



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 podważyłoby jej ustawowe kompetencje. Także argumentacja zawarta w uzasadnieniu

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