



BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Zespół Prawa Pracy
i Zabezpieczenia Społecznego

III.7042.112.2016.LN

Warszawa,

2016 - 12 - 27

| | |
|--------|--|
| | SEKRETARIAT Związku Gmin Wiejskich RP |
| wpl. | 03 STY 2016 |
| L.dz. | 5 |
| Podpis | |

Wg rozdzielnika

Szanowni Państwo,

Uprzejmie informuję, że na tle jednej ze skarg Rzecznik Praw Obywatelskich podjął problem zgodności ze standardami prawa pracy obniżenia wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy (miasta) w trakcie trwania kadencji.

W załączeniu przesyłam uprzejmie do wiadomości kopię wystąpienia, skierowanego przez Rzecznika w tej sprawie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

DYREKTOR ZESPOŁU
mgr Lesław Nawacki

Otrzymują:

1. Biuro Unii Metropolii Polskich
Pl. Defilad 1, 00-901 Warszawa
2. Unia Miasteczek Polskich
Urząd Miejski
ul. Jagiellońska 4, 74-500 Chojna
3. Związek Powiatów Polskich
Biuro Związku Powiatów Polskich
33-300 Nowy Sącz, skr. pocztowa 119
4. Związek Gmin Wiejskich RP
ul. Kantaka 4, 61-812 Poznań
5. Związek Województw RP
ul. Świętojerska 5/7, 00-236 Warszawa
6. Związek Miast Polskich
ul. Robocza 42, 61-517 Poznań



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 12.12.2016 r.

III.7042.112.2016.LN

Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję, że na tle jednej ze skarg Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwości w kwestii należytego, zgodnego ze standardami prawa pracy uregulowania zasad obniżania wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy (miasta) w trakcie kadencji.

Problem ten został rozstrzygnięty w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2008 r. I PK 30/08, (LEX nr 513007) stwierdzono, że jednostronna zmiana (obniżenie) wynagrodzenia może być dokonana przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Taki pogląd stanowi kontynuację stanowiska wyrażonego w poprzednich orzeczeniach. Sąd Najwyższy w wyroku z 9 października 2006 r., II PK 27/06 (OSNP 2007 nr 23-24, poz. 344) stwierdził, że Rada Miasta może obniżyć wynagrodzenie burmistrza ustalone na początku jego kadencji z zachowaniem okresu równego okresowi wypowiedzenia. Rozstrzygnął tak w oparciu o zasadę obowiązującą w art. 78 § 1 k.p., do której prowadzi przepis art. 20 ust. 1 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Podzielił w nim uprzednie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 11 września 2004 r., OSK 873/04 (Lex Polonica nr 1400241) uznał, że przy szczególnym charakterze stosunku pracy pracownika samorządowego z wyboru związanym z pełnioną funkcją, skoro do rady gminy należy ustalanie wysokości wynagrodzenia temu pracownikowi, to do niej należy również jej zmiana. Odebranie radzie kompetencji ustalenia wynagrodzenia przez zmianę tego wynagrodzenia w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy podważałoby jej ustawowe kompetencje. Także argumentacja zawarta w uzasadnieniu

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
www.rpo.gov.pl

wyroku Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00 (OSNP 2003 r. Nr 10, poz. 242) wskazuje, że pracodawca zatrudniający pracownika samorządowego z wyboru ma możliwość swobodnego ustalania wysokości jego wynagrodzenia w granicach określonych przez art. 20 ustawy i wykonawcze przepisy rozporządzenia. Organem uprawnionym do oceny jakości pracy świadczonej na stanowisku z wyboru jest organ stanowiący gminy. Rada gminy jest zatem uprawniona do oceny jakości pracy świadczonej przez wójta a przepisem kompetencyjnym jest art. 4 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje uprawnienie w znaczeniu materialnoprawnym do kształtowania wynagrodzenia w granicach określonych w art. 20 ust. 1 tej ustawy oraz art. 78 § 1 k.p. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza uprawnienia organu stanowiącego do ustalenia wynagrodzenia burmistrza jeden raz na początku kadencji i na cały okres jej trwania. Jednostronna zmiana (obniżenie) wynagrodzenia może być dokonana przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Kolejne, znaczące dla rozważanego problemu zmiany (obniżenia) wynagrodzenia pracownika z wyboru (wójta), stanowisko Sąd Najwyższy zawarł w wyroku z 9 czerwca 2008 r., II PK 330/07 (OSNP 2009 nr 21-22, poz. 278). Stwierdził, że brak regulacji w ustawie o pracownikach samorządowych kwestii zmiany (obniżenia) wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego z wyboru nie oznacza niedopuszczalności zmiany wysokości wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy (radę miasta) w okresie trwania jego mandatu. Przepisów gwarantujących stabilność warunków zatrudnienia wójta (wynagrodzenia) nie zawierają ustawy o samorządzie gminnym, o pracownikach samorządowych i Kodeks pracy. Zmiana stosunku pracy z wyboru w zakresie warunków wynagradzania nie wymaga dla swej skuteczności w każdym przypadku zgodnego oświadczenia woli stron (art. 11 k.p.). Umieszczenie regulacji prawnej dotyczącej ustalania wynagrodzenia wójta w samorządowej ustawie ustrojowej (art. 18 ust. 2 pkt 2) i przyznanie radzie gminy kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie oznacza, że ten element stosunku pracy wójta jest definiowany jednostronnym władczym oświadczeniem woli organu stanowiącego gminy, działającego za pracodawcę (art. 31 k.p.). Skąpa regulacja statusu pracowniczego wójta w ustawach samorządowych nie oznacza niemożności zmiany (obniżenia) wynagrodzenia wójta. Kwestię ustalania wynagrodzenia wójta reguluje w sposób wyczerpujący art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała obniżająca wynagrodzenie nie pozostaje poza kontrolą sądu i oceną w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę.

Wskazane wyżej orzeczenia zgodne są w zasadniczym punkcie, że wynagrodzenie wójta nie jest niezmiennie i podlega zmianie również *in minus*. W wyrokach tych jednocześnie wyrażono jednolity pogląd o niemożności stosowania do stosunków pracy na podstawie wyboru przepisów o wypowiedzeniu zmieniającym umowę o pracę, co nie

oznacza, iż do stosunku pracy z wyboru nie stosuje się pozostałych przepisów prawa pracy, w tym szczególnych wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych oraz o samorządzie gminnym.

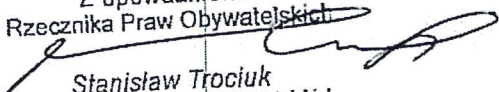
Regulacja prawna dotycząca ustalania wynagrodzenia wójta zawarta w samorządowej ustawie ustrojowej jest w opinii Rzecznika niewystarczająca, a przyznanie radzie gminy kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie doprowadziło do przyjęcia stanowiska, że ten element stosunku pracy ustalany jest w drodze jednostronnego, władczego oświadczenia woli organu stanowiącego gminy, działającego za pracodawcę.

Niewątpliwie stosunek pracy z wyboru ma szczególną konstrukcję. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich nie może to jednak prowadzić do pozbawiania tej kategorii pracowników ochrony właściwej dla prawa pracy. Z tego względu należałoby uznać za pożądaną sytuację ustalania warunków pracy przy nawiązywaniu stosunku pracy na cały okres kadencji, a zmiana tych warunków na niekorzyść pracownika bez jego zgody powinna mieć charakter wyjątkowy i znajdować oparcie w wyraźnej regulacji ustawowej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Minister o zajęcie stanowiska w kwestii podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich