

Received: 26.06.2021
Accepted: 16.07.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 299-319
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6403
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Tomasz Miśkowicz*
Nr ORCID: 0000-0003-1347-8778

WPŁYW BEZCZYNNOŚCI ORGANÓW STANOWIĄCYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO NA WYSOKOŚĆ WYNAGRODZENIA WŁODARZY WOJEWÓDZTW, POWIATÓW I GMIN

IMPACT OF ORGAN FAILURE TO ACT CONSTITUTING LOCAL GOVERNMENT UNITS FOR THE REMUNERATION OF VOIVODSHIP, COUNTY AND COMMUNE AUTHORITIES

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest sytuacji prawnej, w jakiej znaleźli się wóldarze jednostek samorządu terytorialnego w zakresie należnego im wynagrodzenia w sytuacji wejścia w życie, w czasie trwania ich kadencji, rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Rozporządzenie to obniża maksymalne stawki ich wynagrodzeń w sytuacji braku aktywności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, między innymi wójtów, burmistrzów i starostów.

Słowa kluczowe: stosunek pracy, wybór, wynagrodzenie, pracownicy samorządowi, rozporządzenie

Summary: The article is devoted to the legal situation in which local government unit heads find themselves with regard to remuneration due to them in the situation when, during their term of office, the Ordinance of the Council of Ministers on the remuneration of local government employees lowering the maximum rates of their remuneration in the situation

* mgr; radca prawny, doktorant II roku studiów doktoranckich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: kancelaria@miskowicz.com

of inactivity of the bodies constituting local government units with regard to the change of remuneration, its reduction to the rates determined by virtue of the above Ordinance, among others, of village heads, mayors or starosts.

Keywords: employment relationship, choice, remuneration, local government employees, regulation

WPROWADZENIE

W dniu 19 maja 2018 r. obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny wzbogacony został o regulację zawartą w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (dalej jako rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych)¹, u podstaw wydania którego leży dyskurs publiczny dotyczący nagród, w tym ich wysokości, przyznanych osobom publicznym za pełnienie przez nich powierzonych im funkcji, który swe apogeum osiągnął w marcu 2018 r., sprowadzający się do komunikatu: „... te pieniądze się im po prostu należały”.

Celem badawczym niniejszych rozważań jest wpływ powołanej wyżej regulacji na wynagrodzenie wóldarzy województw, powiatów i gmin w czasie trwania ich kadencji w sytuacji aktywności, względnie jej braku, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie obniżenia wynagrodzenia ww. podmiotów, co stanowiło cel wprowadzenia do porządku prawnego ww. regulacji.

PRACOWNICY SAMORZĄDOWI ZATRUDNIENI NA PODSTAWIE WYBORU

Wprowadzenie do kodeksu pracy z 1974 r. wyboru jako jednego ze źródeł nawiązania stosunku pracy nie wzbudziło większego zainteresowania w piśmiennictwie; przeobrażenia ustrojowe z początku lat 90. spowodowały nieco większe zainteresowanie tą problematyką, co spowodowane było uregulowaniem stosunku pracy z wyboru w odrębnej ustawie odnoszącej się do pracowników samorządowych². W piśmiennictwie poruszanego przedmiotu podniesiono, że „istotą z punktu widzenia problematyki nawiązania w drodze wyboru stosunku pracy z pracownikami samorządowymi jest kwestia źródeł prawa. Rozważania na ten temat dotyczą aktów prawnych różnej rangi i wkraczają w dziedzinę prawa ad-

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 936).

² A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Oficyna 2008, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/monografie/wybor-jako-podstawa-nawiazania-stosunku-pracy-z-pracownikami-369183604> [dostęp: 25.04.2020].

ministracyjnego, prawa cywilnego oraz prawa pracy. Różnorodność źródeł prawa stosunku pracy pracowników samorządowych z wyboru tworzy prawdziwą mozaikę, w której trudno się odnaleźć³.

Kluczowym aktem prawnym w omawianym zakresie jest ustawa z 21 listopada 2008 r., o pracownikach samorządowych (dalej jako ustawa o pracownikach samorządowych)⁴. Jednocześnie zgodnie z art. 43 ww. ustawy w sprawach w niej nieuregulowanych znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu pracy, a poprzez odesłanie zawarte w art. 300 k.p. – także przepisy Kodeksu cywilnego⁵. W piśmiennictwie jeszcze na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 22 marca 1990 r., o pracownikach samorządowych podniesiono, że w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego dopuszczalne są różne sposoby nawiązania stosunku pracy: wybór i powołanie w sferze pozaumownych podstaw oraz umowa o pracę⁶.

„Na tle analizowanych regulacji prawnych nasuwa się w pierwszej kolejności spostrzeżenie, że umowa o pracę znajduje zastosowanie we wszystkich przypadkach niezastrzeżonych dla wyboru i powołania, czyli dla zdecydowanej części korpusu urzędniczego⁷. Odnośnie do wyboru i powołania obowiązuje natomiast zasada zamkniętego katalogu stanowisk, które są obsadzane na tych podstawach⁸. Są one enumeratywnie wskazane w pragmatyce samorządowej (zasada *numerus clausus*)⁹. „Ogólnie rzecz ujmując, wybór został przewidziany dla osób piastujących rolę organu wykonawczego w jednostkach samorządu terytorialnego (wykonujących władzę publiczną). Art. 4 ust. 1 ustawy ma charakter bezwzględnie obowiązujący, uniemożliwiający »zmianę« podstawy zatrudnienia i zastosowania zamiast wyboru lub powołania innej kreującej stosunek pracy¹⁰. Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy w administracji samorządowej jest przewidziany dla obsady stanowisk w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich jego szczeblach¹¹. Jak wyżej wskazano, chodzi o wyłonienie osób, którym powierza się piastowanie określonych stanowisk, pełnienie funkcji, a w istocie wykonywania władzy publicznej¹².

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych zatrudniani na podstawie wyboru są: a) w urzędzie marszałkowskim: marszałek

³ Ibidem.

⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1282).

⁵ B. Bury, *Świadczenie pracy na podstawie aktu wyboru w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 4(37), s. 34.

⁶ Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 70.

⁷ B. Bury, *Umowa o pracę jako podstawa nawiązania stosunku pracy w administracji samorządowej*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2012, nr 2, s. 68 i n.

⁸ B. Bury, *Świadczenie pracy na podstawie...*, s. 35.

⁹ J. Piątkowski, P. Piątkowski, *Wybrane zagadnienia prawa pracy i prawa urzędniczego*, Toruń 2009, s. 55 i in.

¹⁰ B. Bury, *Świadczenie pracy na podstawie...*, s. 35.

¹¹ A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*

¹² B. Bury, *Świadczenie pracy na podstawie...*, s. 36.

województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi, b) w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi, c) w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta), d) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi, e) w urzędzie m.st. Warszawy: burmistrz dzielnicy m.st. Warszawy, zastępca burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostali członkowie zarządu dzielnicy m.st. Warszawy.

„Przez wybór należy rozumieć powierzenie kandydatowi stanowiska określonego w drodze uchwały organu kolegialnego lub przez zespół osób, które nie stanowią organu, o ile z tego aktu wynika konieczność wykonywania pracy w charakterze pracownika”¹³. Niezbędne jest zatem uzyskanie mandatu, udzielenie go na określony czas, w drodze wyboru¹⁴. „Stosunek pracy z wyboru powstaje zatem wówczas, gdy z wyboru wynika jednocześnie obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika (art. 73 § 1 k.p.) z woli podmiotu wybierającego, a kandydat do pełnienia funkcji, choćby w sposób dorozumiany, wyraża zgodę na jej pełnienie z jednoczesnym wykonywaniem obowiązków pracowniczych. Stosunek pracy z wyboru nie jest stosunkiem samodzielnym i jego nawiązaniu towarzyszy powierzenie mandatu – trwa on przez okres jego sprawowania – na czas określony (art. 73 § 2 k.p. *a contrario*)”¹⁵.

Podnieść przy tym należy, że zasady, w tym procedura dokonywania wyboru osób na stanowiska w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, określają właściwe przepisy ustrojowe danych jednostek. Należą do nich ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej jako ustawa o samorządzie województwa)¹⁶, ustawa z dnia 5 sierpnia 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej jako ustawa o samorządzie powiatowym)¹⁷ oraz ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁸, który z dniem 1 sierpnia 2011 r. zastąpił ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁹. Analiza tych regulacji pozwala na wyróżnienie wyboru organów wykonawczych pośrednich oraz bezpośrednich. W tym pierwszym przypadku wybór dotyczy zarządu województwa składający się z 5 osób, tj. marszałka województwa, wicemarszałka lub 2 wicemarszałków i pozostałych członków, a organem dokonującym wyboru jest sejmik województwa. Podobnie przedstawia się sytuacja

¹³ Ibidem, s. 37.

¹⁴ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 137; A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 222.

¹⁵ B. Bury, *Świadczenie pracy na podstawie...*, s. 37 i n.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 512).

¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 511).

¹⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684).

¹⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r., poz. 984).

w zakresie wyboru starosty powiatu oraz wicestarosty i pozostałych członków zarządu przez radę powiatu. W drugim przypadku, tj. w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta aktu wyborczego dokonują bezpośrednio mieszkańcy w wyborach powszechnych, równych i tajnych. Kolejnym elementem, na który zwrócić należy uwagę w ramach rozstrzygnięcia wyborczego, jest potrzeba określenia, czy osoba wybrana w ramach swoistej elekcji staje się poprzez ten akt jednocześnie pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p., a tym samym nawiązuje się stosunek pracy²⁰. W literaturze odróżnia się dwie sytuacje: pierwszą, gdy z pełnieniem funkcji związane jest świadczenie pracy, odpłatnie w ramach stosunku pracy, i druga, gdy funkcję tę wypełnia się honorowo, a zatem nieodpłatnie²¹. Pierwsza z sytuacji ma miejsce przy wyborach wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast. Akt wyboru ma zatem podwójny charakter²². Obok powstania stosunku organizacyjno-prawnego powstaje stosunek pracy²³. Odmienne przedstawia się sytuacja w zakresie organów wykonawczych powiatów oraz województw. Członkowie organów wykonawczych województw i powiatów pozostają jedynie w stosunku organizacyjno-prawnym bez nawiązywania stosunku pracy, chyba że akty wewnętrzne jednostek samorządu terytorialnego takie jak statuty przewidywać będą pozostawianie tych osób w stosunku pracy. Jedynie zatem na szczeblu powiatu, województwa i związków jednostek samorządu terytorialnego możliwa jest rezygnacja z nawiązania stosunku pracy i poprzestanie jedynie na więzi organizacyjno-prawnej²⁴.

Na zakończenie powyższych rozważań w kontekście niejako dalszej analizy, w tym poświęconej istocie celu badawczego, należy zwrócić uwagę na pojawienie się swego czasu w doktrynie przedmiotu rozważań dotyczących zasadności utrzymywania wyboru jako źródła stosunku pracy w administracji publicznej. I tak wedle niektórych poglądów²⁵ stosunek pracy z wyboru powinien pozostać przy opracowaniu jednak nowej, jednolitej i konsekwentnej koncepcji tego rodzaju stosunku pracy. Wedle innego poglądu²⁶ wybór powinien sięgać w sprawach nieuregulowanych do przepisów o umowie o pracę na czas określony, natomiast w ramach służby publicznej kodeksowa regulacja wyboru powinna być częściowo wzorowana na przepisach pragmatyk służbowych, dotyczących stosunków pracy z mianowania. Podnosi się również, że właściwą drogą jest powrót do rozwiązań okresu międzywojennego i stworzenie nowego modelu zatrudnienia na podstawie

²⁰ B. Bury, *Świadczenie pracy na podstawie...*, s. 41 i n.

²¹ Ibidem, s. 41.

²² Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 maja 2010 r., w sprawie o sygn. akt III SA.Lu 106/10, LEX 578762.

²³ B. Bury, *Świadczenie pracy na podstawie...*, s. 42 i n.

²⁴ Ibidem, s. 44.

²⁵ B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991, s. 112; A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 319-320.

²⁶ W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Prof. T. Zielińskiego*, red. M. Matej-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 308-310.

wyboru w ramach publicznoprawnego charakteru zatrudnienia z elementami prawa pracy²⁷. Na uwagę zasługuje jeszcze jeden pogląd, wedle którego zasadne byłoby zrezygnowanie z wyboru, albowiem przedmiotem jego funkcji jest uprawianie polityki, a nie świadczenie pracy podporządkowanej. Wybór winien wyłaniać jedynie piastunów w określonych organizacjach, a gdyby zachodziła konieczność pracowniczego zaangażowania, należałoby sięgnąć do umowy o pracę, a wybór pozostawić jako konieczną przesłankę²⁸.

WYNAGRODZENIE JAKO ELEMENT STOSUNKU PRACY PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH A ORGANY JE KSZTAŁTUJĄCE

Przepis art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. Obecnie zdecydowana większość doktryny widzi w stosunkach zatrudnienia pracowników samorządowych stosunki pracy²⁹. W literaturze – w kontekście uznania pozostawiania przez pracownika samorządowego w stosunku pracy – pojawiło się stanowisko, wedle którego stosunek pracy ma charakter specyficzny³⁰.

Ustawa o pracownikach samorządowych w swej regulacji, pomimo normatywnego zakreszenia w art. 1 statusu prawnego pracowników samorządowych, nie definiuje samorządowego stosunku pracy. W tym miejscu odwołać się należy do przepisu art. 43 ww. ustawy, a za jego pośrednictwem do przepisu art. 22 k.p., który statuuje legalną definicję nawiązaniu stosunku pracy, zgodnie z którą nawiązanie stosunku pracy polega na zobowiązaniu się pracownika do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem³¹.

W nauce prawa pracy stosunek pracy postrzegany jest przez pryzmat dwóch konkurencyjnych koncepcji. Pierwsza, monistyczna koncepcja stosunku pracy, krytykowana przez A. Sobczyka, zakłada, że na podstawie art. 56 k.c. w zw. z art. 300 k.p.

²⁷ H. Szewczk, *Problemy personalne w samorządzie*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10, s. 3-4.

²⁸ T. Liszcz, *Pozazumowne stosunki pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 252.

²⁹ B.M. Ćwiertniak, *O problemach zatrudnienia w samorządzie terytorialnym (Zamiast wprowadzenia)*, <https://www.google.com/search?q=o+problemach+zatrudnienia+w+samorz%C4%85dzie+terytorianym+%C4%86wiertniak&oq=o+problemach+zatrudnienia+w+samorz%C4%85dzie+terytorianym+%C4%86wiertniak&aq=chrome..69i57.30147j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8> [dostęp: 25.04.2020].

³⁰ T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, PiP 1974, nr 6, s. 48 i n.

³¹ M. Czuryk, *Nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2018, nr 50, s. 1.

wszystkie prawa i obowiązki stron stosunku pracy wynikają z umowy o pracę, choć w dominującej części określone są w ustawach³². Według drugiej koncepcji, zwanej również teorią pluralistyczną, wyrażoną przez T. Zielińskiego, stosunek pracy ma charakter złożony; składa się na niego stosunek pracy, o którym mowa w art. 22 k.p. oraz inne stosunki prawne o różnorodnych zresztą charakterach³³. Druga z koncepcji legła przy tym u podstaw koncepcji stosunków elementarnych³⁴. Koncepcjom tym, krytykując pierwsze z nich, przyglądał się między innymi A. Sobczyk, który uznał, że pluralistyczna koncepcja stosunku pracy nakłada naukową koncepcję stosunku pracy na definicję legalną; w efekcie stosunkami pracy nazywa się relacje, które nie mieszczą się w definicji kodeksowej stosunku pracy, jednakże, co podkreślił, koncepcja, do której się przychylił, ma walory jedynie dydaktyczne, na potrzeby badań naukowych, zaś w zakresie wykładni i stosowania prawa stosunek pracy postrzegać należy zgodnie z definicją ustawową przewidzianą w przepisie art. 22 k.p.³⁵

Stanowisko to znajduje od wielu już lat oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który roszczenia ze stosunku pracy traktuje jako roszczenia odniesione do stosunku pracy³⁶. Sprawy zatem o roszczenia ze stosunku pracy interpretowane są szeroko³⁷. Pokreślić przy tym należy, że o charakterze tych spraw decyduje pewnego rodzaju „poziom intensywności” związku zgłaszanego roszczenia ze stosunku pracy³⁸.

Powyższe rozważania dotyczące charakteru stosunku pracy, które nie są przedmiotem niniejszego opracowania, ale bez których poddanie realizacji celu badawczego zakreślonego niniejszym artykułem, nie mogą się odbyć, zakończyć należną konkluzją, iż bez względu na przyjęty charakter koncepcji stosunku pracy oraz płaszczyznę badań naukowych, rozumianą jako płaszczyzna dydaktyczna czy też jurydyczna, wynagrodzenie za pracę stanowi element stosunku pracy. Co znamienne, jest to element istotny stosunku pracy, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, który uznał, że kanonem ustalenia istnienia stosunku pracy jest stwierdzenie, że strony dokonały określenia przedmiotowo istotnych elementów (*essentialia negotii*) czynności prawnej, konstytuującej ten rodzaj czynności, takich jak między innymi wynagrodzenie³⁹.

Przed przystąpieniem do analizy podmiotu/podmiotów kształtujących element stosunku pracy, któremu poświęcono powyższe rozważania, zwrócić należy uwagę, co ma niebagatelne znaczenie w zakresie celu badawczego postawionego w ramach niniejszego opracowania, na relację władzy na płaszczyźnie zatrudnienia. W literaturze prawa pracy postawiono tezę, że prawo pracy w swojej znacz-

³² A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Wolters Kluwer Polska 2015, s. 102.

³³ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I: Ogólna*, Warszawa – Kraków 1986, s. 236 i n.

³⁴ Z. Kubot, *Pozycja prawna stron w umownych stosunkach pracy*, Wrocław 1978, s. 51, 67 i 79.

³⁵ A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 252 i 253.

³⁶ Ibidem, s. 246.

³⁷ B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002, s. 379.

³⁸ K.W. Baran, [w:] B. Wagner (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Gdańsk 2011, s. 1180-1181.

³⁹ Wyrok SN z dnia 3 października 2018 r., sygn. akt II UK 275/17, „Monitor Prawa Pracy” 2019, nr 5.

nej części reguluje materię władzy, przez którą rozumieć należy relację społeczną, w ramach której jeden z podmiotów stosunku pracy posiada prawną kompetencję do podejmowania decyzji kształtujących sytuację prawną innego podmiotu, innymi słowy, że istotna część relacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem lub kandydatem na pracownika nosi w znacznym zakresie znamiona władzy publicznej o charakterze administracyjnym⁴⁰.

Stanowisko zaprezentowane w zdaniu poprzednim na pierwszy rzut oka może budzić zastrzeżenie, a nawet sprzeciw, lecz tylko w sytuacji, gdy za pracodawcę uważać będziemy podmiot prywatny. Należy jednak zwrócić uwagę, że „... w zakresie zatrudniania i zwalniania prawo pracy nie zajmuje się cywilnym obrotem rzeczami lub usługami, ale rozstrzygnięciami w sferze wolności. (...) skoro Konstytucja przewiduje wolność wyboru miejsca pracy – czyli także wyboru pracodawcy, skoro art. 10 § 1 k.p. stanowi o prawie (...) swobodnego wyboru pracy, to znaczy, że zatrudnienie i zwalnianie nie dotyczy prostego nawiązywania lub rozwiązywania kontraktów w celu wymiany usługi za pieniądze; a zgodzić się trzeba, że akty prawne dotyczące wolności nie są czynnościami prywatnymi, lecz aktami władzy publicznej; prawo do pracy jest prawem publicznym i skoro tak, to czynności odnoszące się do niego nie są czynnościami prawa cywilnego, ale aktami prawa administracyjnego”⁴¹

W rozważaniach o wolności pracy A. Sobczyk przyjął, że pracodawca, zatrudniając pracownika i dokonując tylko samoograniczenia swojej własności, to i tak dokonuje czynności o charakterze publicznym, czyli odnoszącej się do publicznego prawa do pracy – ma bowiem obowiązek uwzględnienia w swojej decyzji kryteriów publicznych (choćby z zakresu niedyskryminacji). Wspomniane wyżej samoograniczenia pracodawcy wynikają bowiem z realizacji interesu publicznego, jakim jest obowiązek państwa do ochrony wolności, a nie interesu prywatnego, co ograniczenia te czyni wymuszonymi przez system prawa⁴². Jeśli zatem pracodawca w ramach swych kompetencji na płaszczyźnie wolności pracy w zakresie stosunku pracy ma obowiązek przestrzegania kryteriów publicznych, to należy postawić pytanie, czy pracodawca występuje w roli organu władzy w ramach prawa administracyjnego. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, wskazać należy, że „nauka prawa administracyjnego przyjmuje dość prostą zasadę, że jeśli natura stosunku społecznego jest taka, że jeden z podmiotów na podstawie normy kompetencyjnej może kształtować swoim jednostronnym działaniem lub zaniechaniem sytuację prawną innej osoby (podmiotu zewnętrznego), to podmiot taki jest organem administracji lub wypełnia funkcję z zakresu tzw. zadania zleconego. Innymi słowy, nauka prawa administracyjnego nie poszukuje organu administracyjnego w celu stwierdzenia, że dana relacja ma charakter administracyjnoprawny. Nauka ta bada

⁴⁰ A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 78.

⁴¹ *Ibidem*, s. 79.

⁴² *Ibidem*, s. 80.

charakter danej relacji prawnej, co pozwala ustalić, czy dany podmiot jest czy nie jest organem administracyjnym⁴³. Jeśli zatem pracodawca jest uprawniony do kształtowania sytuacji prawnej innego podmiotu, jakim jest pracownik, czyniąc to na podstawie norm kompetencyjnych, co stanowi ich istotę⁴⁴, to bezsprzecznie uznać należy, że jest on organem administracyjnym, czy też organem administrującym⁴⁵, który realizuje akt władzy w stosunkach pracy.

Przenosząc powyższe rozważania na płaszczyznę przeprowadzanych w ramach niniejszego opracowania badań, podnieść należy, że stosowne normy kompetencyjne w zakresie wynagradzania wóldarzy jednostek samorządowych gmin, powiatów i województw zawiera ustawa o pracownikach samorządowych, lecz nie jest to jedyny akt normatywny zawierający normę kompetencyjną w tym zakresie⁴⁶. I tak: przepis art. 8 ust. 2 ww. ustawy stanowi między innymi, że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy w drodze uchwały. Podnieść przy tym należy, że regulacja odnosi się również do burmistrza oraz prezydenta miasta. Podobne rozwiązanie przyjął ustawodawca w stosunku do starosty oraz marszałka województwa, przyjmując odpowiednio, że wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu w drodze uchwały, zaś wynagrodzenie marszałka województwa ustala sejmik województwa – również w drodze uchwały. Pokreślić przy tym należy – a co wynika ze specyfiki stanowisk pracy wóldarzy gmin, powiatów i województw – że organy uchwałodawcze ww. jednostek samorządu terytorialnego, pomimo kompetencji do określenia wysokości przysługującym ich wóldarzom wynagrodzenia, nie są dla nich pracodawcami. Jak wynika bowiem z regulacji zawartej w ustawie o pracownikach samorządowych, pracodawcą wójta, burmistrza i prezydenta są odpowiednio – urzędy gminy, urzędy miasta względnie urzędy gminy i miasta, pracodawcą starosty jest starostwo powiatowe, zaś w przypadku marszałka województwa jest urząd marszałkowski.

Czynności w zakresie prawa pracy wobec wójta, burmistrza czy prezydenta, zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 ww. ustawy związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wykonuje związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności wyznaczona przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta osoba zastępująca lub sekretarz gminy. Zgodnie zaś z przepisem art. 9 ust. 2 ww. ustawy czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewod-

⁴³ Ibidem, s. 104.

⁴⁴ Ibidem, s. 89.

⁴⁵ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 179.

⁴⁶ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 713); dalej jako ustawa o samorządzie gminnym) w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta; następnie ustawa o samorządzie powiatowym w przepisie art. 12 pkt 2 stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy ustalanie wynagrodzenia przewodniczącego zarządu powiatu, i w końcu ustawa o samorządzie województwa w przepisie art. 18 pkt 15 stanowi, że do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa należy ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa.

niczący rady powiatu, a pozostałe czynności – wyznaczona przez starostę osoba zastępująca lub sekretarz powiatu i wreszcie – zgodnie z przepisem art. 10 ust. 2 ww. ustawy – czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka województwa, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący sejmiku województwa, a pozostałe czynności – wyznaczona przez marszałka osoba zastępująca lub sekretarz województwa.

Jak wynika zatem z przywołanej wyżej regulacji ustawowej, normy kompetencyjne, określające materie władzy w stosunkach pracy, której uwagę poświęcił A. Sobczyk, przyznały stosowne kompetencje różnym szeroko rozumianym podmiotom, które poprzez swoją aktywność określają, w ramach swoistych decyzji kształtujących, sytuację prawną włodarzy gmin, powiatów i województw, realizując przy tym znamiona władzy publicznej o charakterze administracyjnym w stosunkach pracy, przyznając ową władzę w zakresie określenia wysokości wynagrodzenia, w tym składników tworzących system uposażeń ww. osób, organom uchwałodawczym jednostek samorządu terytorialnego, co jest okolicznością niebudzącą żadnych wątpliwości zarówno w doktrynie, jak również w judykaturze na płaszczyźnie stosowania prawa.

ZANIECHANIE ORGANÓW UCHWAŁODAWCZYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A WYSOKOŚCI WYNAGRODZENIA ICH WŁODARZY

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, na co wyżej zwrócono uwagę, na podstawie norm kompetencyjnych znajdujących się w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego oraz w ustawie o pracownikach samorządowych nie posiadają dowolności, a jedynie swobodę w kształtowaniu systemu, a w jego ramach wysokości wynagrodzeń wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów czy też marszałków województwa. Swoboda ta ograniczona została z jednej strony przez regulację zawartą w przepisie art. 36 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, uzależniającą wysokość wynagrodzenia od zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych, zaś z drugiej strony, istotnej z punktu widzenia wyznaczonego w niniejszym opracowaniu celu badawczego, przez regulację zawartą w przepisie art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych⁴⁷, przyznającej Radzie Ministrów delegację do określenia między innymi wysokości wynagrodzenia należnego włodarzom jednostek samorządu terytorialnego. I tak: w ramach stosownego upoważnienia ustawowego Rada Ministrów na podstawie rozporządzenia z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych dokonała w akcie tym obniżenia wynagrodzenia między innymi wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów czy też marszałków województwa, poprzez obniżenie sto-

⁴⁷ Ibidem.

sownych widełek określających wysokość wynagrodzenia osób tych w stosunku do wysokości obowiązującej w ramach poprzedniej regulacji⁴⁸. Obniżenie to, co nie pozostaje bez znaczenia, nastąpiło w czasie trwania kadencji osób zajmujących swe stanowisko na podstawie wyboru.

Wejście zatem w życie stosownej regulacji, obniżającej widełki uposażenia osób, między innymi wójtów, starostów i marszałka województwa wywołało potrzebę dostosowania obowiązujących w dacie jej wejścia w życie wynagrodzeń do nowych widełek ograniczających uposażenie. Przed realizacją celu tej regulacji, a zatem obniżenia wynagrodzeń ww. osób, stanęły organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, do prerogatyw których, zgodnie z regulacją zawartą w normach kompetencyjnych, należy ustalenie wysokości wynagrodzenia, między innymi burmistrzów, starostów oraz marszałków województwa, w sytuacji istniejących stosunków pracy powstałych na podstawie wyboru tych osób. W celu dostosowania wysokości istniejących w dacie wejścia w życie, tj. w dniu 19 maja 2018 r. ww. rozporządzenia, wynagrodzeń wóldarzy gmin, powiatów i województw ustawodawca wprowadził *vacatio legis* przepisów określających nową, niższą wysokość widełek, w granicach których winny obowiązywać wynagrodzenia osób tych od dnia 1 lipca 2018 r. A zatem umożliwiono organom uchwałodawczym, dając im odpowiedni czas, na dostosowanie wynagrodzeń ww. osób do istniejącego stanu prawnego obniżającego widełki wynagrodzenia. W okresie tym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane były zatem do podjęcia stosownych uchwał, mocą których doprowadzić miały do określenia wysokości wynagrodzeń wóldarzy jednostek tych do widełek nakreślonych mocą ww. rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, a zatem ich obniżenia, jeśli istniejące w dacie wejścia w życie rozporządzenia wynagrodzenie nie mieściło się w nich. W tej sytuacji przed organami tymi, a w szczególności służbami prawnymi je obsługującymi, pojawiło się zagadnienie prawne dotyczące dopuszczalności zmiany, w tym obniżenia wysokości wynagrodzenia osób świadczących pracę na podstawie wyboru.

W judykaturze okoliczności tej poświęcił uwagę między innymi Sąd Najwyższy⁴⁹, który w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia nakreślił jawiący się problem „...czy w ogóle jest dopuszczalna zmiana wysokości wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru. Nie powinno być wątpliwości, że może to nastąpić na podstawie porozumienia stron stosunku pracy, w każdym razie w zakresie podwyższenia wynagrodzenia. Zasadnicza trudność polega na rozwiązaniu zagadnienia, czy pracodawca może jednostronnie (bez zgody pracownika) obniżyć wysokość wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru. Problem ten był już wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie. Został on zasygnalizowany przez Trybunał

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1050, z późn. zm.), dalej jako poprzednie Rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

⁴⁹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2006 r. w sprawie o sygn. akt II PK 27/06.

Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku⁵⁰, ale nie był przedmiotem szczególnych ocen Trybunału. Utrwalone w tym zakresie jest natomiast orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 24 września 1997 r., II SA941/97⁵¹ Naczelny Sąd Administracyjny przyznał, że stosunek pracy z wyboru wiązuje się z wygaśnięciem mandatu (art. 73 § 2 k.p.) – nie ma więc do niego zastosowania wypowiedzenie warunków pracy i płacy (art. 42 § 1-3 k.p.) W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono, że nie prowadzi to jednak do niezmienności, niewzruszalności statusu pracowniczego wójta. Przekształcenia w tym zakresie wymagają podjęcia działań skutkujących w sferze mandatu, a więc odwołania przez radę dotychczasowych warunków sprawowania mandatu i powołania na nowych warunkach.

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął więc dopuszczalność zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika zatrudnionego na podstawie powołania (w istocie wyboru), ale jako metodę dokonania tego wskazał „zmianę warunków sprawowania mandatu”. Ten pogląd nie został w późniejszym orzecznictwie podtrzymany. W wyroku z dnia 11 września 2004 r.⁵² Naczelny Sąd Administracyjny uznał że stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru jest szczególnym stosunkiem pracy związanym z pełnioną przez niego funkcją Skoro do rady gminy należy ustalenie wysokości wynagrodzenia temu pracownikowi, to do niej należy również jej zmiana. Odebranie radzie gminy kompetencji ustalenia wynagrodzenia dla pracownika samorządowego przez zmianę tego wynagrodzenia w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy podważałoby jej ustalone kompetencje.

Taka wykładnia jest przyjmowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W tezie wyroku z dnia 20 czerwca 2001 r.⁵³ stwierdzono, że do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru nie stosuje się art. 42 k.p. W jego uzasadnieniu wywiedziono natomiast, że pogląd, iż do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru może dojść tylko za jego zgodą w drodze porozumienia stron stosunku pracy, nie znajduje oparcia ani w przepisach Kodeksu pracy, ani w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy⁵⁴ pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych.

Jest to regulacja analogiczna do przewidzianej w art. 78 § 1 k.p. Przepisy te określają podstawowe kryteria ustalania wysokości wynagrodzenia, choć nie mogą być podstawą domagania się przez pracownika wyższego wynagrodzenia za pracę. Pracodawca zatrudniający pracownika samorządowego z wyboru ma możliwość swo-

⁵⁰ Z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003 nr 9, poz. 100, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 59 z glosą P. Chmielnickiego.

⁵¹ „Prawo Pracy” 1998, nr 1, s. 42.

⁵² OSK 873/04, Lex Polonica nr 1400241.

⁵³ I PKN 488/00, OSNP 2003, nr 10, poz. 242.

⁵⁴ Obecnie jest to art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych.

bodnego ustalania wysokości jego wynagrodzenia w granicach określonych przez art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych oraz przepisy rozporządzeń wydanych w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 20 ust. 2 tej ustawy. Stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru jest szczególnym stosunkiem pracy ściśle związanym z pełnioną przez niego funkcją. Organem uprawnionym do oceny jakości pracy świadczonej na stanowisku z wyboru jest organ stanowiący gminy. Do tego organu należy określenie wysokości wynagrodzenia pracownika, gdyż stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminy do wyłącznej właściwości rady gminy należy wybór i odwołanie zarządu, ustalenie wynagrodzeń przewodniczącego zarządu, stanowienie o kierunkach działania zarządu oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Przepisem kompetencyjnym w zakresie dokonywania czynności z zakresu prawa pracy (wskazującym organ właściwy do ich dokonywania) jest art. 4 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym wobec burmistrza dokonuje ich organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Takiego charakteru (w każdym razie wyłącznie takiego) nie ma natomiast art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Stwierdza się w nim, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalenie wynagrodzenie wójta (burmistrza). Chodzi w nim jednak nie tyle o wskazanie organu właściwego do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy (choć także), ile o przyznanie uprawnienia (kompetencji w znaczeniu materialnoprawnym) do kształtowania wynagrodzenia burmistrza w granicach określonych w art. 20 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 78 § 1 k.p., a więc stosownie do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych, a także odpowiadającego rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu oraz uwzględniającego ilość i jakość świadczonej pracy. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza przy tym uprawnienia organu stanowiącego (pracodawcy) do ustalenia wynagrodzenia burmistrza jeden raz na początku kadencji i na cały okres jej trwania.

Stosunek pracy z wyboru na kadencję jest stosunkiem prawnym długotrwałym, w czasie którego wskazane okoliczności, uwzględniane przy określeniu wysokości wynagrodzenia za pracę, ulegają wielokrotnym zmianom, co podlega ocenie pracodawcy. Jednostronna zmiana (obniżenie) wynagrodzenia burmistrza może być więc dokonana przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w ramach uprawnienia do ustalania jego wynagrodzenia. Trafny jest natomiast zarzut skargi dotyczącej obniżenia wynagrodzenia powoda bez zachowania kresu wypowiedzenia. Wynagrodzenie powoda (dodatek funkcyjny i specjalny) został obniżony uchwałą rady miasta z dnia 26 listopada 2003 r. (jak to się mówi: „z dnia na dzień”). Problem prawny tej sytuacji został zasygnalizowany w uzasadnieniu wskazanych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2004 r., OSK 873/04 oraz Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2001 r.,

I PKN 488/00, z tym że w stanie faktycznym tej sprawy „został zachowany miesięczny okres wypowiedzenia warunków płacy, ponieważ uchwała rady gminy została podjęta 9 sierpnia 1999 r., ze skutkiem na dzień 30 września 1999 r., co pozwoliło powodowi jako pracownikowi dostosować się do tej zmiany.

Systemowa analiza przepisów prawa pracy (w rozumieniu art. 9 k.p.) 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. W zależności od źródła uprawnienia płacowego jest to realizowane różnymi metodami. W przypadku gdy uprawnienie płacowe pracownika wynika z aktów prawnych powszechnie obowiązujących, rolę taką pełnią odpowiednie przepisy przejściowe ustanawiające ich *vacatio legis*⁵⁵. Jeżeli natomiast źródłem uprawnienia płacowego jest układ zbiorowy pracy (regulamin wynagradzania) lub umowa o pracę, to konieczne jest dokonanie wypowiedzenia zmieniającego, a więc z zachowaniem okresu wypowiedzenia dla wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia (art. 241¹³ § 2 i 42 k.p.) Przyjęcie istnienia takiej zasady można odczytać w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przy czym charakterystyczne jest, że odnosi się jej stosowanie do sytuacji, w których nie jest możliwe dokonanie wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 k.p. W uchwale z dnia 8 kwietnia 1998 r.⁵⁶ Sąd Najwyższy przyjął, że wynagrodzenie mianowanego nauczyciela, zawyżone w stosunku do przepisów płacowych, nie podlega zmianie w trybie art. 39 ust. 1 Karty nauczyciela, lecz wymaga uprzedzenia równego okresowi wypowiedzenia. Wykluczając stosowanie do nauczycieli mianowanych art. 42 k.p., Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tej uchwały stwierdził, że art. 42 § 2 k.p. trzeba wobec nauczycieli mianowanych stosować „odpowiednio”, a skoro brakuje do tego ustawowego upoważnienia, to w grę wchodzi jedynie zastosowanie powołanego przepisu na drodze analogii. Wynika z tego, że zawyżone wynagrodzenie za pracę mianowanego nauczyciela jest w braku jego zgody dostosowywane do wysokości zgodnej z przepisami płacowymi przez uprzedzenie ze strony pracodawcy z zachowaniem okresów równych ogólnym okresom wypowiedzenia. Jak łatwo zauważyć, opisana sytuacja jest analogiczna do występującej w rozpoznawanej sprawie. Skoro do stosunku pracy z wyboru nie można stosować wprost art. 42 k.p., a jest w nim dopuszczalne jednostronne obniżenie przez pracodawcę wynagrodzenia pracownika, to może to nastąpić tylko z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Wypowiedzenie zmieniające jest czynnością prawną złożoną, nie ma więc przeszkód, aby w drodze analogii w takiej sytuacji stosować ten przepis, ale wyłącznie w zakresie ustanawiającym zachowanie okresu wypowiedzenia do co wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia pracownika.

⁵⁵ Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r., K 15/91, OTK 1992, cz. I, poz. 8; PiP 1993, nr 2, s. 98 z glosą C. Jackowiaka i z dnia 11 września 1995 r., P 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 3 oraz Sądu Najwyższego wyrok z dnia 21 czerwca 1994 r., I PRN 38/94, OSNAPiUS 1994, nr 10, poz. 163; z dnia 27 września 1994 r., I PRN 36/94, OSNAPiUS 1995, nr 2, poz. 18 i z dnia 9 listopada 1994 r., I PRN 96/94, OSNAPiUS 1995, nr 11, poz. 130.

⁵⁶ III ZP 5/98, OSNAPiUS 1998, nr 22, poz. 647.

Zaprezentowane wyżej stanowisko Sądu Najwyższego w uzasadnieniu zapadłego rozstrzygnięcia poświęcone zostało, co istotne z punktu widzenia rozważań stanowiących przedmiot niniejszego artykułu, sytuacji, gdy organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w ramach swych prerogatyw podjął uchwałę o obniżeniu wynagrodzenia burmistrza, a zatem w sytuacji aktywności organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Celem jednak rozważań, którym poświęcony został niniejszy artykuł, jest sytuacja prawna włodarzy, między innymi gmin w zakresie wysokości ich wynagrodzenia w przypadku braku aktywności organu uchwałodawczego samorządu terytorialnego w kontekście wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, obniżającego widełki ich uposażenia, jeśli obowiązujące w dniu wejścia w życie ww. rozporządzenia wynagrodzenie było wyższe od nich. Innymi słowy, sytuacja prawna między innymi wójtów i starostów w zakresie wysokości ich wynagrodzenia w przypadku niepodjęcia przez organy stanowiące samorządu terytorialnego uchwał dostosowujących wynagrodzenie osób pozostających w stosunku pracy z wyboru do ww. rozporządzenia w wypadku pozostawania ich sprzeczności z zapisami rozporządzenia, a zatem w istocie nieobniżających ich wynagrodzeń.

Opisana wyżej sytuacja braku aktywności organu stanowiących samorządów w przestrzeni prawnej wykształciła dwa przeciwstawne poglądy ścierające się w obrocie prawnym, a które bez wątpienia stanowią będą przedmiot rozważań sądów powszechnych w indywidualnych sprawach zainicjowanych przez byłych, a być może i obecnych włodarzy, którzy postanowią dochodzić swych praw.

Według jednego z nich, prezentowanego między innymi przez Wojewodę Małopolskiego, regulacja zawarta w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. ma bezpośrednie zastosowanie, bezpośredni wpływ na konkretne stosunki pracy powstałe z wyboru, zmieniając należne na ich podstawie wynagrodzenie; obniżając je w sytuacji niepodjęcia przez organy stanowiące stosownych uchwał na podstawie przedmiotowego rozporządzenia. W stanowisku tym zaprezentowano pogląd, wedle którego w przypadku gdy dotychczasowe wynagrodzenie wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów wynikające z uchwały podjętej na podstawie poprzedniego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych przekracza wskaźniki poszczególnych elementów wynagrodzenia określone treścią rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku, należy przyjąć do wypłaty stawki nie wyższe niż stawki maksymalne wynikające z aktualnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku⁵⁷.

⁵⁷ Prezentowane stanowisko Wojewody Małopolskiego zawarte zostało w piśmie z dnia 24.07.2018 r., znak WN-II.4100.390.2018, adresowane do Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów Gmin i Miast, Starostów Powiatowych Województwa Małopolskiego.

Według drugiego z poglądów w sytuacji zaniechania organów stanowiących podjęcia stosownej uchwały na podstawie ww. rozporządzenia, stosunki prawne, a w ich ramach wysokość przysługującego między innymi wójtom wynagrodzenia, pomimo że przewyższa maksymalną stawkę wynagrodzenia, o której mowa w przedmiotowym rozporządzeniu, pozostają niezienne, a zatem regulacja zawarta w rozporządzeniu Rady Ministrów nie ma bezpośredniego zastosowania do indywidualnych stosunków pracy. Innymi słowy, wynagrodzenie samorządowców nie ulega zmianie z mocy samego prawa. Stanowisko to zaprezentowane zostało w uzasadnieniu prawomocnego orzeczenia sądu I instancji⁵⁸, wedle którego „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. Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, nie ulega więc wątpliwości, iż to na Radzie Miejskiej G spoczywa obowiązek i uprawnienie do ustalenia wynagrodzenia Prezydenta G. Przy ustalaniu tego wynagrodzenia rada związana jest przepisami rozporządzenia wydanego na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

W dniu 1 lipca 2018 r. zaczęło obowiązywać rozporządzenie z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. W załączniku nr 1 zostały ustalone kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, a więc również dla prezydentów miast. Zgodnie z tym rozporządzeniem od dnia 1 lipca 2018 r. wynagrodzenie zasadnicze Prezydenta G. powinno wynosić od 3800 zł, do 5000 zł, a dodatek funkcyjny maksymalnie miał wynosić 2100 zł. Zdaniem Sądu przedmiotowe rozporządzenie określa jedynie warunki, które muszą być zastosowane *ad casu* przez poszczególnych pracodawców, a więc tak jak w niniejszej sprawie przez Radę Miejską, która ustala wynagrodzenie Prezydenta G. To Rada Miejska jest adresatem tego rozporządzenia i zobowiązana jest do jego treści się stosować. Zatem nie można przyjąć, iż rozporządzenie ma bezpośrednie zastosowanie do poszczególnych stosunków pracy, a tym samym że z dniem 1 lipca 2018 r. automatycznie, bez działania Rady Miejskiej, nastąpiła automatyczna zmiana wynagrodzenia Prezydenta G. W ocenie Sądu oczywiste jest, iż niepodjęcie uchwały przez Radę Miejską w przedmiocie obniżenia wynagrodzenia Prezydenta G., a więc niezastosowanie się do wskazanego rozporządzenia było nieprawidłowe, jednak Rada Miejska może ponieść za to jedynie odpowiedzialność polityczną. Z całą pewnością niepodjęcie tej uchwały nie mogło mieć wpływu na sytuację powoda.

⁵⁸ Por. wyrok Sądu Rejonowego w Grudziądzu z dnia 12 grudnia 2018 r., w sprawie sygn. akt IV P302/18, LEX nr 2635765.

Skoro w niniejszej sprawie Rada Miejska nie podjęła uchwały o zmianie wysokości wynagrodzenia Prezydenta, pracodawca winien wypłacać wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości. Podkreślić należy, iż żaden przepis rozporządzenia nie przesądza o uchyleniu dotychczasowych uchwał Rady Miejskiej. Zatem w dalszym ciągu obowiązuje uchwała z dnia 17 grudnia 2014 r. określająca wynagrodzenie powoda, i to na jej podstawie powinno być wypłacane jego wynagrodzenie.

Przechodząc do analizy ścierających się poglądów wyżej zaprezentowanych, po pierwsze szczególną uwagę zwrócić należy na regulację zawartą w przepisie art. 36 oraz przepisu art. 37 w zw. z przepisami art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i art. 10. ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Otóż z normy prawnej zakodowanej w powołanych w zdaniu poprzednim przepisów wynika uprawnienie, jakie przysługuje organowi stanowiącemu jednostki samorządowej do swobodnego ustalenia wysokości wynagrodzenia, biorąc pod uwagę przedmiotowe elementy konkretnego stosunku pracy, a zatem zajmowane stanowiska i posiadane kwalifikacje, a nadto delegację ustawową odwołującą się do treści rozporządzenia Rady Ministrów wydaną na podstawie art. 37 ustawy i pracownikach samorządowych. Jeśli zatem wynagrodzenie, między innymi prezydenta miasta, jest determinantem dwóch względnych, to nie sposób przyjąć, iż jedna z nich w sposób bezpośredni kształtuje w sposób ostateczny wysokość wynagrodzenia adresatów tej normy. Szczególne znaczenie w obronie drugiego z poglądów posiada istota jednego z elementów warunkujących wysokość wynagrodzenia, która sprowadza się do zależności wysokości wynagrodzenia od okoliczności związanych z zajmowanym stanowiskiem oraz posiadanymi umiejętnościami. Jeśli zatem elementy te mają zasadniczy wpływ na wysokości należnego samorządowcowi wynagrodzenia, to przyjęcie za zasadny pierwszy poglądu, według którego regulacja ww. rozporządzenia ma bezpośredni wpływ na wysokość konkretnych wynagrodzeń w ramach określonych stosunków pracy, nie może się ostać, albowiem przyjęcie takiego skutku, skutku z mocy samego prawa, eliminowałoby pierwszy z determinantów wysokości wynagrodzenia, tj. zajmowane stanowisko oraz posiadane umiejętności; pozbawiałoby tym samym organy stanowiące samorządów ich kompetencji zawartych w regulacjach ustrojowych, a zatem wpływ na wysokość wynagrodzenia.

Po drugie, podnieść należy, że gdyby wolą ustawodawcy byłoby doprowadzenie do sytuacji, iż zmiana wysokości wynagrodzenia poprzez jego obniżenie miałyby nastąpić z mocy samego prawa, a zatem bez aktywności organów uchwalodawczych jednostek samorządu terytorialnego w ramach ich prerogatyw, to wolę tę z całą pewnością ustawodawca w treści odpowiedniego aktu prawnego wyraziłby, czego jednak nie uczynił.

Po trzecie, podkreślić również należy, co przesądza o zasadności prezentowanego w ramach drugiego poglądu stanowiska co do niezbędnej aktywności rady powiatu w zakresie obniżenia wynagrodzenia, między innymi staroście, iż z całą pewnością zamiarem prawodawcy nie było wywołanie poprzez wejście w życie

ww. rozporządzenia zmian poprzez obniżenie wysokości wynagrodzenia z mocy samego prawa, tj. bezpośrednio na podstawie samego rozporządzenia. O zasadności tezy tej przekonuje fakt, iż przedmiotowe rozporządzenie zawiera swoistego rodzaju widełki płacowe, w których mogą poruszać się organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę o obniżeniu wynagrodzenia.

A zatem gdyby zamiarem prawodawcy było wywołanie obniżenia wynagrodzenia z mocy samej regulacji rozporządzenia, to wówczas ustawodawca zawarłby stosowną regulację, do jakiej wysokości wynagrodzenie zostałoby obniżone dla każdego pracownika samorządowego, albowiem jego wysokość jest różna, jak kraj długi i szeroki, a nie zachowałby przyjętego we wcześniejszej regulacji rozwiązania poprzez określenie granic, widełek wynagrodzenia.

A zatem w obecnym kształcie rozporządzenia nie jest możliwe ustalenie, do jakiej wysokości stosowne wynagrodzenie winno być obniżone w stosunku do konkretnych osób, jeśli przed wejściem w życie przedmiotowego rozporządzenia ich wysokości były różne, ustalone przez organy stanowiące samorządu terytorialnego w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy. Innymi słowy, obowiązujące w obecnym kształcie rozporządzenie nie jest możliwe do bezpośredniego zastosowania w konkretnych stosunkach pracy poprzez obniżenie wynagrodzenia ustalonego przed dniem wejścia jego w życie w oparciu o przesłanki warunkujące wysokość wynagrodzenia ustalonego mocą uchwały, albowiem ustawodawca nie określił i nie mógł określić, do jakiej wysokości należałoby obniżyć wynagrodzenie dla konkretnych osób. A zatem intencją ustawodawcy było widełkowe określenie wysokości wynagrodzenia, aby organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego poruszały się w nich, co przesądza o braku możliwości bezpośredniego zastosowania regulacji rozporządzenia do konkretnych stosunków pracy.

Po czwarte, w ramach rozwiązań ustrojowych samorządu terytorialnego określonym podmiotom przysługuje uprawnienie do zaskarżenia uchwał organów stanowiących do sądów administracyjnych w celu kontroli ich legalności. Jeśli zatem intencją ustawodawcy byłoby wprowadzenie zmian w stosunkach pracy samorządowców w zakresie wysokości ich wynagrodzenia, z mocy samego prawa wyłączyłoby to kontrolę sądowo-administracyjną aktu samorządu terytorialnego, którego ustawodawca poddał kontroli sądowej.

Po piąte, w obronie pierwszego poglądu nie sposób odwołać się, czyniąc to zasadnie do normy interpretacyjnej w zakresie wykładni prawa, która stanowi, że *lex superior derogat legi inferiori*. Otóż zasada ta stanowi regułę kolizyjną, mającą na celu usunięcie sprzeczności norm prawnych istniejących w systemie prawa powszechnie obowiązującego. Z uwagi jednak na fakt, iż żadna sprzeczność nie zachodzi, odwołanie się do niej nie zasługuje na uwzględnienie. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie wynagrodzenia, między innymi wójta, podejmowana jest w granicach upoważnie-

nia ustawowego, tj. rozporządzenia, co przesądza o braku kolizji jakichkolwiek norm prawnych w tym zakresie. Normy prawne, określające zasady kształtowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych świadczących pracę w oparciu o stosunek pracy powstały z wyboru, są kompatybilne, a zatem o ich sprzeczności stanowić nie sposób.

Po szóste, o zasadności przyjęcia drugiego z poglądów za zasadny przekonuje okres przejściowy pomiędzy wejściem w życie przedmiotowego rozporządzenia, tj. 19 maja 2018 r., a dniem od kiedy nowe widełki wynagrodzenia winny obowiązywać, tj. 1 lipca 2018 r., umożliwiając tym samym podjęcie przez organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego stosownych uchwał, mając zapewne przy tym wiedzę że organy te obradują w cyklach miesięcznych.

Reasumując, stwierdzić należy, że jedynym słusznym poglądem istniejącym w przestrzeni prawnej jest pogląd wyrażony w niniejszym artykule jako drugi, wedle którego bez podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o obniżeniu między innymi prezydentowi miasta wynagrodzenia, jego obniżenie z mocy samego prawa na podstawie przedmiotowego rozporządzenia Rady Ministrów jest niedopuszczalne, albowiem jedynym adresatem tej regulacji są organy uchwałodawcze samorządów, i to one w istocie rzeczy są odpowiedzialne za ich podjęcie, względnie zaniechanie, a zatem stwierdzić należy, że bez stosownej uchwały właściwych organów samorządu terytorialnego zmiana wynagrodzenia w indywidualnym stosunku pracy z wyboru z mocy samego prawa nastąpić nie może.

Bibliografia

Literatura:

Baran K.W., [w:] B. Wagner (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Gdańsk 2011.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.

Bury B., *Świadczenie pracy na podstawie aktu wyboru w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 4(37).

Bury B., *Umowa o pracę jako podstawa nawiązania stosunku pracy w administracji samorządowej*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2012, nr 2.

Czuryk M., *Nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2018, nr 50.

Ćwiertniak B.M., *O problemach zatrudnienia w samorządzie terytorialnym (Zamiast wprowadzenia)*,

Ćwiertniak B.M., Taniewska-Peszko M., *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991.

Giedrewicz-Niewińska A., *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy pracownikami samorządowymi*, Oficyna 2008, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/monografie/wybor-jako-podstawa-nawiazania-stosunku-pracy-z-pracownikami-369183604> [dostęp: 25.04.2020].

Góral Z., *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.

<https://www.google.com/search?q=o+problemach+zatrudnienia+w+samorz%C4%85dzie+terytorianym+%C4%86wiertniak&oq=o+problemach+zatrudnienia+w+samorz%C4%85dzie+terytorianym+%C4%86wiertniak&aqs=chrome..69i57.30147j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8> [dostęp: 25.04.2020].

Kubot Z., *Pozycja prawna stron w umownych stosunkach pracy*, Wrocław 1978.

Liszczyk T., *Pozaumowne stosunki pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006.

Piątkowski J., Piątkowski P., *Wybrane zagadnienia prawa pracy i prawa urzędniczego*, Toruń 2009.

Sanetra W., *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Prof. T. Zielińskiego*, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002.

Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Wolters Kluwer Polska 2015.

Szewczuk H., *Problemy personalne w samorządzie*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10.

Szewczyk H., *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012.

Wagner B. (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002.

Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I: Ogólna*, Warszawa – Kraków 1986.

Zieliński T., *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, PiP 1974, nr 6.

Akty normatywne:

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r., w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 512).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 511).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r., o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 984).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1282).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r., w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 936).

Orzecznictwo:

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 maja 2010 r., w sprawie o sygn. akt III SA.Lu 106/10, LEX 578762.

Wyrok SN z dnia 3 października 2018 r., sygn. akt II UK 275/17, „Monitor Prawa Pracy” 2019, nr 5.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2006 r., w sprawie o sygn. akt II PK 27/06.

Wyrok Sądu Rejonowego w Grudziądzu z dnia 12 grudnia 2018 r., w sprawie sygn. akt IV P302/18, LEX nr 2635765.