bowiem decydująca się na rywalizację w wyborach podejmuje decyzję, zakładając że w przypadku wygranej jest status materialny będzie kształtował się na określonym przepisami prawa poziomie. Zmiana tych przepisów w trakcie trwania kadencji (potocznie zmiana reguł gry w trakcie trwania gry) kłóci się z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, która swe normatywne umocowanie znajduje się art. 2 Konstytucji.

Opiniujący podziela także inne zastrzeżenia zawarte w opinii sporządzonej na zlecenie Związku Miast Polskich, zatem zbędne jest ich ponawianie.

Wnioski.

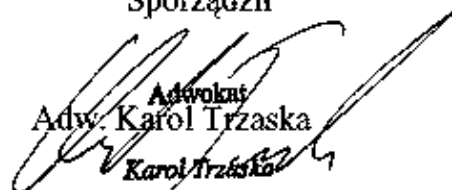
Wydane w sposób nieuprawniony Rozporządzenie - w zakresie maksymalnej wysokości wynagrodzenie burmistrzów – jest sprzeczne z ustawą o pracownikach samorządowych. Zgodnie z hierarchią aktów prawnych wyrażonych w Konstytucji akt prawny niższego rzędu musi być zgodny z aktem prawnym wyższego rzędu. Wykładnia przepisów prawa niższego rzędu musi zaś być zawsze zgodna z aktami niższego rzędu, bowiem akt prawny niższego rzędu nie może zmienić aktu prawnego wyższego rzędu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Natomiast art. 8 Konstytucji stanowi:

1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Opiniujący stoi na stanowisku, że zgodnie z wydanym rozporządzeniem Rada Miasta winna wprowadzić do porządku obrad na najbliższej Sesji Rady Miasta uchwałę w przedmiocie ustalenia wysokości wynagrodzenia Burmistrza Miasta Kobyłka. Decyzją zaś Radnych jest rozstrzygnięcie, czy uchwała ta zyska ich aprobatę, czy też mając na względzie powyższe poważne zastrzeżenia co do zgodności rozporządzenia z ustawą i z Konstytucją, uchwała nie uzyska ich aprobaty.

Sporządził


Adw. Karol Trzaska
Karol Trzaska

Załącznik: Opinia prawna sporządzona na rzecz Związku Miast Polskich przez
Kancelarię Prawną Dr Krystian Ziemiński & Partners

Najważniejsze tezy i stwierdzenia Opinii prawnej na temat rozporządzenia o wynagrodzeniach

Związek Miast Polskich zamówił opinię prawną w Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners na temat zgodności z prawem – a w szczególności z Konstytucją RP, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (EKSL) oraz ustawą o pracownikach samorządowych – rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w zakresie obniżania wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania.

Główne tezy otrzymanej 31 maja opinii są następujące:

- 1) Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych stanowiące podstawę do wydania *rozporządzenia płacowego* należy interpretować w kontekście całej ustawy z uwzględnieniem przepisów Konstytucji RP oraz EKSL, jako aktów mających wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego.
- 2) Obniżenie wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania uznać należy za **niezgodne z ustawą o pracownikach samorządowych**, zwłaszcza w kontekście Konstytucji RP i EKSL.
- 3) Obniżenie wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania może stanowić formę cenzusu majątkowego utrudniającego dostęp do funkcji publicznych.
- 4) **Za niezgodny z ustawą o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – zwłaszcza w kontekście zasad wynikających z preambuły Konstytucji RP – uznać należy tryb, w jakim wydano rozporządzenie płacowe.**
- 5) Istotne zmiany wprowadzone do pierwotnego projektu rozporządzenia dotyczące obniżenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych – nie będące przedmiotem dyskusji na wcześniejszym etapie prac – obowiązywały do ponowienia konsultacji i uzgodnień oraz uzyskania ponownej opinii KWRiST. Obowiązek ten dotyczył nowej wersji projektu aktu normatywnego, a nie jego elementów

(np. załączników przedstawianych do opiniowania w oderwaniu od całości danego aktu normatywnego).

- 6) Brak rzeczywistych konsultacji propozycji zmian wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych ze stroną samorządową KWRiST pozostaje w sprzeczności z EKSL.

Kontrowersyjny tryby obiegowy

9 maja 2018 roku (tj. na 10 dni przed utratą mocy obowiązującej dotychczasowego rozporządzenia) sekretarz stanu w MSWiA skierował do sekretarza KWRiST całkowicie nowe projekty załącznika nr 1 i nr 2 do projektu rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Załączniki te zawierały niższe od dotychczasowych wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego. Do pisma załączono „uzasadnienie”, w którym wskazano, iż zaproponowane zmiany są odpowiedzią „*na powszechne oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych*”. Na zajęcie stanowiska wyznaczono stronie samorządowej *de facto* jeden cały dzień roboczy (tj. 10 maja). Stronie samorządowej nie przedstawiono nowego (zmienionego) projektu rozporządzenia, a jedynie dwa załączniki do niego. 10 maja strona samorządowa poinformowała 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 zmieniony projekt – pomimo braku opinii KWRiST – został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, który je przyjęła tego samego dnia.

Bez przepisów przejściowych

W nowym *rozporządzeniu płacowym* nie zamieszczono przepisów przejściowych związanych z ww. zmianami mającymi znaleźć zastosowanie od 1 lipca 2018 roku. W szczególności nie określono wpływu nowego *rozporządzenia płacowego* na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów.

Rozporządzenia w polskim systemie prawnym są wydawane w celu wykonania ustawy, na podstawie szczegółowego upoważnienia, które określać musi m.in. zakres spraw przekazanych do uregulowania.

Rozporządzenie może regulować wyłącznie kwestie wprost (jednoznacznie) określone przez ustawodawcę.

Rozporządzenie bez upoważnienia ustawowego

Podstawowym celem ustawy o pracownikach samorządowych jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Rozporządzenie płacowe ma określać:

- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych (w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego);
- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na podstawie powołania oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego.

W ustawie o pracownikach samorządowych nie ma upoważnienia do określania maksymalnego poziomu wynagradzania zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. W przypadku tych pracowników ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynika wprost z ustawy (art. 37 ust. 3). Ustawodawca w tym artykule zastrzegł, że maksymalne wynagrodzenie nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej. Ustawodawca, upoważniając RM do wydania *rozporządzenia płacowego* wskazał, że jedynie w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę warunki i sposób wynagradzania mają obejmować obligatoryjnie także minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego.

***Rozporządzenie płacowe* wykracza zatem w przedmiotowym zakresie w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, nie udzielając w tym zakresie upoważnienia Radzie Ministrów, a wręcz przeciwnie – wykluczył możliwość regulacji w drodze aktu wykonawczego.**

Bez merytorycznego uzasadnienia

Zgodnie z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego.

Rada Ministrów, wydając nowe *rozporządzenie płacowe*, była zobowiązana wziąć pod uwagę te okoliczności, w szczególności dotyczące obniżania wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych. Drastyczne zmiany w tym zakresie nie znajdują żadnego merytorycznego uzasadnienia. Pozostają w całkowitym oderwaniu od rodzaju realizowanych zadań i charakteru czynności wykonywanych na stanowiskach objętych obniżaniem wynagrodzenia, zakresu ograniczeń związanych z pełnieniem określonych funkcji publicznych (w trakcie ich pełnienia oraz po ich zakończeniu) – kwestie te bowiem nie uległy zmianie. Nie uległy zmianie zasady odpowiedzialności pracowników samorządowych związanych z wykonywaniem pracy na tych stanowiskach. Tym samym wybrane grupy pracowników samorządowych – wykonując takie same czynności jak dotychczas, i ponosząc w tym zakresie taką samą odpowiedzialność – bez zaistnienia jakichkolwiek przesłanek merytorycznych mają otrzymywać niższe niż dotychczas wynagrodzenie, pomimo powszechnego wzrostu minimalnego i średniego wynagrodzenia, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, jak również pomimo stale występującej inflacji.

W przypadku samorządu gminnego to członkowie społeczności lokalnej – działając za pośrednictwem wybieranych przez siebie organów stanowiących – decydują o wysokości wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Brak konsultacji społecznych

Uzasadnienie wprowadzonych zmian w wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego niektórych grup pracowników samorządowych miało charakter abstrahujący od wytycznych dotyczących *rozporządzenia płacowego*, a wręcz wprost naruszający te wytyczne. Rzeczywiste uzasadnienie nie zostało ujawnione w toku prac legislacyjnych nad tym projektem, a brak konsultacji społecznych – w tym przedłożenie projektu w przewidzianym przez prawo trybie KWRiST – uniemożliwił zapoznanie się ze stanowiskiem projektodawców w tym zakresie.

Nowe rozporządzenie zostało wydane w sposób rażąco uchybiający ustawie o KWRiST. Obowiązek konsultacji, uzgodnień i uzyskania ponownej opinii KWRiST powinien dotyczyć nowej wersji projektu aktu normatywnego, a nie jego poszczególnych elementów (np. załączników). Do 1 lipca br. było wystarczająco dużo czasu do opracowania nowego projektu rozporządzenia i przeprowadzenia pełnej procedury związanej z jego wydaniem.

Przyjęty w przedmiotowej sprawie tryb działania polegający na wprowadzeniu istotnych zmian do projektu aktu normatywnego na ostatnim etapie jego procedowania, w sposób *de facto* uniemożliwiający odniesienie się do proponowanych zmian przez środowiska samorządowe reprezentujące przyszłych adresatów zmienianych przepisów, uznać należy za **sprzeczny ze standardami prawidłowej legislacji wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasadami wyrażonymi w preambule Konstytucji RP.**

Zgodnie z art. 4 ust. 6 EKSL społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Rozporządzenie dotyczące decyzji o wynagrodzeniu dla pracowników powinno być konsultowane we właściwym czasie (umożliwiającym rzeczywiste zajęcie stanowiska) i w odpowiednim trybie (wynikającym w tym przypadku z ustawy o KWRiST) ze społecznościami lokalnymi, które działają poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli.