

Warszawa, 29 maja 2018 r.

OPINIA W PRZEDMIOCIE USTALANIA WYNAGRODZENIA PREZYDENTA MIASTA

W związku z zadaniem przez Unię Metropolii Polskich pytaniem: „*Jak, w związku z wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 936), ustalić wysokość wynagrodzenia prezydenta miasta, w świetle, w szczególności, ustawowego limitu wynagrodzeń określonego art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902, z późn.zm.)*” – pozwalam sobie przedstawić następującą opinię zawierającą próbę odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

Powołane rozporządzenie Rady Ministrów, dalej określane jako „Rozporządzenie”, zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 1 powołanej ustawy o pracownikach samorządowych, dalej określanej jako „Ustawa”. Przepis upoważniający, w zakresie przedmiotu niniejszej opinii, sprowadza się do przekazania Radzie Ministrów określenia warunków i sposobu wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego (art. 37 ust. 1 pkt 4), jak również wysokości dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3 (art. 37 ust. 1 pkt 6), przy czym w zakresie osób objętych tym zakresem upoważnienia (do których to osób należą prezydenci miast, o których mowa w pytaniu Unii Metropolii Polskich), jeżeli znajdzie się w art. 37 ust. 2 wytyczne do treści Rozporządzenia (zawierające trzy przesłanki czy też kryteria jedynie przykładowe, wobec użycia określenia „w szczególności”), można najwyżej rozważać zastosowanie kryterium liczby mieszkańców.

Rozporządzenie określa w sposób ogólny wysokość dodatku specjalnego (w odniesieniu do osób objętych opinią do 50% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego - § 6), jak również, w załączniku nr 1, kwotowo wysokość wynagrodzenia zasadniczego Prezydenta m.st. Warszawy (do 30 czerwca 2018 r. 6.500 zł, po tym dniu 5200 zł) a widełkowo wysokość wynagrodzenia zasadniczego pozostałych prezydentów (4.800 – 6.200 zł do 30 czerwca 2018 r., 3.800 – 5.000 zł po tym dniu), jak również kwotowo maksymalną wysokość dodatku funkcyjnego (dla wszystkich prezydentów miast reprezentowanych w Unii Metropolii Polskich po 2.500 zł zarówno do 30 czerwca 2018 r., jak

i po tym dniu). Należy dodać, że w odniesieniu do załącznika nr 1, ale tylko co do okresu do 30 czerwca 2018 r. jest to kontynuacja wysokości określonych w 2009 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. – Dz.U. z 2014 r. poz. 1786, z późn.zm.), natomiast co do okresu po 1 lipca 2018 r. jest to pewien rodzaj powrotu do wysokości określonych w 2005 r. (Dz.U. Nr 146, poz. 1223), a więc 15 lat temu (przy łącznym wskaźniku inflacji za cały ten okres co najmniej 25%, według danych GUS) w sytuacji, w której obecnie generalnie obserwuje się szybki wzrost wynagrodzeń ze stosunku pracy.

Brak rzeczywistych wytycznych w powołanym przepisie upoważniającym i jego otwarty charakter sam z siebie nie może być uznany za argument za niezgodnością przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP – a to ze względu na przyjęcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż wytycznych można także poszukiwać w innych przepisach ustawy. Nie powinno przy tym ulegać wątpliwości, że taką podstawową wytyczną można znaleźć w art. 37 ust. 3 Ustawy, zgodnie z którym wynagrodzenie 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 (obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 373, z późn.zm.).

Zarazem konieczne jest zwrócenie uwagi na to, że odpowiednich przepisów Ustawy nie można interpretować w oderwaniu od aktu mającego przed nią pierwszeństwo, tj. w oderwaniu od art. 7 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zapewniającej wszystkim przedstawicielom wybieranym do władz lokalnych, a więc i prezydentom miast, swobodne wykonywanie ich mandatu, w tym poprzez wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę – niezależnie od ogólnej konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), której wyrazem jest ustawowe powierzenie ustalania wynagrodzenia osób pełniących funkcje wykonawcze organom stanowiącym.

Co więcej, idzie nie tylko o wykładnię przepisów Ustawy, ale i o ich zgodność z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Z art. 165 ust. 2 Konstytucji i art. 7 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ust. 1 Karty wynikać bowiem powinna zasada pozostawienia określania materialnego statusu organów wykonawczych gmin do decyzji samych gmin – tj. ich organów stanowiących, a w miarę potrzeby mieszkańców wypowiadających się w referendum. Zaznaczyć też należy, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego nadaje nie tylko organom wybieranym przez ludność (przedstawicielom), ale i pracownikom samorządowym (art. 6 ust. 2) status szczególny, który nie może być tożsamy ze statusem przedstawicieli i pracowników szczebla państwowego (tj. także administracji rządowej) – w ramach szczególnego potraktowania samorządu jako, realizowanego przez bezpośrednio wybierane rady, „prawa i zdolności społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (art. 3 Karty). Z kolei

samodzielność wspólnot lokalnych jest w art. 6 ust. 1 Karty powiązana z potrzebą umożliwienia skutecznego zarządzania. Nie powinno ulegać wątpliwości, iż wynagrodzenia pracowników samorządowych – w tym, a raczej przede wszystkim – członków organów wykonawczych są fundamentalnym instrumentem skutecznego zarządzania. Generalnie, odgórne kształtowanie wynagrodzeń przez rząd, który nie posiada pełnej wiedzy o lokalnych uwarunkowaniach, może zniechęcać do wyboru kariery samorządowej – a należy mieć na uwadze, że zniechęcająco działa już wprowadzone na przyszłość ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 130) ograniczenie do dwóch liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Przy takim, jakie być powinno, potraktowaniu samorządu, określanie wynagrodzeń organów wykonawczych powinno być uznane za realnie należące do organów stanowiących, a nie określane w znacznej mierze przez Radę Ministrów - najwyżej przy ustawowym określeniu czynników uwzględnianych przez organ stanowiący (co w istocie sprowadzałoby się do przesłanek wskazanych, ale w innym celu, w art. 37 ust. 2 pkt 1 i 3 Ustawy). W takiej sytuacji, nie byłoby też miejsca na – odnoszący się do osób pełniących kierownicze funkcje w państwie – limit określony w art. 37 ust. 3 Ustawy. Ogólnie natomiast taka pozycja samorządu tym bardziej powinna nakazywać faktyczny przynajmniej powrót do rozróżniania – i różnego traktowania – w ustawie o finansach publicznych sektora państwowego i sektora samorządowego, choć podział ten nie funkcjonuje ustawowo od 2001 r. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych - ESA'95, używane w raportach konwergencyjnych (Dz.Urz. UE L 310 z 30 listopada 1996 r., s. 1, obszar 20.56 - 20.65) wprost wyróżnia: podsektor instytucji rządowych na szczeblu centralnym, podsektor instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym oraz podsektor instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Polskie Rozporządzenie, stanowiąc ingerencję rządu w podsektor instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, odwołuje się do przepisów dotyczących kierowniczych stanowisk państwowych. Obok powołanych postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, także w świetle powołanego rozporządzenia unijnego taka ingerencja, stanowiąca przeniesienie przepisów z rozporządzenia z 1981 r. z okresu jednolitego systemu władzy w PRL musi budzić zasadnicze wątpliwości. Rada Ministrów, odpowiadająca za stan budżetu państwa, może w oczywisty sposób mieć kompetencję regulowania wynagrodzeń wypłacanych z budżetu państwa. Wynagrodzenia prezydentów i innych pracowników samorządowych są natomiast w całości ponoszone z budżetów właściwych jednostek samorządu.

W konsekwencji, można mieć poważne wątpliwości w ogóle co do konstytucyjnego umocowania Rady Ministrów do określania poziomu wynagrodzeń członków organów wykonawczych jednostek samorządu, przede wszystkim zaś bezpośrednio wybieranych organów wykonawczych gmin. Tym bardziej wątpliwości muszą dotyczyć – i to w sytuacji zarówno niewskazania w Ustawie dostatecznych przesłanek, jak i faktu, że w obecnej kadencji ma to dotyczyć jedynie kilku miesięcy, a praktyczną regułą jest ustalanie przez rady

przedmiotowego wynagrodzenia na całą kadencję, przy możliwości, co zdarzało się, zmiany w drodze uchwały rady, w granicach wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów, wynagrodzenia w trakcie kadencji – wprowadzenia od 1 lipca 2018 r. niższych kwot i widełek wynagrodzeń.

Należy przy tym podkreślić, że Rada Ministrów była zobowiązana do wydania nowego rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń pracowników samorządowych – a to ze względu na przepis art. 3 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U. poz. 1930), która zachowała w mocy dotychczasowe rozporządzenie z dnia 18 marca 2009 r. jedynie na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (co nastąpiło w dniu 18 listopada 2017 r.). Omawiane Rozporządzenie weszło w życie 19 maja 2018 r. (§ 13), a więc bezpośrednio po utracie mocy dotychczasowych przepisów – dodać należy, jedynie dwa dni po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, co narusza ogólną zasadę 14-dniowej *vacatio legis*, potwierdzoną w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).

W powyższych okolicznościach, tym bardziej występuje problem, czy i jakie czynności powinny podjąć rady miast w związku z wejściem w życie Rozporządzenia – w szczególności w odniesieniu do okresu od 1 lipca 2018 r.

Z tego punktu widzenia, odróżnić należało by od siebie dwie możliwe podstawowe formuły przyjęte w dotychczasowych uchwałach rad w przedmiocie wynagrodzenia prezydentów. Pierwsza formuła – to ogólne przyznanie prezydentowi wynagrodzenia w wysokości maksymalnej, dodatku funkcyjnego w wysokości maksymalnej i dodatku specjalnego w maksymalnej kwocie procentowo przewidzianej w powołanym rozporządzeniu (oczywiście rozporządzeniu z dnia 18 marca 2009 r.) lub, w innym wariantcie, w kwocie stanowiącej różnicę między limitem siedmiokrotności kwoty bazowej a sumą wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego i dodatku z wieloletnią pracą, nie większej jednak niż 50% sumy wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Drugą formułą stanowi kwotowe określenie wynagrodzenia zasadniczego (co nie dotyczy m.st. Warszawy, gdzie kwotę jednoznacznie ustalono w dotychczasowych przepisach wykonawczych i w Rozporządzeniu), dodatku funkcyjnego i dodatku specjalnego.

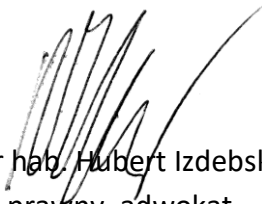
W odniesieniu do pierwszej formuły, ze względu na jej otwartą treść można rozważać, czy w ogóle potrzebna jest uchwała rady zmieniająca dotychczasową uchwałę – a potrzeba może dotyczyć jedynie ewentualnej zmiany powołania w podstawie prawnej uchwały, obok niezmienionych przepisów ustawy o samorządzie gminnym i Ustawy, nowego Rozporządzenia. Może to zależeć od konstrukcji sformułowania podstawy prawnej, ale za ogólną zasadę można by przyjąć brak potrzeby zmiany dotychczasowej uchwały. Co więcej, trudno sobie wyobrazić w tej sytuacji, zwłaszcza wobec bliskiego końca kadencji, zastosowanie jakichkolwiek mechanizmów nadzoru – czy to w trybie art. 96 czy z wykorzystaniem art. 101a ustawy o samorządzie gminnym.; w obowiązujących przepisach nie ma podstawy do wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego. W takim razie,

odrębną kwestią stanie się to, jakie wynagrodzenie ma od 1 lipca pobierać prezydent – i jak, w ramach czynności z zakresu prawa pracy, ma ono być ustalone, przy wyraźnym wskazaniu w art. 8 ust. 2 Ustawy, że wynagrodzenie ustala rada gminy, a wobec tego nie należy to ani do przewodniczącego rady, ani do innej osoby, o której mowa w tym przepisie; w ramach konstrukcji Ustawy nie jest możliwe uznanie, że zmiana następuje z mocy prawa automatycznie, bez dokonania odpowiednich czynności z zakresu prawa pracy. Wynika z tego, że Rozporządzenie ma w tym zakresie pewne cechy *lex imperfecta*, a jedyna nadająca się do rozważenia sankcja to zastosowanie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej, ale tu wystąpiłby problem, kogo można by obciążyć taką odpowiedzialnością.

Inaczej jest w odniesieniu do drugiej formuły, w której – jeżeli kwotowo ustalone wynagrodzenie prezydenta będzie przekraczało kwoty, w szczególności „widełki” ustalone w Rozporządzeniu, z punktu widzenia legalistycznego można przyjmować, że rada powinna podjąć odpowiednią uchwałę. Także jednak w tym przypadku nie ma realnej sankcji prawnej za niewypełnienie tego obowiązku.

Z powyższego wynika, że – podejmując polityczną w istocie decyzję o obniżeniu wynagrodzeń prezydentów miast – nie zapewniono instrumentów zapewniających wykonanie tej decyzji, a sama decyzja znajdująca wyraz w Rozporządzeniu jest narażona na zarzut niekonstytucyjności, chyba że przyjmie się, co wydaje się konieczne, wykładnię Rozporządzenia „przyjazną” Konstytucji i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, przy uwzględnieniu podstawowego charakteru przepisu art. 37 ust. 3 Ustawy, z której to wykładni może w istocie tylko wynikać obowiązek rady gminy rozważenia kwestii podjęcia nowej uchwały ustalającej wynagrodzenie prezydenta – na czas do końca kadencji. Inaczej, oczywiście, będzie w nowej kadencji – gdyż, jeżeli rada podjęłaby nową uchwałę niezgodną z Rozporządzeniem (zakładając, że nadal by ono obowiązywało), wojewoda miałby instrument nadzoru w postaci rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Odrębną kwestią stanowi podjęcie działań mających na celu doprowadzenie, we wskazanym zakresie, do uzgodnienia przepisów Ustawy z przepisami Konstytucji RP i postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – i tym samym doprowadzenie do wyeliminowania przedmiotowej regulacji Rozporządzenia. W tym zakresie, rozważenia przez zainteresowane rady wymagałoby również wystąpienie ze stosownym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.


prof. dr hab. Hubert Izdebski
radca prawny, adwokat