

SCHEMATY POSTĘPOWANIA W ZWIĄZKU Z WYDANIEM NOWEGO ROZPORZĄDZENIA PŁACOWEGO

A. WYNAGRODZENIE WÓJTÓW, BURMISTRZÓW, PREZYDENTÓW MIAST (odpowiednio stosowane do etatowych członków związków międzygminnych)

1. Zmiana wynagrodzenia z dniem 1 lipca 2018 r.

- a. Rada gminy (rada miasta) podejmuje uchwałę dotyczącą wynagrodzenia wójta, która wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2018 roku;
- b. Zmiana wynagrodzenia może zostać zakwestionowana przez wójta przed sądem pracy¹ – w tym możliwość kwestionowania nowego rozporządzenia płacowego w zakresie obniżenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego;
- c. **RYZYKA:**
 - i. Zakwestionowanie przez Sąd pracy możliwości obniżenia wynagrodzenia bez zachowania okresu wypowiedzenia i zasądzenie od gminy na rzecz wójta (burmistrza, prezydenta) wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości za okres wypowiedzenia, w przypadku wniesienia przez ww. pracowników samorządowych stosownego powództwa do Sądu pracy.
 - ii. Ryzyko zakwestionowania uchwały przez organy nadzoru w przypadku przyjęcia wykładni prezentowanej w tym zakresie dotychczas przez Sąd Najwyższy

2. Zmiana wynagrodzenia z zachowaniem okresu „wypowiedzenia”

- a. Rada gminy (rada miasta) podejmuje uchwałę dotyczącą wynagrodzenia wójta, która wchodzi w życie z zachowaniem okresu „wypowiedzenia” (co do zasady trzy miesiące)²;
- b. Zmiana wynagrodzenia może zostać zakwestionowana przez wójta przed sądem pracy – w tym możliwość kwestionowania nowego rozporządzenia płacowego w zakresie obniżenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego;

¹ Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały. W doktrynie wskazuje się, iż „Konsekwencją ww. podziału kompetencji do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec wójta jest prawo do reprezentowania urzędu gminy jako pracodawcy wójtą w postępowaniu sądowym. I tak w sporze dotyczącym nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy organem reprezentującym urząd gminy może być jedynie przewodniczący rady gminy. W sporze dotyczącym wynagrodzenia wójta organem upoważnionym do reprezentowania urzędu może być jedynie rada gminy (takie stanowisko zajął też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 stycznia 2012 r., III SA/Lu 767/11). W sporze dotyczącym innych spraw osobą reprezentującą urząd będzie wyznaczony do tego przez wójta pracownik lub sekretarz gminy [wytl. Opiniujący]” (A. Rycak, Komentarz do art. 8 [w:] A. Rycak i in., Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, wyd. III, System Informacji Prawnej LEX)

² W orzecznictwie i doktrynie brak jednolitych poglądów co do tego czy w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru zmiana wynagrodzenia odbywa się z zachowaniem okresu wypowiedzenia warunków płacy

c. RYZYKA:

- i. Ryzyko zakwestionowania uchwały przez Wojewodę³;
- ii. Ryzyko żądania w przyszłości zwrotu części wynagrodzenia otrzymywanego w okresie wypowiedzenia jako bezpodstawnego wzbogacenia⁴; uwzględnienie takiego żądania wydaje się mało prawdopodobne z uwagi na to, że wynagrodzenie było wypłacane na podstawie ważnej obowiązującej uchwały, która nie została zakwestionowana.
- iii. Ryzyko postępowania przeciwko wójtowi o naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanego z wypłatą wynagrodzenia w wyższej wysokości w okresie wypowiedzenia^{5 6}.

3. Wystąpienie z wnioskiem o opinię do RIO i PIP

- a. Wójt przygotowuje projekt uchwały dotyczącej swojego wynagrodzenia;
- b. Uchwała zostaje wprowadzona do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy (rady miasta);
- c. Rada gminy (rada miasta) wobec istotnych wątpliwości prawnych dotyczących nowego rozporządzenia płacowego, trybu jego wydania oraz wpływu na dotychczasowe stosunki pracownicze nie podejmuje uchwały dotyczącej wynagrodzenia wójta;
- d. Rada gminy (rada miasta) wobec istotnych wątpliwości prawnych dotyczących nowego rozporządzenia płacowego, trybu jego wydania oraz wpływu na dotychczasowe stosunki pracownicze zobowiązuje wójta do wystąpienia z wnioskiem o opinię do Regionalnej Izby Obrachunkowej⁷ oraz Państwowej Inspekcji Pracy⁸ dotyczącą wpływu nowego rozporządzenia płacowego na dotychczasowe stosunki pracownicze oraz

³ Wojewoda przyjmując, że w zakresie zmiany wynagrodzenia wójta nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące terminów wypowiedzenia warunków płacy może stwierdzić nieważność uchwały - uchwała powinna zostać zakwestionowana w całości, co powinno się wiązać z podjęciem kolejnej uchwały przez radę gminy

⁴ Z roszczeniem w tym zakresie może wystąpić gmina reprezentowana w przyszłości przez nowego wójta. Z roszczeniami w tym zakresie nie mogą wystąpić organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego

⁵ Wypłata wynagrodzenia w wysokości wyższej aniżeli wynika to z nowego rozporządzenia płacowego może być kwalifikowana jako dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

⁶ W doktrynie wskazuje się iż „Regulaminy wewnętrzne stanowią podstawę do wypłacania określonych składników wynagrodzeń. Jednak w przypadku zmian ustawowych, niezbędne jest również dokonanie zmian w regulaminach wewnętrznych jednostki. Niedokonanie zmian w regulaminach wewnętrznych nie może stanowić o uznaniu niezgodnych z prawem regulaminów, jako obowiązujących i co za tym idzie stanowiących podstawę do dokonania wypłat składników wynagrodzeń, które nie znalazły się w znowelizowanej ustawie z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.). Dokonanie wydatku poprzez wypłacenie pracownikom składników wynagrodzenia niezgodnie z obowiązującymi przepisami narusza art. 44 FinPubli i zgodnie z art. 11 DyscyplFinPubli stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (orz. GKO z 6.7.2015 r., BDF1.4860.66.2015)”. (W. Miśsiąg (red.), Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, System Informacji Prawnej LEGALIS

⁷ Do zadań RIO należy udzielanie wyjaśnień na wystąpienia m.in. jednostek samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

⁸ Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie.

dotyczącą ewentualnego trybu zmiany wynagrodzenia (z zachowaniem czy bez zachowania okresu „wypowiedzenia”) – zobowiązanie wójta może nastąpić nieformalnie (z uwzględnieniem tej kwestii w protokole sesji) lub poprzez podjęcie uchwały o kierunkach działania wójta. Ewentualnym adresatem zapytania w tym zakresie może być także minister właściwy do spraw pracy. Jakkolwiek opinie te nie mają charakteru wiążącego, wystąpienie o nie może okazać się przydatne w przypadku ewentualnych postępowań kontrolnych bądź sankcyjnych;

- e. Po otrzymaniu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej i Państwowej Inspekcji Pracy ponowne przedłożenie projektu uchwały dotyczącej wynagrodzenia wójta radzie gminy (radzie miasta);
- f. W zależności od opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej i Państwowej Inspekcji Pracy podjęcie stosownej uchwały przez radę gminy (radę miasta) – z zachowaniem lub bez zachowania okresu „wypowiedzenia”.
- g. **RYZYKA:**
 - i. Ryzyko braku odpowiedzi ze strony RIO i PiP⁹;
 - ii. Ryzyko żądania w przyszłości zwrotu części wynagrodzenia jako bezpodstawnego wzbogacenia; uwzględnienie takiego żądania wydaje się mało prawdopodobne z uwagi na to, że wynagrodzenie było wypłacane na podstawie ważnej obowiązującej uchwały, która nie została zakwestionowana.
 - iii. Ryzyko postępowania przeciwko wójtowi o naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanego z wypłatą wynagrodzenia w wyższej wysokości w okresie wypowiedzenia.

4. Brak podjęcia uchwały rady gminy

- a. Wójt przygotowuje projekt uchwały dotyczącej swojego wynagrodzenia
- b. Uchwała zostaje wprowadzona do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy (rady miasta)
- c. Rada gminy (rada miasta) „odrzuca” uchwałę (w trakcie głosowania większość radnych jest przeciwko podjęciu uchwały) – brak jakiegokolwiek uchwały;
- d. **RYZYKA**
 - i. Ryzyko żądania w przyszłości zwrotu części wynagrodzenia otrzymywanego w okresie wypowiedzenia jako bezpodstawnego wzbogacenia; uwzględnienie takiego żądania wydaje się mało prawdopodobne z uwagi na to, że wynagrodzenie było wypłacane na podstawie ważnej obowiązującej uchwały, która nie została zakwestionowana.

⁹ RIO może uznać, iż przedmiotowe zagadnienie nie mieści się w zakresie działalności informacyjnej Izby (nie dotyczy stosowania przepisów o finansach publicznych). PiP może uznać, iż przepisy ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy nie przewidują trybu udzielania informacji czy wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów prawa pracy. Oba organy mogą wskazać, iż ich stanowiska w tym zakresie nie mają charakteru wiążącego

- ii. Ryzyko postępowania przeciwko wójtowi o naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanego z wypłatą wynagrodzenia w wyższej wysokości w okresie wypowiedzenia;
- iii. Ryzyko podjęcia działań nadzorczych wobec rady gminy (rady miasta)¹⁰.

5. Brak uchwały rady gminy

- a. Żaden z organów gminy nie podejmuje działań związanych ze zmianą wynagrodzenia wójta;
- b. Wynagrodzenie wypłacane jest w dotychczasowej wysokości;
- c. **RYZYKA**

- i. Ryzyko żądania w przyszłości zwrotu części wynagrodzenia otrzymywanego w okresie wypowiedzenia jako bezpodstawnego wzbogacenia, uwzględnienie takiego żądania wydaje się mało prawdopodobne z uwagi na to, że wynagrodzenie było wypłacane na podstawie ważnej obowiązującej uchwały, która nie została zakwestionowana;
- ii. Ryzyko postępowania przeciwko wójtowi o naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanego z wypłatą wynagrodzenia w wyższej wysokości w okresie wypowiedzenia;
- iii. Ryzyko podjęcia działań nadzorczych wobec rady gminy (rady miasta).

6. Wypłata wynagrodzenia w wysokości niższej od ustalonej przez radę gminy (radę miasta)

- a. Żaden z organów gminy nie podejmuje działań związanych ze zmianą wynagrodzenia wójta;
- b. Wynagrodzenie wypłacane jest w wysokości niższej od ustalonej przez radę gminy (radę miasta) – wysokość wynagrodzenia zasadniczego wypłacana jest w wysokości maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego określonego w nowym rozporządzeniu płacowym;
- c. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje przeciwko gminie do sądu o wypłatę części wynagrodzenia, przysługującej mu na podstawie dotychczasowej uchwały – wystąpienie do sądu może nastąpić przez cały okres przedawnienia roszczenia względem gminy, które wynosi 3 lata (np. na początku 2019 roku);
- d. W trakcie postępowania sądowego wójt może wnosić o odmowę zastosowania rozporządzenia płacowego przez sąd;
- e. Postępowanie może zakończyć się wyrokiem lub ugodą;

¹⁰ W skrajnym przypadku brak działania ze strony rady gminy (rady miasta) może zostać zakwalifikowany jako powtarzające się naruszenie przez radę gminy Konstytucji lub ustaw. Stanowić to może podstawę dla Sejmu, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, do rozwiązania rady gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. W ocenie Opiniujących brak jest podstaw do takiego twierdzenia!

f. RYZYKA

- i. Ryzyko naruszenia przez wójta przepisów samorządowego prawa pracy – postępowanie prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy¹¹.

- 7. W każdym z powyższych schematów rada gminy może równolegle podjąć uchwałę o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności nowego rozporządzenia płacowego z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego – wystąpienie w wnioskiem do TK nie wpływa bezpośrednio na pozostałe działania podejmowane w tym zakresie przez radę gminy

B. WYNAGRODZENIE ZASTĘPCÓW WÓJTÓW, BURMISTRZÓW, PREZYDENTÓW MIAST

1. Zmiana wynagrodzenia z dniem 1 lipca 2018

- a. Wójt odwołuje zastępcę, a następnie powołuje go na nowych warunkach uwzględniających nowe Rozporządzenie płacowe

b. RYZYKA:

- i. Brak ryzyk prawnych.

2. Zmiana wynagrodzenia z zachowaniem okresu „wypowiedzenia”

- a. Wójt „wypowiada” zastępcy warunki płacy z odpowiednim okresem wypowiedzenia na podst. art. 42 k.p. Jeżeli pracownik przed upływem połowy okresu wypowiedzenia nie złoży oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków, uważa się, że wyraził zgodę na te warunki. Po upływie okresu wypowiedzenia stosunek pracy trwa na nowych zasadach
 - pracownik uzyskuje obniżone wynagrodzenie. Jeżeli przed upływem połowy okresu wypowiedzenia pracownik złoży oświadczenie o odmowie przyjęcia nowych warunków płacy, stosunek pracy pracownika samorządowego ulegnie rozwiązaniu z upływem okresu wypowiedzenia. Po jego upływie zastępca może zostać powołany na nowo na nowych warunkach uwzględniających nowe Rozporządzenie płacowe

¹¹ Kto, wbrew obowiązkom nie wypłaca w ustalonym terminie wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia przysługującego pracownikowi albo uprawnionemu do tego świadczenia członkowi rodziny pracownika, wysokość tego wynagrodzenia lub świadczenia bezpodstawnie obniża albo dokonuje bezpodstawnych potrąceń, podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł.

b. RYZYKA:

- i. Ryzyko zakwestionowania możliwości zastosowania wypowiedzenia zmieniającego warunki pracy i płacy (art. 42 kp) do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania.
- ii. Ryzyko żądania w przyszłości zwrotu części wynagrodzenia otrzymywanego w okresie wypowiedzenia jako świadczenia nienależnego;
- iii. Ryzyko postępowania przeciwko wójtowi o naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanego z wypłatą wynagrodzenia w wyższej wysokości w okresie wypowiedzenia.

3. Wystąpienie z wnioskiem o opinię do RIO i PiP

- a. W przypadku zastosowania przez radę gminy schematu nr A.3 wójt może podjąć decyzję o wstrzymaniu działań wobec swoich zastępców do czasu uzyskania stanowiska PiP i RIO (ewentualnie ministerstwa)– odpowiedzi na zadane pytania (w zależności od ich treści) mogą mieć znaczenie także dla zastępców wójta.
- b. Po otrzymaniu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej i Państwowej Inspekcji Pracy wójt podejmuje stosowne działania
- c. **RYZYKA:**
 - i. Ryzyko braku odpowiedzi ze strony RIO i PiP;
 - ii. Ryzyko żądania w przyszłości zwrotu części wynagrodzenia jako bezpodstawnego wzbogacenia; uwzględnienie takiego żądania wydaje się mało prawdopodobne z uwagi na to, że wynagrodzenie było wypłacane na podstawie ważnego i skutecznego aktu powołania.
 - iii. Ryzyko postępowania przeciwko wójtowi o naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanego z wypłatą wynagrodzenia w wyższej wysokości w okresie wypowiedzenia.

4. Brak zmiany

- a. Wójt nie podejmuje żadnych działań
- b. Wynagrodzenie wypłacane jest w dotychczasowej wysokości
- c. **RYZYKA**

- i. Ryzyko żądania w przyszłości zwrotu części wynagrodzenia jako bezpodstawnego wzbogacenia; uwzględnienie takiego żądania wydaje się mało prawdopodobne z uwagi na to, że wynagrodzenie było wypłacane na podstawie ważnego i skutecznego aktu powołania.

- ii. Ryzyko postępowania przeciwko wójtowi o naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanego z wypłatą wynagrodzenia w wyższej wysokości w okresie wypowiedzenia;
- iii. Ryzyko podjęcia działań nadzorczych wobec wójta¹².

Schematy opracował zespół prawników Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu.

¹² W skrajnym przypadku brak działania ze strony wójta może zostać zakwalifikowany jako powtarzające się naruszenie przez radę gminy Konstytucji lub ustaw. Stanowić to może podstawę do odwołania wójta przez Radę Ministrów. W ocenie Opiniujących brak jest podstaw do takiego twierdzenia!