**Uchwała Nr XXXVI/274/2018**

**Rady Powiatu Mławskiego**

**z dnia 5 października 2018 roku**

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 września 2018 r., znak: WNP-O.4131.18.2018.LP**

Na podstawie art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z dnia 2018 r., poz. 995 ze zm.) uchwala się co następuje:

§1

Wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 września 2018 r., znak: WNP-O.4131.18.2018.LP o treści stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.

§2

Wykonanie niniejszej uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Mławskiego.

§3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



Przewodniczący Rady Powiatu Mławskiego

Henryk Antczak

Załącznik do uchwały Nr XXXVI/274/2018

Rady Powiatu Mławskiego

z dnia 05.10.2018r.

**SKARGA NA ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY MAZOWIECKIEGO**

**Z dnia 17 września 2018 r., znak: WNP-O.4131.18.2018.LP**

Mława, dnia 10 października 2018 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa

za pośrednictwem

Wojewody Mazowieckiego

Mazowiecki Urząd Wojewódzki

Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

Skarżący:

Powiat Mławski

ul. Reymonta 6

06-500 Mława

reprezentowany przez Zarząd Powiatu Mławskiego

Organ:

Wojewoda Mazowiecki

Mazowiecki Urząd Wojewódzki

Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

**Znak: WNP-O.4131.18.2018.LP**

**Wpis: 300 zł**

**SKARGA NA ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY MAZOWIECKIEGO**

**Z dnia 17 września 2018 r., znak: WNP-O.4131.18.2018.LP**

W imieniu Powiatu Mławskiego na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302) (dalej ppsa) zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 września 2018 r.,znak: WNP-O.4131.18.2018.LP, stwierdzające nieważność §4 uchwały Rady Powiatu Mławskiego Nr XXXV/263/2018 z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Mławskiego, w zakresie w jakim przewiduje wejście w życie uchwały z zachowaniem okresu uprzedzenia ze strony pracodawcy równego okresowi wypowiedzenia, czyli z dniem 1 października 2018 r., oraz §3 w/w uchwały w zakresie słów „ z chwilą wejścia w życie niniejszej uchwały”.

Podstawą wniesienia skargi jest Uchwała Nr XXXVI/274/2018 Rady Powiatu Mławskiego z dnia 05.10.2018r. w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucam:

- naruszenie art. 2 Konstytucji RP poprzez jego niezastosowanie i uznanie przez Wojewodę Mazowieckiego, że dotychczasowa stawka wynagrodzenia, ustalona zgodnie z poprzednio obowiązującymi regulacjami oraz na podstawie ważnej i nieuchylonej w świetle prawa uchwały Rady Powiatu Mławskiego nr II/9/2014 z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Mławskiego, miałaby przestać obowiązywać z dniem 1 lipca 2018 r., w związku z wejściem w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r., pozbawiając tym samym Starostę Mławskiego, będącego pracownikiem samorządowym zagwarantowanego oraz nabytego na podstawie m.in. Kodeksu Pracy, prawa do zachowania odpowiedniego okresu pomiędzy wprowadzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika, a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia, wpływając tym samym negatywnie na zaufanie oraz pewność co do prawa, które miało wpływa na wynik sprawy.

- naruszenie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w zw. z art. 12 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.) w zw. z art. 42 Kodeksu Pracy, poprzez uznanie za prawidłowe obniżenia wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego bez zachowania odpowiedniego okresu, podczas gdy prawo to zostało nabyte przez Starostę Mławskiego na mocy przepisów ustawowych (m.in. Kodeksu Pracy), które pozostają nadal w mocy, a więc aktu wyższego nad rozporządzeniem rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, które jako akt niższego szczebla nie może ingerować w postanowienia ustawy, ani tym bardziej zmieniać ich z mocą wsteczną na niekorzyść pracownika, tym bardziej, że brak jest podstaw do stwierdzenia, że w/w rozporządzenie bezpośrednio ma kształtować wynagrodzenie pracowników samorządowych.

Wobec powyższego na podstawie art. 148 ppsa wnoszę o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 września 2018 r., znak: WNP-O.4131.18.2018.LP oraz wnoszę o zwrot kosztów postępowania sądowo-administracyjnego od Organu na rzecz Skarżącego.

**Uzasadnienie**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o pracownikach samorządowych Starosta jest pracownikiem samorządowym.

Rozważania w przedmiotowej sprawie nie mogą być czynione w oderwaniu od całego sytemu prawa oraz nie mogą skupiać się tylko na tym, że tabela z nowymi stawkami wynagrodzenia dla pracowników samorządowych zaczęła obowiązywać od 1 lipca 2018 r., na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Wprowadzenie postanowień w/w rozporządzenia musi być dostosowane do aktów wyższego rzędu, a więc ustaw które regulują sposób zmian wynagradzania, również w przypadku pracowników samorządowych. To, że podstawą stosunku pracy burmistrza jest wybór, nie zwalnia Rady z obowiązku poszanowania podstawowych zasad prawa pracy, odnoszących się do każdego stosunku pracy. Nie ma więc dowolności w ustalaniu wysokości i składników wynagrodzenia, ani ich późniejszego obniżania. Należy też pamiętać, że zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu Pracy. Zauważyć należy, że o ile przepisów Kodeksu Pracy nie stosuje się „wprost” do stosunku pracy z wyboru, jednak wypowiedzenie zmieniające jest „czynnością prawną złożoną”, dlatego nie ma przeszkód, aby w drodze analogii stosować wyłącznie postanowienia dot. okresu wypowiedzenia w zakresie obniżenia wynagrodzenia. Podstawowe zasady pracy powinny być bowiem poszanowane w każdym stosunku pracy. Ominięcie zasad ukształtowanych przez doktrynę jak i orzecznictwo w sprawie obniżania stawek wynagrodzenia pracownikom samorządowym nie zasługuje na ochronę prawną.

W demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP), zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce ( wyrok TK z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt: K 43/01). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu 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 (wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt: Kp 6/09). W innych orzeczeniach, z zasady niedziałania prawa wstecz – wyprowadzonej nota bene z innych zasad Konstytucji, mianowicie zasady praworządności materialnej oraz zasady zaufania obywatela do Państwa – Trybunał Konstytucyjny wywodzi, że „nie należy także stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog prawa, mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji. Zasada ochrony praw słusznie nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych in abstracto (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowego nabycia praw podmiotowych pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Prowadzi to do wniosku, że zasada ochrony praw słusznie nabytych nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia. Na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków wspiera się bowiem zaufanie obywateli do państwa i jego społeczna siła”.

Sytuacja w której wynagrodzenie pracowników samorządowych zostaje obniżone na mocy rozporządzenia, niezgodnie z nabytymi prawami pracowniczymi, jest nie do pogodzenia z systemowymi założeniami porządku prawnego. Sytuacja ta powoduje brak jakiegokolwiek poczucia bezpieczeństwa prawnego i możliwości zaufania do pracodawcy oraz stanowionemu przez niego prawu, gdy z chwilą wejścia w życie nowego prawa, pracownik traci nabyte i zagwarantowane na mocy poprzednich regulacji uprawnienia. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym ( wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt: SK 30/04, OTK A 2006 nr 4, poz. 42).

Podnieść również należy, że w/w rozporządzenie, wprowadzając nowe zasady wynagradzania pracowników samorządowych, nie wskazuje, że uchyla dotychczasowe uchwały kształtujące wynagrodzenia. Utrata mocy dotychczasowych uchwał nie może być wyprowadzona z faktu wejścia w życie rozporządzenia. W nowym rozporządzeniu płacowym nie zamieszczono przepisów przejściowych związanych z w/w zmianami mającymi znaleźć zastosowanie od 1 lipca 2018 r. W szczególności nie określono wpływu nowego rozporządzenia płacowego na dotychczasowe warunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów.

Skoro bowiem do rady powiatu należy ustalenie wysokości wynagrodzenia temu pracownikowi, to do niej należy również zmiana wysokości ( zob. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2004, sygn. akt: OSK 873/04).

W tej materii niezwykle cenne rozstrzygnięcie nadzorcze ( które w pełni podziela Skarżący) wydał dnia 11 lipca 2017 r. Wojewoda Dolnośląski ( nr NK-N.4131.23.8.2017 – odnoszące się wprawdzie do burmistrza ale analogicznie może być stosowane do Starosty). W rozstrzygnięciu tym organ nadzoru stwierdził m.in. : „Analizę (…) uchwały w pierwszej kolejności należy, zacząć od wskazania, iż burmistrz, jako pracownik samorządowy, zatrudniany jest w urzędzie gminy na podstawie wyboru. Przepisy prawa pracy określające status pracowników samorządowych określone zostały w ustawie o pracownikach samorządowych. Art. 43 tejże ustawy w ustępie 1 wskazuje jednak, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu Pracy. Przy ocenie legalności uchwały należy więc brać pod rozwagę przepisy obu ustaw. Nie ulega wątpliwości, że do kompetencji rady gminy należy ustalanie wynagradzania wójtów (burmistrzów, prezydentów), wynika to bowiem wprost z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. W kompetencji tej mieści się zarówno uprawnienie do określenia tego wynagrodzenia na początku kadencji, jak i zmiana jego wysokości w trakcie jej trwania. Możliwa jest zatem jednostronna zmiana wysokości wynagrodzenia i zarówno orzecznictwo, jak i doktryna pozostaje jednolite w tym zakresie.:.

Należy zwrócić uwagę, że niedopuszczalne jest dokonywanie tego rodzaju zmian, tj. obniżenie wysokości wynagrodzenia, bez zachowania stosownego okresu. Na wstępie wyjaśnić należy, że w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych brak jest przepisów regulujących zagadnienie dotyczące wypowiadania warunków pracy i płacy. Niewątpliwym w obecnym stanie prawnym pozostaje fakt, iż przepisy ustawy Kodeks Pracy, a konkretnie art. 42, również nie mogą być stosowane wprost do osób zatrudnionych na podstawie wyboru. Tym samym w pełni należy odrzucić pogląd, iż w przypadku braku uchwały rady powiatu, z mocy samego prawa z dniem 1 lipca 2018 r., wynagrodzenia starostów ulega automatycznemu obniżeniu do wysokości najwyższego wynagrodzenia zasadniczego. Uchwała rady o obniżeniu wynagrodzenia starosty będzie więc miała charakter konstytutywny, a nie deklaratoryjny.

Skarżący pragnie podkreślić, że nie polemizuje z orzeczeniami Sądu Najwyższego przedstawionymi w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego, że do stosunku z wyboru nie stosuje się art. 42 kp o wypowiedzeniu zmieniającym, natomiast podkreśla, że organ zastosował okres uprzedzenia równy okresowi wypowiedzenia mając na uwadze w/w stan prawny.

Jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest to, że zmiana warunków wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru może zostać dokonana tylko i wyłącznie z zachowaniem okresu uprzedzenia., równemu okresowi wypowiedzenia danego pracownika.

Rozporządzenie z dnia 15 maja 2018 r., nie przesądza o tym, że stosowane uchwały dotyczące wynagrodzenia pracowników samorządowych mają być powzięte oraz w jakim terminie. Jedyną informacją zawarta w w/w rozporządzeniu jest to, że nowa tabela wynagrodzeń ma obowiązywać od dnia 1 lipca 2018 r. Fakt, że dotychczasowe orzecznictwo w przedmiotowej dziedzinie , nie odwzorowywało sytuacji w której na mocy rozporządzenia sytuacja pracownika samorządowego ulegała pogorszeniu, nie można arbitralnie stwierdzić, iż wynagrodzenie pracownika samorządowego ulega zmniejszeniu z dniem 1 lipca 2018 r. bez żadnego okresu odpowiadającego okresowi wypowiedzenia. Niezależnie od przyczyny obniżenia wynagrodzenia czy jest to samoistna decyzja rady powiatu, czy zmiana wynagrodzenia wynikająca z przepisów powszechnie obowiązujących, we wszystkich tych przypadkach niezbędna jest uchwała rady powiatu( art. 8 ust. 2 ups oraz art. 12 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Przepis jest jednoznaczny nie wprowadza w tej dziedzinie wyjątków. Przesłanki jakie spełniać ma przedmiotowa uchwała zostały zarówno przez doktrynę jak i orzecznictwo jednoznacznie zdefiniowane również w zakresie odpowiedniego okresu pomiędzy wprowadzeniem zmiany, a uchwaleniem stosownej uchwały. W orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2006 r., sygn. akt: II PK 27/06, wskazano: „ systemowa analiza warunków pracy ( w rozumieniu art. 9 kp) 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 kp.”.

Powyższe rozważania jednoznacznie wskazują, że uchwała rady powiatu zmieniająca wynagrodzenie pracownika samorządowego, zatrudnionego na podstawie wyboru powinna zostać powzięta z zachowaniem stosownego okresu wypowiedzenia warunków pracy. Zgodnie z zasadą lex superior derogat legi inferiori norma prawna o wyższej mocy prawnej uchyla normę o niższe mocy prawnej. W rozpatrywanym stanie faktycznym, pierwszeństwo obowiązywania przyznać należy, przepisom ustawowym, w tym uregulowaniom Kodeksu Pracy, zgodnie z którymi zmiana warunków wynagrodzenia może mieć miejsce z zachowaniem stosownego okresu odpowiadającemu okresowi wypowiedzenia, niezależnie od terminu obowiązywania nowych stawek, zgodnie z przepisami rozporządzenia.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- odpis skargi;

- potwierdzenie uiszczenia wpisu.