



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.150.32.2017.AS

Wrocław, 6 października 2017 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2017 r. poz. 1875),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVI/336/2017 Rady Gminy Wińsko z dnia 29 września 2017 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Wińsko.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wińsko na sesji w dniu 29 września 2017 r. podjęła uchwałę nr XLVI/336/2017 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Wińsko.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 4 października 2017 r. (znak pisma:ORG.0002.26.2017) i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 października 2017 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2016 r. poz. 902 ze zm.) w związku z art. 42 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. 2016 r. poz. 1666 ze zm.).

Wskazaną powyżej uchwałę Rada Gminy Wińsko podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 2, art. 36 ust. 2-4 ustawy o pracownikach samorządowych oraz na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2014 r. poz. 1786). Przywołane przepisy stanowią podstawę prawną dla rady gminy do ustalania wynagrodzenia wójta, a także określają poszczególne składniki tego wynagrodzenia oraz ich dopuszczalną wysokość.

Działając na podstawie przytoczonych przepisów oraz z poszanowaniem określonych w nich granic wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia, Rada Gminy Wińsko obniżyła Wójtowi Gminy Wińsko Pani Jolancie Krysowatej – Zielenica wysokość wynagrodzenia zasadniczego i dodatku specjalnego, zaś dodatki funkcyjny i za wieloletnią pracę pozostawiła w dotychczasowej wysokości.

W § 5 podjętej uchwały przyjęła ponadto, iż „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 października 2017 r.”.

W odpowiedzi na zapytanie Organu Nadzoru Przewodniczący Rady Gminy Wińsko w piśmie z dnia 17 października 2017 r. wyjaśnił, że obniżenie wysokości wynagrodzenia ma nastąpić od 1 października 2017 r., na co wskazuje treść § 5 uchwały.

Analizę zapisów przedmiotowej uchwały w pierwszej kolejności należy zacząć od wskazania, iż wójt, jako pracownik samorządowy, zatrudniany jest w urzędzie gminy na podstawie wyboru. Przepisy prawa pracy określające status pracowników samorządowych określone zostały w ustawie o pracownikach samorządowych. Art. 43 tejże ustawy w ustępie 1 wskazuje jednak, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Przy ocenie legalności podjętej przez Radę Gminy uchwały należy więc brać pod uwagę przepisy obu ustaw.

Nie ulega wątpliwości, że do kompetencji rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia przewodniczącemu zarządu, wynika to bowiem wprost z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. W kompetencji tej mieści się zarówno uprawnienie do określenia tego wynagrodzenia na początku kadencji, jak i zmiana jego wysokości w trakcie jej trwania. Możliwa jest zatem jednostronna zmiana wysokości wynagrodzenia i zarówno orzecznictwo, jak i doktryna pozostaje jednolite w tym

zakresie. Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że niedopuszczalne jest dokonywanie tego rodzaju zmian w dowolnie wybranym przez radę terminie, czyli bez zachowania stosownego okresu wypowiedzenia.

Na wstępie wyjaśnić należy, że w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych brak jest przepisów regulujących zagadnienie dotyczące wypowiedzania warunków pracy i płacy. Niewątpliwym w obecnym stanie prawnym pozostaje także fakt, iż przepisy ustawy Kodeks pracy, a konkretnie art. 42, również nie mogą być stosowane wprost w stosunku do osób zatrudnionych na podstawie wyboru. Podstawowym argumentem uzasadniającym wykluczenie stosowania przepisów regulujących procedurę wypowiedzania warunków pracy i płacy w Kodeksie pracy jest szczególny rodzaj stosunku, jakim jest stosunek pracy z wyboru. W przypadku bowiem nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy nie jest możliwe rozwiązanie stosunku pracy. Niedopuszczalność stosowania art. 42 Kodeksu pracy jest w związku z tym uzasadniona w zakresie, w jakim wymagana jest zgoda pracownika na zmianę warunków pracy lub płacy. Stanowi to logiczną konsekwencję przyznania radzie gminy kompetencji do jednostronnej zmiany wysokości wynagrodzenia wójta. Brak wyraźnego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę kwestii wypowiedzania warunków pracy i płacy, w odniesieniu do pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru, nie zwalnia jednak z obowiązku poszanowania podstawowych zasad prawa pracy, które obowiązują bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 października 2006 r. (sygn. akt II PK 27/06) podkreślił, że systemowa analiza przepisów prawa pracy (w rozumieniu art. 9 Kodeksu pracy) prowadzi do wniosku, że zasadą prawa pracy jest konieczność zachowania odpowiedniego okresu między wprowadzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika, a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia. Wskazał ponadto, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego charakterystyczne jest stosowanie powyższej zasady w odniesieniu do sytuacji, w których nie jest możliwe dokonanie wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 Kodeksu pracy. Do powyższego odniósł się także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 kwietnia 1998 r. (sygn. akt III ZP 5/98) rozpatrując sytuację faktyczną nauczyciela mianowanego. Do osób, w przypadku których podstawą zatrudnienia jest mianowanie, także nie ma zastosowania wprost art. 42 Kodeksu pracy. Sąd ten zwrócił uwagę, że skoro brakuje ustawowego upoważnienia do stosowania wobec nauczycieli mianowanych tego przepisu „odpowiednio”, to w grę wchodzi jedynie zastosowanie art. 42 § 2 w drodze analogii. W takiej sytuacji zmiana wynagrodzenia wymaga uprzedzenia równego okresowi wypowiedzenia. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 9 października 2006 r. (sygn. akt II PK 27/06), Sąd Najwyższy przywołał powyższą argumentację, w sprawie podobnej, jak w uchwale Rady Gminy Wińsko, tj. obniżenia wynagrodzenia staroście bez zachowania okresu wypowiedzenia. Sąd podkreślił, że skoro do stosunku pracy z wyboru nie można stosować wprost art. 42 Kodeksu pracy, a jest w nim dopuszczalna jednostronna zmiana wysokości wynagrodzenia na niekorzyść pracownika samorządowego, to może to nastąpić tylko i wyłącznie z zachowaniem okresu uprzedzenia, równego okresowi wypowiedzenia. Wypowiedzenie zmieniające jest czynnością prawną złożoną, nie ma więc przeszkód, aby w takiej sytuacji w drodze analogii stosować ten przepis, jednak wyłącznie w zakresie ustanawiającym zachowanie okresu wypowiedzenia, co do wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia wójtowi.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada Gminy Wińsko, obniżając wynagrodzenie Wójtowi bez zachowania stosownego okresu wypowiedzenia, naruszyła w sposób istotny **art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 42 ustawy Kodeks pracy**, poprzez zmianę wysokości wynagrodzenia na jego niekorzyść już 2 dni po podjęciu kwestionowanej uchwały. Organ nadzoru zwraca uwagę, że podstawa stosunku pracy wójta, jaką jest wybór, nie zwalnia Rady Gminy Wińsko z obowiązku poszanowania podstawowych zasad prawa pracy, odnoszących się do każdego stosunku pracy. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak