

Poznań, dnia 31 maja 2018 r.

Dr Krystian Ziemski & Partners  
Kancelaria Prawna  
spółka komandytowa  
ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

## OPINIA PRAWNA

określana dalej jako: „Opinia”

przygotowana przez: **radcę prawnego prof. UAM dr hab. Krystiana M. Ziemskiego**  
- prawnika w Dr Krystian Ziemski & Partners Kancelaria Prawna  
spółka komandytowa z siedzibą w Poznaniu

na zlecenie: **Związku Miast Polskich**

### I. Przedmiot Opinii

Przedmiotem niniejszej *Opinii* jest ocena zgodności z prawem – w szczególności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego oraz ustawą o pracownikach samorządowych – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w zakresie obniżenia wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania.

### II. Zastrzeżenia

1. Argumentacja zawarta w treści *Opinii* stanowi wyłącznie uzasadnienie tez i wniosków wynikających bezpośrednio z przedmiotu *Opinii* i nie powinna być oceniana i powoływana w oderwaniu od całości treści *Opinii*, w szczególności w kontekście próby dokonania odpowiedzi na ewentualne pytania dodatkowe *Zleceniodawcy*.
2. Poza zakresem niniejszej *Opinii* pozostaje ocena zgodności z *Konstytucją RP* oraz *EKSL* ustalonego w ustawie o pracownikach samorządowych modelu kształtowania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych.
3. Poza zakresem niniejszej *Opinii* pozostaje wpływ nowego rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów.

### III. Podstawa prawna

Niniejszą *Opinię* przygotowano uwzględniając następujące akty:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: *Konstytucja RP*];
- 2) Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607) [dalej: *EKSL*];

- 3) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) [dalej: *usg*];
- 4) ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1510 ze zm.) [dalej: *ustawa o wykonywaniu mandatu*];
- 5) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1393 ze zm.) [dalej: *ustawa o ograniczeniu*];
- 6) ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005. Nr 90, poz. 759 ze zm.) [dalej: *uKWRiST*];
- 7) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 902 ze zm.) [dalej: *ups*];
- 8) ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1930) [dalej: *ustawa nowelizująca 2017*];
- 9) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.) [dalej: *ZTP*].
- 10) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936) [dalej także: *rozporządzenie płacowe*].

#### IV. Główne tezy

1. Przepisy *ups* stanowiące podstawę do wydania *rozporządzenia płacowego* należy interpretować w kontekście całej ustawy z uwzględnieniem przepisów *Konstytucji RP* oraz *EKSL*, jako aktów mających wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego.
2. Obniżenie wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania uznać należy za niezgodne z *ups*, zwłaszcza w kontekście *Konstytucji RP* oraz *EKSL*.
3. Obniżenie wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania może stanowić formę cenzusu majątkowego utrudniającego dostęp do funkcji publicznych.
4. Za niezgodny z *uKSRiST* – zwłaszcza w kontekście zasad wynikających z preambuły *Konstytucji RP* – uznać należy tryb w jakim wydano *rozporządzenie płacowe*.
5. Istotne zmiany wprowadzone do pierwotnego projektu rozporządzenia dotyczące obniżeniem wysokości wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych – nie będące przedmiotem dyskusji na wcześniejszym etapie prac – obligowały do ponownienia konsultacji i uzgodnień oraz koniecznością uzyskania ponownej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Obowiązek ten dotyczył nowej wersji projektu aktu normatywnego, a nie jego poszczególnych elementów (np. załączników przedstawianych do opiniowania w oderwaniu od całości danego aktu normatywnego).

6. Brak rzeczywistych konsultacji propozycji zmian wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pozostaje w sprzeczności z *EKSL*.

## V. Opis stanu faktycznego

1. W dniu **15 września 2017 roku** Sejm przyjął *ustawę nowelizującą 2017*. Jej celem było „*usunięcie przepisów dotyczących gabinetów politycznych funkcjonujących na szczeblu samorządowym przy wójtach (burmistrzach, prezydentach miast), starostach i marszałkach województwa*”<sup>1</sup>. Jedną z wprowadzanych zmian dotyczyła art. 37 ust. 1 *ups*, który stanowi podstawę do wydania *rozporządzenia placowego* – z przepisu tego usunięto upoważnienie do określenia wykazu stanowisk obejmującego doradców i asystentów. Ustawa ta weszła w życie w dniu **18 listopada 2017 roku**.

*Ustawa nowelizująca 2017 w żaden sposób nie odnosiła się do wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych.*

2. W konsekwencji zmian wprowadzonych *ustawą nowelizującą 2017* postanowiono, iż dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 *ups* w brzmieniu sprzed nowelizacji, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie znowelizowanego art. 37 ust. 1 *ups*, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. **do 19 maja 2018 roku**).
3. W dniu **20 lutego 2018 roku** (tj. na trzy miesiące przed utratą mocy obowiązującej dotychczasowego rozporządzenia) na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowany został projekt nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, który został przygotowany w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>2</sup>. **Projekt ten nie zawierał propozycji zmian wysokości wynagrodzenia zasadniczego wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ich zastępców, członków zarządów powiatów i województw, etatowych członków zarządów związków jednostek samorządu terytorialnego oraz burmistrzów, zastępców burmistrzów oraz pozostałych członków zarządów dzielnic m.st. Warszawy.**
4. Powyższy projekt zgodnie z obowiązującymi przepisami został poddany procedurze uzgodnień i konsultacji, w tym konsultacji społecznych.
5. W dniu **28 marca 2018 roku** na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – po uprzednich dyskusjach w zespołach problemowych – przedłożony projekt uzyskał pozytywną opinię Komisji.
6. W dniu **9 maja 2018 roku** (tj. na 10 dni przed utratą mocy obowiązującej dotychczasowego rozporządzenia) sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji skierował do Sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego całkowicie nowe projekty załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Załączniki te zawierały niższe od dotychczasowych wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego:

<sup>1</sup> Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy – druk Sejmu VIII kadencji nr 1324.

<sup>2</sup> Szczegółowy opis procesu legislacyjnego dostępny na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308455/katalog/12492674#12492674> [dostęp: 31-05-2018]

- a) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast),
- b) zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast),
- c) starostów, wicestarostów i pozostałych członków zarządów powiatów,
- d) marszałków województw, wicemarszałków województw oraz pozostałych członków zarządu województw,
- e) etatowych członków zarządów związków jednostek samorządu terytorialnego,
- f) burmistrzów i zastępców burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy.

Wysokość minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego została obniżona średnio o 20%.

Do pisma załączono „uzasadnienie”, w którym wskazano, iż zaproponowane zmiany są odpowiedzią „na powszechne oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych”. Wskazano w nim również, iż wykonywanie funkcji objętych propozycjami obniżenia wynagrodzenia „tak jak w przypadku posłów i senatorów, oznacza pełnienie służby na rzecz społeczeństwa. Dlatego podlega społecznej ocenie i powinno spełniać standardy wymagane w życiu publicznym”. Jednocześnie wskazano, iż „bez wątplenia obniżenie uposażeń przyniesie pozytywne skutki finansowe, a co za tym idzie także społeczne, biorąc pod uwagę fakt realizowania przez samorzady zadań kluczowych z punktu widzenia obywateli.”

W piśmie sformułowano jednocześnie wniosek o przekazanie nowych projektów załączników do *rozporządzenia placowego* do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w trybie obiegowym. Jednocześnie na zajęcie stanowiska wyznaczono stronie samorządowej czas do godziny 9.00 w dniu 14 maja 2018 roku. Tym samym **na zajęcie stanowiska wyznaczano stronie samorządowej de facto jeden cały dzień roboczy** (tj. 10 maja 2018 roku).

Stronie samorządowej nie przedstawiono nowego (zmienionego) projektu rozporządzenia, a jedynie dwa załączniki do niego.

7. W dniu 10 maja 2018 roku współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ze strony samorządowej poinformował o braku zgody na zaopiniowanie nowych projektów załączników do *rozporządzenia placowego* w trybie obiegowym, podkreślając konieczność zajęcia w tej sprawie stanowiska w standardowym trybie tj. na posiedzeniu plenarnym.
8. W dniu 15 maja 2018 roku zmieniony projekt *rozporządzenia placowego* – pomimo braku opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, który rekomendował jego przyjęcie Radzie Ministrów. W wyciągu z protokołu posiedzenia Komitetu Stałego Rady Ministrów wskazano, iż „*Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na posiedzeniu Komitetu poinformował o negatywnej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego odnośnie do propozycji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zawartych w treści projektu dotyczących obniżenia wynagrodzeń osób pełniących funkcje zarządzające w jednostkach samorządu terytorialnego [wytł. Autor]”*.
9. W tym samym dniu – tj. 15 maja 2018 roku – nowe *rozporządzenie placowe* zostało przyjęte przez Radę Ministrów.

10. *Rozporządzenie placowe* zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 17 maja 2018 roku pod pozycją 936 i weszło w życie po dwóch dniach, tj. z dniem 19 maja 2018 roku.
11. W wydanym *rozporządzeniu placowym* w załączniku 1 „Wykaz stanowisk, kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru” oraz załączniku 2 „Wykaz stanowisk, kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania” odrębnie określono tabele wynagrodzeń obowiązujące do 30 czerwca 2018 roku oraz tabele wynagrodzeń obowiązujące od 1 lipca 2018 roku.
12. W nowym *rozporządzeniu placowym* nie zamieszczono przepisów przejściowych związanych z ww. zmianami mającymi znaleźć zastosowanie od 1 lipca 2018 roku. W szczególności nie określono wpływu nowego *rozporządzenia placowego* na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów.

## VI. Analiza prawna

### A. Ocena zgodności z prawem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w zakresie zmiany wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników samorządowych.

1. Wynagrodzenie wszystkich pracowników samorządowych określone jest na podstawie *ups* oraz aktu wykonawczego do tej ustawy, którym jest *rozporządzenie placowe*. Rozporządzenia w polskim systemie prawnym – zgodnie z art. 92 *Konstytucji RP* – wydawane są **w celu wykonania ustawy**, co oznacza – w świetle zgodnego stanowiska doktryny i judykatury - „konieczność normowania w rozporządzeniu tylko takich spraw, które są regulowane w ustawie, a które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w postanowieniach ustawy.”<sup>3</sup> W doktrynie podkreśla się, że „nakaz ten skierowany jest do upoważnionych podmiotów, które nie powinny, wydając rozporządzenie, wykraczać poza granice upoważnienia, wkraczać w sferę spraw regulowanych innymi ustawami ani modyfikować ustaw (...)”<sup>4</sup>.

Rozporządzenia wydawane są na podstawie **szczegółowego upoważnienia**, które określać musi m.in. zakres spraw przekazanych do uregulowania. W konsekwencji w rozporządzeniu regulować można wyłącznie kwestie wprost (jednoznacznie) określone przez ustawodawcę upoważniającego dany organ do wydania rozporządzenia. Organ wydający rozporządzenie nie może zatem domniemywać zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, jak

<sup>3</sup> P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. VI, Warszawa 2005, s. 59.

<sup>4</sup> M. Stahl, *Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelných organów władzy wykonawczej, akty prawa wewnętrznego i swoiste źródła prawa* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. VI, Warszawa 2016, s. 228.

również dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów upoważniających do jego wydania.

2. Podstawowym celem *ups* – jak wynika z art. 1 te same ustawy – a co zatem idzie także aktów wykonawczych do tej ustawy, jest **zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny**, czemu służyć mają przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. Cel ten odnosi się do wszystkich pracowników samorządowych, w tym pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru oraz powołania.
3. *Rozporządzenie placowe* zostało wydane na podstawie art. 37 ust. 1 *ups*. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:
  - 1) (...)
  - 3) **warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych**, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 (tj. pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę), w tym **minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego** na poszczególnych stanowiskach;
  - 4) **warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych**, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 (tj. pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru), oraz **maksymalny poziom dodatku funkcyjnego**;
  - 5) **maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego** pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 (tj. pracowników zatrudnianych na podstawie powołania), oraz **maksymalny poziom dodatku funkcyjnego**;
  - 6) (...).

Już w tym miejscu podkreślić należy, iż w przepisie tym – zawierającym szczegółowe upoważnienie do wydania rozporządzenia – brak jest wyraźnego upoważnienia do określania maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Podstawą do ograniczenia w drodze rozporządzenia wysokości wynagrodzenia przewidziana została wyłącznie dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania. W przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynika wprost z ustawy (por. art. 37 ust. 3 *ups*).

Ustawodawca upoważniając Radę Ministrów do wydania *rozporządzenia placowego* wskazał, iż jedynie w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę warunki i sposób wynagradzania obejmować mają obligatoryjnie także minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego. Jest to działanie celowe mające w tym konkretnym przypadku poszerzyć zakres spraw mających być przedmiotem regulacji ze strony Rady Ministrów. Zastrzeżenia takiego brak jest w przypadku upoważnienia do określenia w rozporządzeniu warunków i sposobu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru.

Oznacza to, iż w ich przypadku Rada Ministrów powinna ograniczyć się do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków i sposobu wynagradzania tychże pracowników wskazując – zgodnie z udzielonym upoważnieniem i ustawowymi wytycznymi – kryteria kształtowania wynagrodzenia w poszczególnych indywidualnych przypadkach. Rozporządzenie Rady Ministrów w tym zakresie powinno stanowić podstawę do określenia wysokości wynagrodzenia w konkretnej

jednostce samorządu terytorialnego przez pracodawcę samorządowego, który winien mieć w tym zakresie możliwie szeroką swobodę działania. Takie ujęcie powyższych przepisów pozwala najlepiej realizować konstytucyjne zasady pomocniczości i decentralizacji. Tym samym z całościowej analizy art. 37 ust. 1 *ups* wyciągnąć należy wniosek, iż zasadą winno być ogólne określenie przez Radę Ministrów kwestii związanych z kształtowaniem wynagrodzenia pracowników samorządowych. Kwestie szczegółowe – jak wysokość minimalnego lub maksymalnego wynagrodzenia bądź poszczególnych jego składników – winno być traktowane jako wyjątek dopuszczalny jedynie wówczas, gdy wyraźnie wynika to z przepisów *ups*.

4. Ustawodawca konstruując w art. 37 ust. 1 *ups* upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego jednoznacznie odróżnia warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych od kwestii minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia bądź jego poszczególnych elementów. Jedynie w przypadkach wprost w ustawie wskazanych Rada Ministrów posiada kompetencje do określenia minimalnego (por. art. 37 ust. 1 pkt 3 *ups*) lub maksymalnego (por. art. 37 ust. 1 pkt 5 *ups*) wynagrodzenia, bądź jego wybranych elementów (por. art. 37 ust. 1 pkt 4 *ups* w zakresie dodatku funkcyjnego). Uregulowanie tego zagadnienia w *rozporządzeniu placowym* w zakresie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru uznać zatem należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Tym samym ten sam szczegółowy element zakresu spraw przekazanych do uregulowania określony przez ustawodawcę został przez Radę Ministrów całkowicie odmiennie zinterpretowany w odniesieniu do dwóch różnych grup pracowników samorządowych, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą wykładni prawa nakazującą tożsamym wyrażeniom nadawać tożsame znaczenie.
5. Ustawodawca w art. 37 ust. 3 *ups* zastrzegł, iż **maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 (tj. pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru), nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe** na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 2030 i 2199 oraz z 2016 r. poz. 178). Tym samym wolą ustawodawcy było zastrzeżenie dla regulacji w drodze ustawy – a nie rozporządzenia wykonawczego – maksymalnego poziomu wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. *Rozporządzenie placowe* wkracza zatem w przedmiotowy zakres w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, nie udzielając w tym zakresie upoważnienia Radzie Ministrów, a wręcz przeciwnie – wykluczył możliwość jej regulacji w drodze aktu wykonawczego.
6. Wydając *rozporządzenie placowe* – zgodnie z art. 37 ust. 2 *ups* – Rada Ministrów była zobowiązana wziąć pod uwagę w szczególności:
  - 1) rodzaj realizowanych zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach;
  - 2) potrzebę posiadania przez pracownika samorządowego umiejętności zawodowych i niezbędnego doświadczenia;
  - 3) liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

7. Powyższe wytyczne stanowią „merytoryczne wskazówki (dyrektywy) odnoszące się do treści norm, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu”<sup>5</sup>.
8. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego organ wydający rozporządzenie powinien poszukiwać wytycznych dotyczących treści aktu nie tylko bezpośrednio w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia, lecz w treści całej ustawy zawierającej upoważnienie<sup>6</sup>. W tym kontekście upoważnienie zawarte w art. 37 ust. 2 *ups*, należy przede wszystkim uzupełnić o art. 36 ust. 1 *ups* zgodnie z którym **pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska** oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Przepis ten odnosi się do wszystkich pracowników samorządowych, w tym do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania. Należy z niego wywieść zasadę, zgodnie z którą struktura wynagrodzeń w danym samorządowym zakładzie pracy powinna odpowiadać strukturze organizacyjnej. Za sprzeczne z tą zasadą uznaje się sytuacje, w których pracownicy usytuowani niżej w strukturze organizacyjnej z założenia otrzymują wyższe wynagrodzenie zasadnicze, aniżeli pracownicy usytuowani w tej strukturze wyżej.
9. Z uwagi na konstytucyjną konstrukcję systemu źródeł prawa w Polsce podkreśla się, iż „rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia (...)”<sup>7</sup>. Z uwagi na art. 9 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, a prawo to zajmuje w określonych przypadkach w hierarchii źródeł prawa pozycję wyższą od ustaw i aktów wykonawczych, powyższe uwagi należy poszerzyć o zakaz sprzeczności pomiędzy rozporządzeniem, a wiążącymi Rzeczpospolitą Polską aktami prawa międzynarodowego, do którego w szczególności zaliczyć należy *EKSL*.
- W konsekwencji przyjmuje się, iż organ wydający rozporządzenie zobowiązany jest dokonać wykładni literalnej przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia „i ewentualnie skorygować – stosując technikę wykładni tego przepisu w sposób zgodny z aktami hierarchicznie nadrzędnymi (...) – tj. z ustawą upoważniającą, Konstytucją, a także prawem międzynarodowym (...)”<sup>8</sup>
10. Zgodnie z art. 6 ust. 2 *EKSL* status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć **odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania** oraz możliwości awansu zawodowego. Przepis ten odnieść należy do wszystkich pracowników samorządowych, w tym do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru czy powołania.

<sup>5</sup> M. Wiącek, *Komentarz do art. 92 [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87 – 243*, Warszawa 2016, s. 184.

<sup>6</sup> Por. *ibidem*

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2010r., sygn. U 4/09

<sup>8</sup> M. Wiącek, *Komentarz do art. 92 [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87 – 243*, Warszawa 2016, s. 184.



11. Jednocześnie *EKSL* stanowi, iż status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu (art. 7 ust. 1 *EKSL*). Status ten powinien zapewnić w szczególności odpowiednie wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne (art. 7 ust. 2 *EKSL*). *EKSL* mając ogólny charakter pozwalający na jej stosowanie w różnych systemach prawnych odnosi się także do modelu ustrojowego – występującego m.in. na poziomie polskiego samorządu gminnego – w którym przedstawiciele społeczności lokalnych na podstawie wyboru stają się pracownikami samorządowymi otrzymującymi wynagrodzenie za pracę świadczoną na rzecz społeczności lokalnych. Wynagrodzenie to powinno zapewnić swobodne wykonywanie mandatu. Jest to szczególnie istotne w kontekście zakazów pełnienia określonych funkcji lub działań nie dających się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych (por. art. 7 ust. 3 *EKSL*). Należy zatem przyjąć, iż tego typu osoby – nie mogące podejmować innych działań zarobkowych, które mogłyby podważyć zaufanie do nich ze strony członków społeczności lokalnych – muszą mieć zagwarantowane odpowiednie wynagrodzenie, stanowiące nie tylko ekwiwalent za wykonaną pracę na rzecz społeczności lokalnych, ale także rekompensatę utraconych możliwości uzyskiwania dodatkowego dochodu w trakcie pełnienia określonych funkcji oraz po ich zakończeniu.
12. *EKSL* wyraźnie rozróżnia zatem „wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu”, które w polskim systemie prawa samorządowego polega na wypłacie diety członków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego od wynagrodzenia wypłacanego przedstawicielom społeczności lokalnych będących pracownikami samorządowymi. Wynagrodzenie nie pełni zatem funkcji wyłącznie wyrównawczej.
13. Wykładnia przepisów *ups* stanowiących delegację do wydania rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych powinna także uwzględniać normy konstytucyjne. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje art. 24 zd. 1 Konstytucji RP zgodnie z którym **praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej**. Przepis ten winien być brany pod uwagę w szczególności w sytuacji działań pogarszających sytuację prawną pracownika, w tym na skutek obniżenia wynagrodzenia. Tego typu rozwiązania legislacyjne wymagają szczegółowego uzasadnienia, którego brak w przedmiotowej sprawie oraz prawidłowego skonstruowania przepisów przejściowych pozwalających na jednoznaczne określenie wpływu nowych przepisów na istniejące w dniu ich wejścia w życie stosunki prawne.
14. Mając na uwadze powyższe Rada Ministrów wydając nowe rozporządzenie placowe zobowiązana była wziąć pod uwagę wszystkie ww. okoliczności, w szczególności w zakresie obniżenia wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych. Drastyczne zmiany w tym zakresie nie znajdują żadnego merytorycznego uzasadnienia. W szczególności pozostają w całkowitym oderwaniu od rodzaju realizowanych zadań i charakteru czynności wykonywanych na stanowiskach objętych obniżeniem wynagrodzenia, zakresu ograniczeń związanych z pełnieniem określonych funkcji publicznych (w trakcie ich pełnienia oraz po ich zakończeniu) – kwestie te bowiem nie uległy zmianie. Podobnie nie uległy zmianie zasady odpowiedzialności pracowników samorządowych związanych z wykonywaniem pracy na tych stanowiskach. Tym samym wybrane grupy pracowników samorządowych – wykonując takie same czynności jak dotychczas, i ponosząc w tym zakresie taką samą odpowiedzialność – bez zaistnienia jakichkolwiek przesłanek merytorycznych mają

otrzymywać niższe niż dotychczas wynagrodzenie, pomimo powszechnego wzrostu minimalnego oraz średniego wynagrodzenia, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, jak również pomimo stale występującej inflacji. Powyższe ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście gwarantowanej konstytucyjnie ochrony pracy, która powinna obejmować ochronę wszystkich pracowników samorządowych przed bezpodstawną ingerencją w ich stosunki pracownicze, w szczególności zaś pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania.

15. Zakładany przez ustawodawcę model kształtowania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych – wadliwie realizowany przez Radę Ministrów w wydanym *rozporządzeniu placowym* – zakłada większą elastyczność po stronie organów kształtujących wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, realizując w ten sposób zasadę samodzielności wspólnot samorządowych, w tym w zakresie kształtowania polityki płacowej z uwzględnieniem oczekiwań członków społeczności lokalnej, stopnia zaangażowania poszczególnych pracowników oraz możliwości finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Model ten stanowić miał zatem jeden z elementów gwarantowanej konstytucyjnie decentralizacji<sup>9</sup>. Podkreślić bowiem należy, iż kompetencje dotyczące kształtowania wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru wpisują się w zdecydowanie szerszy wątek ustrojowy dotyczący kształtowania się wzajemnych relacji pomiędzy organami stanowiącymi a organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego i ich publicznoprawnych związków.

W przypadku samorządu gminnego to członkowie społeczności lokalnych – działając za pośrednictwem wybieranych przez siebie organów stanowiących – decydują o wysokości wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Powyższa kompetencja wpisuje się w gwarantowaną w *EKSL* zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania **zasadniczą częścią spraw publicznych** na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady, w skład których wchodzi członkowie wybierani przez społeczność lokalną. To oni winni decydować w powyższych sprawach. Jednocześnie *EKSL* stanowi, iż generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli (art. 4 ust. 3 *EKSL*). Przepis ten w pełni odnosi się do kompetencji placowych związanych z kształtowaniem wysokości wynagrodzenia wybranych grup pracowników samorządowych.

16. Uzasadnieniem dla powyższych zmian nie mogą być wprowadzane obecnie zmiany w wynagrodzeniach posłów i senatorów. Wbrew twierdzeniom – które nie zostały poparte żadnymi racjonalnymi argumentami - zawartym w uzasadnieniu nowego *rozporządzenia placowego* **brak jest jakiegokolwiek analogii pomiędzy parlamentarzystami a pracownikami samorządowymi** – nawet wówczas, gdy część z tych ostatnich (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast) wybierani są podobnie jak parlamentarzyści w wyborach powszechnych. Obie te kategorie osób różni w szczególności:

<sup>9</sup> Por. A. Rycak, *Komentarz do art. 37 [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, wyd. II, System Informacji Prawnej LEX*

- a) **pozycja ustrojowa organów władzy publicznej**, w skład których wchodzi – posłowie i senatorowie będąc członkami parlamentu wchodzi w skład władzy ustawodawczej, zaś pracownicy samorządowi realizują zadania w ramach władzy wykonawczej;
- b) **tryb pracy** – parlamentarzyści wchodzi w skład organów działających w trybie sesyjnym (podobnie jak na poziomie samorządowym radni), pracownicy samorządowi realizują swoje zadania w sposób permanentny;
- c) **zakres zadań** – podstawowym zadaniem parlamentarzystów jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów<sup>10</sup>. Realizacja tych zadań nie wiąże się co do zasady z dysponowaniem środkami publicznymi. Zadaniem pracowników samorządowych jest zaś w szczególności dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli<sup>11 12</sup>.
- d) **zakres odpowiedzialności** – pracownicy samorządowi, zwłaszcza ci pełniący funkcje organów samorządu terytorialnego, ponoszą szeroki zakres odpowiedzialności prawnej o charakterze karnym, cywilnym (w tym odpowiedzialność majątkową za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej lub za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa) i administracyjnym (w tym z tytułu dyscypliny finansów publicznych). Ponoszą oni także szczególny rodzaj odpowiedzialności politycznej związany z możliwością ich wcześniejszego odwołania przez mieszkańców w drodze referendum. Podlegają oni także nadzorowi ze strony określonych organów administracji rządowej, które w określonych przypadkach mogą doprowadzić do skrócenia ich kadencji
- e) **zakazy związane z pełnieniem poszczególnych funkcji publicznych** (zarówno w trakcie ich pełnienia, jak i po ich zakończeniu) – parlamentarzyści nie mogą jedynie łączyć mandatu parlamentarnego z pełnieniem określonych funkcji<sup>13</sup> oraz nie mogą prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku<sup>14</sup>. Nie jest natomiast wykluczone podejmowanie przez nich w trakcie kadencji innej działalności

<sup>10</sup> Por. art. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu

<sup>11</sup> Por. art. 24 *ups*

<sup>12</sup> Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności:

- 1) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
- 3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania;
- 4) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej;
- 5) zachowanie uprzejmości i zyczliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami;
- 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
- 7) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

<sup>13</sup> Por. art. 103 *Konstytucji RP*

<sup>14</sup> Por. art. 104 *Konstytucji RP*

zarobkowej umożliwiającej uzyskiwanie dodatkowych dochodów. Nieporównywalnie szerszy katalog zakazów dotyczy określonych grup pracowników samorządowych<sup>15</sup>. Część z tych zakazów obowiązuje nie tylko w trakcie pełnienia funkcji, ale także przez pewien czas po zakończeniu jej pełnienia<sup>16</sup>. Niektóre zakazy dotyczą także współmałżonków osób pełniących określone funkcje w strukturach samorządowych. Od przyszłej kadencji organów samorządu terytorialnego niektóre ograniczenia dotyczyć także będą osób pozostających we wspólnym pożyciu z niektórymi pracownikami samorządowymi. Odrębnym rodzajem ograniczeń – niewystępującym w przypadku parlamentarzystów – jest wprowadzane obecnie ograniczenie kadencyjności w przypadku wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

Ewentualnych analogii należałoby raczej poszukiwać w ramach struktur władzy wykonawczej – przykładowo pomiędzy członkami rady ministrów oraz ich zastępcami a kierowniczymi stanowiskami samorządowymi. Tymczasem zmiany zasad wynagrodzeń nie objęły stanowisk w administracji rządowej, mimo iż pod jej adresem można byłoby sformułować równie populistyczne uzasadnienie związane z „powszechnym oczekiwaniem społecznym związanym z pełnieniem funkcji publicznych”.

17. Mając na uwadze powyższe uwagi należy przyjąć, iż uzasadnienie wprowadzonych zmian w wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego niektórych grup pracowników samorządowych miało charakter abstrahujący od wytycznych dotyczących *rozporządzenia placowego*, a wręcz wprost naruszający te wytyczne. Rzeczywiste uzasadnienie nie zostało ujawnione w toku prac legislacyjnych nad projektem *rozporządzenia placowego* (o czym szerzej w dalszej części *Opinii*), a brak konsultacji społecznych – w tym przedłożenia projektu w przewidzianym przez prawo trybie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – uniemożliwił zapoznanie się ze stanowiskiem projektodawców w tym zakresie.
18. Wprowadzone zmiany dotyczące obniżenia wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia wybranych grup pracowników samorządowych – w powiązaniu z licznymi zakazami dotyczącymi osób pełniących funkcje publiczne mającymi zastosowanie zarówno w trakcie pełnienia tej funkcji, jak i po jej zakończeniu, uniemożliwiający im osiąganie dodatkowych dochodów – mogą stanowić swoistą barierę w dostępie do funkcji publicznych (swoisty cenzus majątkowy). Tego typu ograniczenia mogą zmierzać do zniechęcenia do pełnienia określonych funkcji w strukturach samorządowych osób posiadających odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe, które bez trudu mogłyby uzyskiwać zdecydowanie wyższe wynagrodzenie – także w strukturach samorządowych – realizując zadania związane z mniejszą odpowiedzialnością i ograniczeniami. Tym samym może to przeczyć celom *ups*, którym jest zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez pracowników samorządowych.

## **B. Ocena zgodności z prawem trybu wydawania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych**

<sup>15</sup> Por. *ustawa o ograniczeniu oraz ograniczenia wynikające z usg*

<sup>16</sup> Trwają obecnie prace legislacyjne zakładające wydłużenie tego okresu z 1 roku do 3 lat.

w zakresie zmiany wysokości wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników samorządowych.

1. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego (art. 2 ust 1 *uKWIST*). Do jej ustawowych zadań należy m.in. opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej (art. 3 pkt 5 *uKWIST*).
2. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego wyraża opinię na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony Komisji. Opinia może zawierać odrębne stanowiska w kwestiach szczegółowych. W przypadku braku uzgodnienia, o którym mowa powyżej, każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad.
3. Członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego **przedstawiają** Komisji Wspólnej do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych.

Opinia Komisji Wspólnej dotycząca projektów dokumentów rządowych, o których mowa powyżej, jest dołączana do projektu dokumentu. W przypadku braku uzgodnienia wspólnego stanowiska, do projektu dokumentu dołącza się stanowisko każdej ze stron Komisji Wspólnej. Termin wyrażenia opinii o projektach, o których mowa powyżej, wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.

4. Działanie Komisji Wspólnej uznać należy za realizację konstytucyjnych zasad współdziałania władz, dialogu społecznego oraz pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, wyrażonych w preambule Konstytucji RP. Zasady te należy traktować jako podstawowe zasady organizujące życie wspólnoty państwowej<sup>17</sup> stanowiące jeden z elementów demokratycznego państwa prawa (art. 2 *Konstytucji RP*).

Konstytucyjna zasada współdziałania – adresowana do wszystkich władz publicznych – obejmuje zobowiązanie do: 1) wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa i ich kompetencji; 2) poszanowania godności urzędów i ich piastunów; 3) wzajemnej lojalności; 4) działania w dobrej wierze; 5) informowania się o inicjatywach; 6) gotowości do współdziałania i uzgodnień oraz ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania<sup>18</sup>.

5. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż **nowe rozporządzenie placowe zostało wydane w sposób rażąco uchybiający uKWIST**. Przedłożenie projektu aktu normatywnego Komisji ma charakter obligatoryjny, nie zaś fakultatywny. Świadczy o tym posłuszenie się przez ustawodawcę zwrotem „**przedstawiają** Komisji Wspólnej do zaopiniowania” wyrażającym w sposób opisowy obowiązek<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005r., sygn. K 18/04

<sup>18</sup> Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009r., sygn. Kpt 2/08

<sup>19</sup> Por. S. Wrótkowska, *Typowe sytuacje prawne i wyznaczające je przepisy* [w:] S. Wrótkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 35-36

6. Istotne zmiany w pierwotnym projekcie rozporządzenia związane obniżeniem wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych – nie będące przedmiotem dyskusji na wcześniejszym etapie prac – powinny skutkować ponowieniem konsultacji i uzgodnień oraz koniecznością uzyskania ponownej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jest to tym istotniejsze z uwagi na niezwykle doniosłą z punktu widzenia samorządu terytorialnego materię objętą przedmiotowymi zmianami, które nie były uprzednio przedmiotem debaty publicznej. Obowiązek ten powinien dotyczyć nowej wersji projektu aktu normatywnego, a nie jego poszczególnych elementów (np. załączników przedstawianych do opiniowania w oderwaniu od całości danego aktu normatywnego.

Wobec potrzeby pilnego wydania nowego *rozporządzenia placowego* nowe propozycje powinny być przedmiotem odrębnej inicjatywy legislacyjnej, zwłaszcza w sytuacji gdy ich pilne wprowadzenie nie jest niezbędne z uwagi na ochronę jakichkolwiek wartości konstytucyjnych. Skoro bowiem w *rozporządzeniu placowym* przyjęto ostatecznie, iż nowe przepisy dotyczące wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych mają obowiązywać od 1 lipca 2018 roku, to czas ten był wystarczający do opracowania i nowego projektu rozporządzenia w tej sprawie i przeprowadzenia pełnej procedury związanej z jego wydaniem.

7. Przyjęty w przedmiotowej sprawie tryb działania polegający na wprowadzaniu istotnych zmian do projektu aktu normatywnego na ostatnim etapie jego procedowania, w sposób de facto uniemożliwiający odniesienie się do proponowanych zmian przez środowiska samorządowe reprezentujące przyszłych adresatów zmienianych przepisów, uznać należy za sprzeczny ze standardami prawidłowej legislacji wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasadami wyrażonymi w preambule Konstytucji RP. Zastosowany tryb sprowadza się do ewidentnego obchodzenia wymogów proceduralnych związanych z tworzeniem prawa samorządowego, a jego ponowne stosowanie w przyszłości sprowadzić może proces konsultacji do czynności o charakterze pozornym, mający stanowić jedynie „parawan” dla aktów nie tylko nie uwzględniających stanowiska strony samorządowej, ale wręcz jawnie naruszających zasady demokratycznego państwa prawa.
8. Powyższe naruszenia mają tym istotniejsze znaczenie, iż pośrednio dotyczą kwestii o charakterze ustrojowym. Za takie bowiem uznać należy zasady wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyborów, zwłaszcza tych o charakterze powszechnym.
9. Brak rzeczywistych konsultacji ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego propozycji zmian wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych pozostaje w sprzeczności z *EKSL*. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 6 *EKSL* społeczności lokalne **powinny być konsultowane** o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji **we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących**. Jak słusznie wskazuje się doktrynie „*Komisja Wspólna jest dobrym przykładem współdziałania, o którym mówi (...) art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* [tj. *EKSL – przyp. Autor*]”<sup>20</sup>. Tym samym decyzje we wszystkich sprawach bezpośrednio dotyczących społeczności lokalnych (za taką bez wątpienia uznać należy decyzję dotyczącą wysokości

<sup>20</sup> L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 9/1998, s. 49.

wynagrodzenia, jakie uzyskiwać mają pracownicy samorządowi zajmujący kierownicze stanowiska w strukturach samorządowych, w tym w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) powinny być konsultowane we właściwym czasie (umożliwiającym rzeczywiste zajęcie stanowiska) i w odpowiednim trybie (wynikającym w tym przypadku z *uKWRIST*) ze społecznościami lokalnymi, które działają poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli wchodzących następnie w skład ogólnopolskich organizacji samorządowych reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. *EKSL* dopuszcza w tym zakresie wyjątek wskazując, iż powyższa zasada nie ma zastosowania, gdy jest to niemożliwe. Chodzi tu w szczególności o sytuacje nagłe, w których brak jest czasu na konsultacje z uwagi na pilność sprawy.

Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia w przypadku zmian wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych, które mają zacząć obowiązywać od 1 lipca 2018 roku. Projektodawcy mieli wystarczająco dużo czasu, aby poddać proponowane rozwiązania przewidzianej prawem procedurze konsultacyjnej stanowiącej realizację zasad wynikających z art. 4 ust. 6 *EKSL*. Brak było również przeszkód prawnych, aby termin ten dodatkowy wydłużyć.

10. Tryb wydawania rozporządzenia placowego był także niezgodny z *ZTP*.

Rozporządzenie to określa m.in. elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń. Nakazuje ono w przypadku projektów rozporządzeń stosować odpowiednio przepisy dotyczące przygotowania projektu ustawy. Tym samym w przypadku projektów rozporządzeń – podobnie jak w przypadku projektów ustaw – należy m.in.:

- a) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie danego rozporządzenia oraz przyjęte w nim rozwiązania;
- b) ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
- c) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa;
- d) określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych alternatywnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
- e) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

Jednocześnie *ZTP* nakazują zamieścić w uzasadnieniu projektu rozporządzenia przedstawienie możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do wydania projektowanego rozporządzenia środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia - przedstawienie osiągniętych wyników.

W przypadku *rozporządzenia placowego* w zakresie obniżenia wynagrodzenia niektórych grup pracowników samorządowych żaden z powyższych etapów nie został zrealizowany. Na podstawie dostępnych publicznie materiałów z procesu legislacyjnego dotyczących przedmiotowych zmian nie sposób ustalić jaki cel zamierzali osiągnąć projektodawcy, jakie alternatywne działania brali pod uwagę i co sprawiło, że ostatecznie wybrane zostało rozwiązanie wprowadzone w życie. Brak jakichkolwiek materiałów w tym zakresie wskazuje na pełną arbitralność działań prawodawczych.

\*\*\*\*\*

W razie jakiegokolwiek pytań związanych z niniejszą Opinią prawną jej Autor pozostaje do Państwa dyspozycji.

Prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński

*kadea prawni*