

**Uchwała nr 71/2020**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 6 maja 2020 r.**

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżenia Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski do wniosków**  
**zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 25 marca 2020 r.**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**oddala**

zastrzeżenie Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 marca 2020 roku.

**Uzasadnienie**

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 marca 2020 r. znak WK.WR.40.1.2020.105, skierowanym do Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), wskazała nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w trakcie przeprowadzonej od 8 stycznia do 6 marca 2020 r. kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Gryfów Śląski.

Pismem z dnia 10 kwietnia 2020 r. (wpłynęło do Izby w dniu 17 kwietnia 2020 r.) Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski wniósł zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego nr 5.

Izba we wniosku tym zaleciła „Wypłacanie wynagrodzenia Burmistrzowi Gminy i Miasta Gryfów Śląski zgodnie z wynagrodzeniem ustalonym przez Radę Miejską Gminy Gryfów Śląski w uchwale nr XLIX/239/18 z 21 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia Burmistrza. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o działaniach podjętych w związku z wypłaconym Burmistrzowi wyrównaniem wynagrodzenia za miesiące od lipca do września 2018 r. w kwocie 2.730 zł brutto, mając na uwadze art. 44 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)”.

Powyższy wniosek został sformułowany w związku ze stwierdzeniem w trakcie kontroli, że Burmistrzowi Gminy i Miasta Gryfów Śląski w dniu 13 września 2019 r. wypłacone zostało wyrównanie wynagrodzenia za miesiące od lipca do września 2018 r. w łącznej kwocie 2.730 zł brutto. Było to niezgodne z postanowieniami Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski zawartymi w uchwale nr XLIX/239/18 z dnia 21 czerwca 2018 r., w której Rada ustaliła wynagrodzenie Burmistrza w obniżonej wysokości, zgodnie z obowiązującymi od dnia 1 lipca 2018 r. przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936). Wypłacenie Burmistrzowi powyższego wyrównania wynagrodzenia stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), stosownie do którego jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski zastrzeżenie do wniosku nr 5 oparł na zarzucie błędnej wykładni obowiązujących przepisów prawa, podkreślając przy tym, że jemu, tak jak każdej innej osobie zatrudnionej w oparciu o ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2182) oraz ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r.

poz. 1040, z późn. zm.), dalej zwanej „K.p.”, w przypadku zmniejszenia wynagrodzenia przysługuje okres wypowiedzenia, w którym ma prawo do zachowania tego wynagrodzenia, w dotychczasowej wysokości. Dla potwierdzenia zasadności powyższego w zastrzeżeniu powołano art. 5 i art. 18 § 2 K.p. Z regulacji tych wynika, że jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu pracy stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami oraz że postanowienia umów i aktów, o których mowa w § 1 art. 18 K.p., mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy są nieważne; zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy.

W zastrzeżeniach podniesiono, że w powołanym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w żaden sposób nie uregulowano okresu wypowiedzenia. W tym zakresie należałoby więc zastosować przepisy Kodeksu pracy (art. 5 K.p.). Jeżeli ww. rozporządzenie miałyby obniżać wynagrodzenie bez okresu wypowiedzenia, to byłoby sprzeczne z treścią aktu wyższego rzędu, Kodeksu pracy i w tym zakresie byłoby nieważne (art. 18 § 2 K.p.).

W ocenie Burmistrza przyjęcie zmiany wynagrodzenia bez okresu wypowiedzenia naruszałoby art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 42 K.p.

Kolegium Izby, rozpatrując wniesione zastrzeżenie, dokonało oceny zgromadzonych w wyniku kontroli dokumentów oraz wyjaśnień Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski zawartych w złożonym zastrzeżeniu z dnia 10 kwietnia 2020 r. i stwierdziło, co następuje:

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936) — zwane dalej rozporządzeniem — weszło w życie w dniu 19 maja 2018 roku. W rozporządzeniu tym przewidziane zostały stawki wynagrodzenia dla pracowników samorządowych z wyboru obowiązujące do 30 czerwca 2018 r. (w wysokości identycznej z dotychczas obowiązującymi na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, które utraciło moc 18 maja 2018 r.) oraz w wysokości obniżonej, obowiązujące od 1 lipca 2018 roku.

Powołując się m.in. na przepisy rozporządzenia Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski uchwałą nr XLIX/239/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. ustaliła miesięczne wynagrodzenie Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski (wynagrodzenie to było niższe od dotychczas przysługującego Burmistrzowi wynagrodzenia — ustalonego uchwałą Rady Miejskiej Gryfów Śląski nr IV/15/15 z dnia 27 lutego 2015 r.). W § 2 przedmiotowej uchwały wskazano, że uchwała Rady Miejskiej Gryfów Śląski nr IV/15/15 z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski traci moc. W § 3 uchwały ustalono natomiast, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2018 roku. Uchwała ta miała zatem zacząć obowiązywać w dniu, w którym miały zacząć obowiązywać również przewidziane rozporządzeniem obniżone stawki wynagrodzenia dla pracowników samorządowych z wyboru.

Z dokumentacji kontroli nie wynika, aby w stosunku do uchwały ustalającej niższe od dotychczasowego wynagrodzenie Burmistrza Gminy i Miasta Gryfów Śląski, tj. uchwały nr XLIX/239/18 z dnia 21 czerwca 2018 r., zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze kwestionujące datę jej wejścia w życie.

W ocenie Kolegium przedstawiona w złożonym zastrzeżeniu argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Przy wydawaniu kwestionowanego zalecenia dokonano prawidłowej wykładni przepisów stanowiących podstawę jego sformułowania.

Przepis art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W przypadku wydatków na wynagrodzenia przepisami tymi są m.in. te, które określają wysokość wynagrodzenia. Do nich należy zaliczyć — podjętą na podstawie rozporządzenia — uchwałą organu stanowiącego ustalającą wysokość wynagrodzenia Burmistrza.

Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 K.p. Podkreślając powyższe Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 3497/19 wskazał jednocześnie, że stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru (wójta, burmistrza, prezydenta) jest szczególnym stosunkiem pracy ściśle związanym z pełnioną przez niego funkcją. W przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przyjęcie mandatu oznacza zgodę na podjęcie zatrudnienia na warunkach określonych przez radę gminy w ramach prawa powszechnie obowiązującego, czyli ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o pracownikach samorządowych i rozporządzeń wykonawczych do nich. Tym samym osoba wybrana na to stanowisko w organach gminy przyjmując mandat i obejmując stanowisko wójta (burmistrza, czy prezydenta) wyraża zgodę na zatrudnienie na tych warunkach.

Obszernie do regulacji zawartych w rozporządzeniu w kontekście zasadności ustalenia przez organ stanowiący okresu wypowiedzenia przy zmianie wysokości wynagrodzenia pracownika z wyboru odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyrokach z dnia 7 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 2041/18 i z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1734/18 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 listopada 2018 r. sygn. akt III SA/Łd 849/18. Uzasadnienia tych wyroków zawierają liczne odwołania do zawartych w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądów odnoszących się do charakteru stosunku pracy z wyboru. W wymienionych wyrokach Wojewódzkich Sądów Administracyjnych wykazano jednocześnie, że powołany w zastrzeżeniu do zaleceń pokontrolnych wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2006 r. sygn. akt II PK 27/06 w istocie nie może stanowić podstawy do przyjęcia prezentowanego w tym zastrzeżeniu stanowiska.

W uzasadnieniu powołanych orzeczeń Wojewódzkich Sądów administracyjnych wskazano m.in., że:

Do stosunków pracy z wyboru, w szczególności do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, nie stosuje się przepisów Kodeksu pracy, w szczególności art. 42. Przepis ten wprost odnosi się jedynie do umownych stosunków pracy, a w związku z tym, że przepisy dotyczące stosunku pracy na podstawie wyboru (art. 73–75 K.p.) nie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących umowy o pracę, nie jest możliwe zastosowanie konstrukcji wypowiedzenia zmieniającego do stosunku pracy na podstawie wyboru. Kwestia zmiany wysokości (obniżenia) wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru nie została również uregulowana w ustawie o pracownikach samorządowych. Nie oznacza to jednak niedopuszczalności zmiany wysokości wynagrodzenia takiego pracownika przez organ stanowiący w okresie trwania jego mandatu. Takich przepisów gwarantujących stabilność warunków zatrudnienia pracownika z wyboru (stabilność treści jego stosunku pracy w zakresie dotyczącym wysokości wynagrodzenia) nie zawiera ani ustawa o samorządzie powiatowym, ani ustawa o pracownikach samorządowych, ani Kodeks pracy.

W orzeczeniach zaznaczono jednocześnie, że konieczność zachowania odpowiedniego okresu między wprowadzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia jest zasadą prawa pracy. W zależności jednak od źródła uprawnień płacowego powyższe jest realizowane różnymi metodami. W przypadku, gdy uprawnienie płacowe pracownika wynika z aktów prawnych powszechnie obowiązujących, to rolę taką spełniają odpowiednie przepisy przejściowe ustanawiające ich *vacatio legis*. Podkreślenia przy tym wymaga, że w rozporządzeniu przewidziane zostały stawki wynagrodzenia dla pracowników samorządowych z wyboru obowiązujące do 30 czerwca 2018 r. oraz stawki w wysokości obniżonej obowiązujące od 1 lipca 2018 roku. Unormowanie to stanowi quasi *vacatio legis* dla wprowadzonych zmian, a wobec tego także i z tego powodu brak jest podstaw do odmiennego kreowania terminu wejścia w życie nowych stawek wynagrodzenia przez organ stanowiący.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus