



# OPINIA PRAWNA

*w przedmiocie:*

ZGODNOŚCI Z KONSTITUCJĄ ORAZ INNYMI AKTAMI NORMATYWNYMI  
ROZPORZĄDZENIA RADY MINISTRÓW Z DNIA 15 MAJA 2018 R. W SPRAWIE  
WYNAGRADZANIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

*przygotowana na zlecenie:*

**ZWIĄZKU WOJEWÓDZTW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

---

SPORZĄDZONA: 6 CZERWCA 2018 ROKU W WARSZAWIE

---

## I. ŹRÓDŁA PRAWA

---

- |      |   |
|------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja)                             |
| (2). | Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902 ze zm., dalej: u.p.s.)                                   |
| (3). | Ustawa z dnia 26 czerwca 1964 r. kodeks pracy (t.j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 917, dalej: k.p.)  |
| (4). | Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.: Dz. U. z 2017 poz. 1523 ze zm.)                  |
| (5). | Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936, dalej: Rozporządzenie) |
| (6). | Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 913, dalej: u.s.w.)   |
| (7). | Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (publ.: Dz. U. z 1994 Nr 124, poz. 607)   |

---

## II. DEFINICJE I SKRÓTY

---

DEFINICJE:	
(1).	„Zamawiający” Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej
(2).	„Opiniujący” dr Mariusz Bidziński, radca prawny z Chmaj i Wspólnicy sp. k. w Warszawie;
(3).	„Rozporządzenie” Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936).

---

## III. PRZEDMIOT OPINII

---

Przedmiotem niniejszej opinii jest dokonanie analizy zgodności z Konstytucją oraz innymi aktami normatywnymi rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

---

#### IV. STAN FAKTYCZNY

---

15 maja 2018 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie wydania nowego rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Rozporządzenie to weszło w życie dnia 19 maja 2018 r., a w konsekwencji moc utraciło dotychczas obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r., które do tej pory regulowało kwestie wynagradzania pracowników samorządowych.

Zgodnie z informacjami dostępnymi w serwisie internetowym Rządowego Centrum Legislacji, prace nad projektem trwały niecałe trzy miesiące (20 lutego br. skierowano projekt do konsultacji publicznych).

Zgodnie z uzasadnieniem projektu Rozporządzenia, jego wydanie wynika z dwóch zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, dotychczas obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, zostało wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. W dniu 18 listopada 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. poz. 1930), która uchyliła możliwość zatrudniania pracowników na stanowiskach doradcy lub asystenta. Zgodnie z art. 3 tej ustawy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Oznacza to, że z dniem 19 maja 2018 r. dotychczasowe rozporządzenie utraciło moc.

Ponadto, jak wskazano w uzasadnieniu, *uchwalona przez Sejm w dniu 10 maja 2018 r. ustawa o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewiduje obniżenie o 20% uposażenia parlamentarzystów. Jest to odpowiedź na powszechne oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych. Kolejnym krokiem w realizacji społecznych postulatów w tym zakresie jest proponowane w niniejszym projekcie rozporządzenia obniżenie wynagrodzeń także osobom zarządzającym w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. wójtom, burmistrzom, prezydentom miast, członkom zarządów powiatów (w tym starostom i wicestarostom), członkom zarządów województw (w tym marszałkom i wicemarszałkom), burmistrzom dzielnic m.st. Warszawy, zastępcom wójtów, zastępcom burmistrzów, zastępcom prezydentów miast, zastępcom burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy, przewodniczącym zarządów związków jednostek samorządu terytorialnego, ich zastępcom oraz pozostałym członkom. Projektodawca podkreślił, że proponowana zmiana polega na obniżeniu średnio o 20% (z zaokrągleniem do pełnych setek złotych w górę lub w dół) minimalnego (przy*

uwzględnieniu minimalnego wynagrodzenia za pracę, które od dnia 1 stycznia 2018 r. wynosi 2100 zł) i maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego osób pełniących ww. funkcje 7 w jednostkach samorządu terytorialnego lub w związkach jednostek samorządu terytorialnego.

Reasumując, wydane 15 maja 2018 r. Rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych miało za zadanie dostosować przepisy wykonawcze do znowelizowanej ustawy o pracownikach samorządowych oraz obniżyć ogólny poziom wynagrodzeń, zgodnie z przyjętą przez rząd polityką.

Mając na uwadze powyższe, należy dokonać oceny zgodności z Konstytucją i pozostałymi aktami normatywnymi, przedmiotowego Rozporządzenia. Rozważyć należy także problematykę działań, do jakich zobowiązane zostały jednostki samorządu terytorialnego w związku z wejściem w życie Rozporządzenia.

---

## V. ANALIZA PRAWNA

---

### 1. Zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji)

W demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji), zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce (wyr. TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. K 43/01). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganii pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (wyr. TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09).

Nie zasługuje na zaufanie prawodawca, który obniża wynagrodzenie za pracę pewnej grupie osób, jednocześnie podnosząc minimalne wynagrodzenie za pracę. Opiniujący podtrzymuje, że Rozporządzenie narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). **Brak jest bowiem jakiegokolwiek poczucia bezpieczeństwa prawnego i możliwości zaufania prawodawcy oraz stanowionemu przez niego prawu, gdy z chwilą wejścia w życie nowego prawa, pracownicy samorządowi tracą prawa gwarantowane im przez pewien okres na mocy poprzednio obowiązującej regulacji, zaś działanie takie ma oparcie jedynie w pobudkach politycznych.** Nie może mieć racjonalnych przyczyn obniżenie wysokości wynagrodzenia za pracę pracowników samorządowych, wyłącznie na podstawie stwierdzenia, że „Wykonywanie wyżej wymienionych funkcji, tak jak w przypadku posłów i senatorów, oznacza pełnienie służby na rzecz społeczeństwa”.

Ponadto, z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin **dłuższy**. Ustawa przewiduje możliwość skrócenia niniejszego okresu, natomiast jest to dozwolone wyłącznie w przypadku, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Opiniujący nie dostrzega w przedmiotowej sprawie okoliczności uzasadniających wprowadzenie za ledwie czterodniowego okresu *vacatio legis*, co należy uznać za rażące naruszenie niniejszej ustawy oraz zasady przyzwoitej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. W świetle powyższego, zdecydowanie należy uznać, iż Projekt narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

## **2. Zasada ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji)**

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ta nie obejmuje swoimi gwarancjami praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie oraz nie mających oparcia w porządku konstytucyjnym, obowiązującym w momencie orzekania (wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK A 2006 Nr 4, poz. 42). „Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami (orzeczenia z 25 czerwca 1996 r., K 15/95, OTK ZU Nr 3/1996, s. 196 i z 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 511; wyrok z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 407).” (wyr. TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40).

Jak wskazano wyżej, omawiana zasada konstytucyjna chroni prawa rzeczywiście nabyte – na podstawie rozstrzygnięć indywidualnych lub aktów generalnych, w sytuacji gdy dany podmiot spełnił warunki nabycia prawa (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK A 2005 Nr 10, poz. 111). Jak podkreślił

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 4 października 1989 r. (sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2), zasada ta ochrania tylko te prawa, które mają podstawę ustawową i jednocześnie stanowią realizację podstawowych praw obywateli, a nie inne. Jeżeli zważyć jednak, że prawa podstawowe (konstytucyjne) stanowią szeroką determinację (podstawę) treści praw podmiotowych obywateli, to wynika stąd, że konstytucyjną ochroną praw nabytych objęte są wszystkie podstawowe dziedziny stosunków prawnych obywateli, w tym stosunki wynikające z prawa pracy, takie jak prawo do godziwego wynagrodzenia i zabezpieczenia społecznego.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zakresem zasady ochrony praw nabytych objęte są prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 7, s. 127). Ustawodawca w uzasadnieniu Rozporządzenia kwestionuje słuszność nabytych przez pracowników samorządowych praw powołując się na „*standardy wymagane w życiu publicznym*”. Pod tym hasłem, ustawodawca zmianami przewidzianymi w Rozporządzeniu zamierza odebrać część wynagrodzeń osobom zatrudnionym w samorządzie terytorialnym.

Rozporządzenie dotyka osób piastujących stanowiska pracowników zatrudnionych na podstawie powołania w samorządzie terytorialnym. Niedopuszczalne jest zatem stwierdzenie, że którakolwiek z tych osób otrzymała świadczenie będące bezprawnym przywilejem. W świetle powyższego należy uznać, iż komentowana regulacja jest niezgodna z zasadą ochrony praw nabytych wyrażoną w art. 2 Konstytucji, albowiem arbitralnie, bez uzasadnienia, ogranicza się wynagrodzenie za pracę osób, które uzyskały je słusznie, w sposób przewidziany przepisami prawa.

Należy podkreślić, iż klauzulę ochrony praw nabytych uzupełnia i wspiera zasada zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa wobec obywatela), z którą ściśle jest powiązana. W konsekwencji naruszenie zasady ochrony praw nabytych zawsze stanowi obrazę klauzuli zaufania (wyrok TK z 21 grudnia 1999, sygn. akt K 22/99). Kwestionowana regulacja nie spełnia wymogów ograniczenia praw nabytych w sposób zgodny z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny zastrzega w swoim orzecznictwie, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne jedynie w szczególnych okolicznościach, gdy przemawiają za tym inne wartości konstytucyjne. Okoliczności uzasadniające odejście od ochrony praw nabytych to „*sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji*” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK 1999 Nr 5, poz. 100). Wydając przedmiotowe Rozporządzenie nie wykazano, że zachodzi szczególna sytuacja, w której konieczne jest wprowadzenie komentowanych rozwiązań, pozbawiających praw nabytych osoby zatrudnione w samorządzie terytorialnym. Powołano się w tym zakresie wyłącznie na poczucie sprawiedliwości społecznej, oraz realizacji społecznych postulatów

bez wskazania, dlaczego konstytucyjne zasady i gwarancje, takie jak ochrona praw nabytych, powinny ustąpić niesprecyzowanym oczekiwaniom społecznym.

Wskazać należy ponadto, że nawet wówczas, gdy zachodzi konieczność wprowadzenia regulacji pozbawiających praw nabytych, należy zachować procedurę umożliwiającą „zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami” (orzeczenie TK z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK 1998, Nr 5, poz. 64, s. 399). Pozbawienie lub ograniczenie praw słusznie nabytych jest możliwe ponadto tylko w zakresie niezbędnym i pod warunkiem pełnego wyrównania (ekwiwalentności) praw (korzyści) utraconych (orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2). W analizowanej sytuacji, nie zaproponowano żadnego sposobu wyrównania pracownikom samorządu terytorialnego utraconych praw.

Istotnym jest, że według Trybunału Konstytucyjnego: „odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest także wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli. W takich przypadkach tracą oni szacunek dla samej idei prawa, skoro w ustawach nie znajdują niezawodnego źródła swoich praw” (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990, sygn. akt K 3/88). W tym wypadku, skoro nie istnieją wartości konstytucyjne, którym bezwzględnie należy przyznać pierwszeństwo i których nie można chronić w inny sposób, niż przez pozbawienie ww. osób praw nabytych, przy czym uprawnionym nie przyznaje się też żadnego ekwiwalentu utraconych praw, to przyjęcie należy, że rozwiązania Rozporządzenia naruszają zasadę ochrony praw nabytych. Nie można stwierdzić, iż właśnie teraz wydarzyło się coś wyjątkowego, co uzasadnia wprowadzenie kwestionowanych regulacji. W tym kontekście należy uznać, iż w wydaniu Rozporządzenia kierowano się wyłącznie motywami politycznymi, a takie nigdy nie powinny kierować działaniami prowadzącymi do ograniczenia lub pozbawienia konstytucyjnych praw lub wolności.

### **3. Wymóg należytego wynagrodzenia wynikającego z pełnienia mandatu (art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego).**

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, status osób wybranych na szczeblu lokalnym powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu. Zgodnie z ust. 2 niniejszej regulacji, status ten powinien pozwalać na stosowne finansowe wynagrodzenie kosztów wynikających z pełnienia mandatu, jak też, w danym przypadku, na finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków lub zapłatę za wykonaną pracę oraz odpowiednie zabezpieczenie socjalne. W tym miejscu należy się zastanowić, czy ograniczenie o ok. 20% wynagrodzeń pracowników samorządów terytorialnych, zatrudnionych na podstawie powołania, tj. przede wszystkim prezydentów, burmistrzów, wójtów i ich zastępców, starostów, marszałków, członków zarządu powiatu i województwa, skarbników i głównych księgowych ma racjonalne uzasadnienie i czy spełnia on wymóg należytego wynagrodzenia osób wybranych na szczeblu lokalnym.

Dla przykładu, wynagrodzenie zasadnicze marszałka województwa zamieszkiwanego przez ponad 2 mln mieszkańców do 30 czerwca 2018 r. wynosić będzie 5300-6500 zł oraz maksymalnie 2500 zł dodatku funkcyjnego. Zgodnie z Rozporządzeniem, od 1 lipca 2018 r. wynagrodzenie to będzie wynosić odpowiednio 4200-5200 zł oraz 2500 zł dodatku funkcyjnego. Kolejno, określone w Rozporządzeniu wymogi, które musi spełniać kandydat na zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego to wykształcenie wyższe oraz co najmniej czteroletni staż pracy. Jednocześnie, zastępcę urzędu stanu cywilnego umieszczono na XIII stopniu zaszeregowania, co oznacza, że zgodnie z Rozporządzeniem minimalne wynagrodzenie na tym stanowisku wynosi 1940 zł, podczas gdy zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 2100 zł.

Stwierdzić zatem należy, że proponowane przez Rozporządzenie wynagrodzenie osób wybranych na szczeblu lokalnym nie jest adekwatne do wynagrodzenia, jakie osoba z określonym przez nie wykształceniem i doświadczeniem mogłaby uzyskać w sektorze prywatnym. Oznacza to, że wynagrodzenie przewidziane Rozporządzeniem jest nieadekwatne i nieproporcjonalnie niskie do wymaganych kompetencji, wobec czego uznać należy, że narusza ono art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w zakresie, w jakim nie zapewnia osobom wybranym na stanowiska w samorządzie terytorialnym stosownego finansowego wynagrodzenia kosztów wynikających z pełnienia mandatu, jak też, w danym przypadku, na finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków.

W konsekwencji, w ocenie Opiniującego, Rozporządzenie nie tylko nie spełnia wymogu należytego wynagrodzenia wynikającego z pełnienia mandatu wynikającego z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ale jest także sprzeczne z innymi aktami normatywnymi, które sukcesywnie i regularnie dążą do zwiększenia wynagrodzenia za pracę Polaków. Godziwe wynagrodzenie za pracę jest również jedną z podstawowych zasad prawa pracy. Artykuł 13 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy stanowi wprost, że *Pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności poprzez ustalanie minimalnego wynagrodzenia za pracę.* Powyższy rozdzźwięk pomiędzy polityką państwa a przepisami Rozporządzenia bez wątpienia powoduje zachwianie zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa co powoduje, że omawiane Rozporządzenie, w zakresie obniżenia wynagrodzenia pracowników samorządu terytorialnego, należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

#### **4. Kwestia nadmiernej ingerencji Rozporządzenia w materię ustawową**

Rozporządzenie budzi wątpliwości Opiniującego także w zakresie formalnym. Zgodnie z art. 92 Konstytucji RP *rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w*



ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Co za tym idzie, interpretując art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że upoważnienie do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem:

1. podmiotowym (winno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia);
2. przedmiotowym (ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania);
3. treściowym (musi wskazywać wytyczne dotyczące treści aktu).

Oznacza to, że ustawodawca zobligowany jest tak zbudować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania:

1. "kto" (ma prawo wydania aktu),
2. "co" (w tym akcie ma zostać uregulowane),
3. "jak" (mają być uregulowane dane kwestie)<sup>1</sup>.

Ponadto, odnosząc się do zakresu przedmiotowego upoważnienia, trzeba wskazać, że niewystarczające i niespełniające standardów ustawy zasadniczej są ogólnikowe dyspozycje w rodzaju: „określi zasady”, „określi tryb”, zwłaszcza jeśli z samej ustawy nie wynika, o jakie zasady czy tryb miałyby chodzić<sup>2</sup>.

Mając na uwadze powyższe, art. 37 u.p.s., na podstawie którego wydano komentowane Rozporządzenie, nie spełnia warunków przewidzianych w art. 92 Konstytucji co oznacza, że Rozporządzenie wydane zostało z przekroczeniem ustawowego uprawnienia do jego wydania oraz naruszeniem art. 92 Konstytucji.

Jak wskazuje doktryna, ustawa nie może pozostawiać danej materii do uregulowania rozporządzeniu w sposób zupełnie dowolny. Nie jest dopuszczalne bowiem udzielenie upoważnionemu organowi kompetencji do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście regulacji ustawowej nie ma bezpośrednich ustaleń. Natomiast art. 37 u.p.s., na podstawie którego Rada Ministrów wydała Rozporządzenie, nie zawiera zasad wynagradzania pracowników samorządowych, tylko w całości odsyła do przepisów Rozporządzenia. Tymczasem to w ustawie winny zostać ustalone m. in. warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach czy maksymalny poziom dodatku funkcyjnego<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Por.: Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2012 r. K 12/11, publ. OTK-A 2012/4/37.

<sup>2</sup> Tak: Bartoszewicz, Michał. Art. 92. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014.

<sup>3</sup> L. Jaworski: *Obniżki dla włodarzy od lipca? To wcale nie takie pewne* [w:] *Dziennik Gazeta Prawna* z dn. 30.05.2018 r., dostępny na stronie:

Ponadto, charakter województwa samorządowego winien wyłączać możliwość regulowania niniejszej materii przez Radę Ministrów. Na mocy przepisów Konstytucji Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym pod kątem legalności, nie daje mu to jednak uprawnienia do kształtowania zasad wynagradzania pracowników samorządowych. Materia ta, w ocenie Opiniującego winna być rozstrzygana ustawowo, a nie w drodze Rozporządzenia.

#### **5. Kwestia trybu obniżenia wynagrodzenia wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw.**

Rozporządzenie budzi uzasadnione obawy jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie kroków, jakie powinny podjąć w związku z jego wejściem w życie. W pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie czy sejmik województwa jest zobowiązany do podjęcia uchwały obniżającej wynagrodzenie marszałka województwa, a jeżeli tak to w jakim terminie.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku marszałków województw, to sejmik województwa jest organem kompetentnym do kształtowania wynagrodzeń osób pełniących niniejsze funkcje. Przesądza o tym m. in. art. 18 pkt 15 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym *do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa.*

Należy wspomnieć także, że marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa zatrudniani są w urzędzie marszałkowskim na podstawie wyboru - jeżeli statut województwa tak stanowi (art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.s.), co ma istotne znaczenie dla dalszych wywodów w sprawie.

W konsekwencji, w obliczu wejścia w życie Rozporządzenia, sejmik województwa winien podjąć uchwałę w przedmiocie zmiany wynagrodzenia marszałka województwa, jeżeli jego dotychczasowe wynagrodzenie nie spełnia wymogów określonych w Rozporządzeniu. Brak jest bowiem podstaw, aby stwierdzić, że

wynagrodzenie pracowników samorządowych kształtowane jest bezpośrednio przez Rozporządzenie.

Samo rozporządzenie nie przesądza o obowiązku podjęcia stosownych uchwał przez kompetentne do tego organy, nie zawiera także terminów, w jakich takie uchwały powinny zostać powzięte. Rozporządzenie zawiera jedynie informację, że nowa tabela wynagrodzeń obowiązuje od dnia 1 lipca 2018 r. Na powyższym gruncie powstaje natomiast problem daty, z jaką uchwały w przedmiocie obniżenia wynagrodzenia powinny zostać powzięte i od kiedy winny zacząć obowiązywać. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2006 r., sygn. akt II PK 27/06, *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. 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.* Z kolei w uchwale z dnia 8 kwietnia 1998 r., III ZP 5/98 (OSNAPIUS 1998, nr 22, poz. 647) Sąd Najwyższy przyjął, że *wynagrodzenie mianowanego nauczyciela, zawyżone w stosunku do przepisów płacowych nie podlega zmianie w trybie art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela [...] Jest to sytuacja analogiczna do kwestii obniżenia wynagrodzenia Burmistrza. Skoro bowiem 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 uprzedzenia, równego okresowi 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, co do wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia pracownika<sup>4</sup>.*

Reasumując, uchwała sejmiku zmieniająca wynagrodzenie pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, powinna zostać powzięta z zachowaniem stosownego okresu wypowiedzenia warunków pracy, w przeciwnym przypadku, może ona naruszać art. 18 pkt 15 u.s.w. w związku z art. 43 ust. 1 u.p.s. w związku z art. 42 k.p.

Kolejnym problemem, jaki wynika z niniejszej sytuacji jest fakt, że zgodnie z Rozporządzeniem, nowe stawki wynagrodzenia obowiązują od 1 lipca 2018 r. W konsekwencji problematyczna jest kwestia wynagrodzenia pracownika samorządowego, dla którego odpowiednim okresem wypowiedzenia jest okres kończący się po tej dacie, czyli po 1 lipca 2018 r. W ocenie Opiniującego, uznać należy, że prymat stosowania mają przepisy kodeksu pracy nad przepisami

---

<sup>4</sup> Tak: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 8 lutego 2017 r., nr PN.4131.33.2017 [w:] *Nowe zeszyty samorządowe* nr 5/2017, s. 128-129.

Rozporządzenia, co wynika z wykładni systemowej ww. aktów prawnych a także hierarchicznego uporządkowania niniejszych aktów w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z zasadą *lex superior derogat legi inferiori* norma prawna o wyższej mocy prawnej uchyla normę prawną o niższej mocy prawnej. Zasada ta pozwala rozstrzygnąć wątpliwości, jakie pojawiają się w przypadku kolizji norm prawnych, zwłaszcza ustaw i aktów podstawowych, np. rozporządzeń.

Niniejsza norma kolizyjna pomaga rozstrzygnąć, że w przedmiotowej sprawie pierwszeństwo obowiązywania przyznać należy przepisom ustawowym, w tym przepisom kodeksu pracy, zgodnie z którymi zmiana warunków wynagradzania może mieć miejsce z zachowaniem stosownego terminu wypowiedzenia, niezależnie od terminu obowiązywania nowych stawek, zgodnie z przepisami Rozporządzenia.

Reasumując, sejmiki województw winny podjąć uchwały w przedmiocie zmiany wynagrodzenia marszałków województw celem dostosowania ich do przepisów Rozporządzenia z 15 maja 2018 r. Pamiętać jednak przy tym należy, że uchwały te muszą czynić zadość podstawowym zasadom prawa pracy, w tym wynikającym z art. 42 kodeksu pracy. Oznacza to, że zmiana warunków wynagradzania pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru może zostać dokonana tylko i wyłącznie z zachowaniem okresu uprzedzenia, równego okresowi wypowiedzenia danego pracownika.

Wskazać ponadto należy, że Rozporządzenie wprowadza nowe zasady wynagradzania pracowników samorządowych, jednak żaden przepis nie przesądza o uchyleniu dotychczasowych uchwał – określających obecne uposażenie pracowników samorządowych. A utrata ich mocy prawnej nie może być wprowadzona z samego faktu zmiany rozporządzenia.

Rozporządzenie nie przewiduje żadnej szczególnej sankcji za niepodjęcie uchwały w terminie. Rozporządzenie nie zawiera bowiem np. upoważnienia dla wojewody do wydania zarządzenia zastępczego w niniejszej kwestii. Wynika to przede wszystkim z charakteru Rozporządzenia, które normuje wydawanie uchwał niemających charakteru prawa miejscowego, a określających indywidualny stosunek pracy konkretnych osób.

Brak podjęcia przez radę uchwały w przedmiocie zmiany wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru może za to skutkować zastosowaniem procedury stwierdzenia nieważności uchwały kształtującej wynagrodzenie marszałka województwa, niezgodnej z obowiązującym Rozporządzeniem. W trybie art. 83 ust. 2 sąd administracyjny stwierdzając przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem. Uchwała taka traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem.

Należy ponadto wskazać, że ze względu na hierarchiczną budowę systemu prawa powszechnie obowiązującego należy podkreślić, że treść rozporządzenia nie może naruszać norm Konstytucji RP, ustawy, na podstawie której zostało wydane, a także żadnych innych obowiązujących ustaw, które regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie to może polegać m.in. na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej. W tym kontekście znaczącą rolę można przypisać sądowej kontroli rozporządzeń wymagających uwzględnienia przy rozpatrywaniu danej sprawy. Orzekając w sprawie, sędzia nie jest związany przepisami rozporządzenia, tak jak Konstytucją RP i ustawą (por. art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Oczywiście sędzia może do podstawy rozstrzygnięcia zastosować przepisy rozporządzenia, ale również ma prawo, a nawet obowiązek sprawdzić, czy spełnia ono wymogi formalne oraz materialne, a zwłaszcza - czy nie narusza zakresu materii ustawowej, czy nie zmienia treści ustaw<sup>5</sup>.

---


<sup>5</sup> Bartoszewicz, Michał. Art. 92. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014.

## **VI. KONKLUZJE**

---

- 1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, w zakresie, w jakim obniża wynagrodzenie pracowników samorządu terytorialnego narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji.**
- 2. Rozporządzenie narusza także sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych w zakresie, w jakim obniża wynagrodzenie pracowników samorządu terytorialnego. Dotychczasowe świadczenia nie miały bowiem charakteru bezprawnych przywilejów, a ich odebranie nie jest podyktowane ochroną interesu społecznego.**
- 3. Rozporządzenie narusza zawartą w art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego regułę, aby wynagrodzenia osób wybranych na szczeblu lokalnym zapewniały swobodne wykonywanie ich mandatu oraz stanowiły finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków, gdyż przewidziane w Rozporządzeniu wynagrodzenia są niewspółmiernie niskie do oczekiwanych od zatrudnionych osób kompetencji oraz określonego przez państwo poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę.**
- 4. Wprawdzie organy samorządu winny podjąć stosowne uchwały, na mocy których wynagrodzenie pracowników samorządowych zostanie dostosowane do przepisów Rozporządzenia, jednak przepisy prawa nie precyzują terminów, w jakich podjęcie ww. uchwał jest konieczne. O ile terminy wypowiedzenia warunków pracy nie stoją temu na przeszkodzie, nowe warunki wynagradzania pracowników winny obowiązywać od dnia 1 lipca 2018 r.**
- 5. Podejmując uchwałę o zmianie wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru należy bezwzględnie zachować właściwe terminy wypowiedzenia warunków pracy, zgodnie z art. 42 kodeksu pracy.**
- 6. W ocenie Opiniującego, art. 37 u.p.s., na podstawie którego wydano Rozporządzenie, nie spełnia warunków przewidzianych w art. 92 Konstytucji co oznacza, że Rozporządzenie wydane zostało z przekroczeniem ustawowego uprawnienia do jego wydania**

7. Brak wywiązania się organów samorządu z obowiązku podjęcia stosownych uchwał skutkować może stwierdzeniem przez sąd administracyjny niezgodności dotychczasowej uchwały z prawem, jednak takie ewentualne - prawomocne rozstrzygnięcie zapadnie po upływie ok. dwóch lat.
8. Rozporządzenie oraz obowiązujące przepisy prawa nie statuuje kompetencji władczych organów nadzoru do rozstrzygnięcia kwestii normowanych Rozporządzeniem.



**dr Mariusz Bidziński**  
**radca prawny**

*Niniejsza Opinia została oparta na najlepszej wiedzy zarówno z zakresu problematyki prawa, jak i interpretacji tekstów. W przypadku ewentualnego ujawnienia się nowych, nieznanych dotychczas okoliczności, wszystkie lub niektóre wnioski mogą wymagać dodatkowej analizy.*