

Najważniejsze tezy i stwierdzenia Opinii prawnej na temat rozporządzenia o wynagrodzeniach

Związek Miast Polskich zamówił opinię prawną w Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners na temat zgodności z prawem - a w szczególności z Konstytucją RP, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (EKSL) oraz ustawą o pracownikach samorządowych – rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w zakresie obniżania wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania.

Główne tezy otrzymanej 31 maja opinii są następujące:

- 1) Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych stanowiące podstawę do wydania *rozporządzenia placowego* 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 ustawą o pracownikach samorządowych**, zwłaszcza w kontekście Konstytucji RP i 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 ustawą o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – zwłaszcza w kontekście zasad wynikających z preambuły Konstytucji RP – uznać należy tryb, w jakim wydano rozporządzenie placowe.**
- 5) Istotne zmiany wprowadzone do pierwotnego projektu rozporządzenia dotyczące obniżenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych – nie będące przedmiotem dyskusji na wcześniejszym etapie prac – obligowały do ponowienia konsultacji i uzgodnień oraz uzyskania ponownej opinii KWRiST. Obowiązek ten dotyczył nowej wersji projektu aktu normatywnego, a nie jego 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 KWRiST pozostaje w sprzeczności z EKSL.

Kontrowersyjny tryby obiegowy

9 maja 2018 roku (tj. na 10 dni przed utratą mocy obowiązującej dotychczasowego rozporządzenia) sekretarz stanu w MSWiA skierował do sekretarza KWRiST całkowicie nowe projekty załącznika nr 1 i nr 2 do projektu rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Załączniki te zawierały niższe od dotychczasowych wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego. Do pisma załączono „uzasadnienie”, w którym wskazano, iż zaproponowane zmiany są odpowiedzią „na powszechne oczekiwania społeczne związane z pełnieniem funkcji publicznych”. Na zajęcie stanowiska wyznaczono stronie samorządowej *de facto* jeden cały dzień roboczy (tj. 10 maja). Stronie samorządowej nie przedstawiono nowego (zmienionego) projektu rozporządzenia, a jedynie dwa załączniki do niego. 10 maja strona samorządowa poinformowała o braku zgody na zaopiniowanie nowych projektów załączników do *rozporządzenia płacowego* w trybie obiegowym, podkreślając konieczność zajęcia w tej sprawie stanowiska w standardowym trybie, tj. na posiedzeniu plenarnym. 15 maja zmieniony projekt – pomimo braku opinii KWRiST – został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, który je przyjęła tego samego dnia.

Bez przepisów przejściowych

W nowym *rozporządzeniu płacowym* nie zamieszczono przepisów przejściowych związanych z ww. zmianami mającymi znaleźć zastosowanie od 1 lipca 2018 roku. W szczególności nie określono wpływu nowego *rozporządzenia płacowego* na dotychczasowe stosunki pracownicze nawiązane na podstawie wyboru lub powołania na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów.

Rozporządzenia w polskim systemie prawnym są wydawane w celu wykonania ustawy, na podstawie szczegółowego upoważnienia, które określać musi m.in. zakres spraw przekazanych do uregulowania. Rozporządzenie

może regulować wyłącznie kwestie wprost (jednoznacznie) określone przez ustawodawcę.

Rozporządzenie bez upoważnienia ustawowego

Podstawowym celem ustawy o pracownikach samorządowych jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Rozporządzenie płacowe ma określać:

- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych (w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego);
- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na podstawie powołania oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego.

W ustawie o pracownikach samorządowych nie ma upoważnienia do określania maksymalnego poziomu wynagradzania zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. W przypadku tych pracowników ograniczenie wysokości wynagrodzenia wynika wprost z ustawy (art. 37 ust. 3). Ustawodawca w tym artykule zastrzegł, że maksymalne wynagrodzenie nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej. Ustawodawca, upoważniając RM do wydania *rozporządzenia płacowego* wskazał, że jedynie w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę warunki i sposób wynagradzania mają obejmować obligatoryjnie także minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego.

***Rozporządzenie płacowe* wykracza zatem w przedmiotowym zakresie w materię, którą ustawodawca uregulował samodzielnie, nie udzielając w tym zakresie upoważnienia Radzie Ministrów, a wręcz przeciwnie – wykluczył możliwość regulacji w drodze aktu wykonawczego.**

Bez merytorycznego uzasadnienia

Zgodnie z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego 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.

Rada Ministrów, wydając nowe *rozporządzenie płacowe*, była zobowiązana wziąć pod uwagę te okoliczności, w szczególności dotyczące obniżania wynagrodzenia zasadniczego wybranych grup pracowników samorządowych. Drastyczne zmiany w tym zakresie nie znajdują żadnego merytorycznego uzasadnienia. Pozostają w całkowitym oderwaniu od rodzaju realizowanych zadań i charakteru czynności wykonywanych na stanowiskach objętych obniżaniem wynagrodzenia, zakresu ograniczeń związanych z pełnieniem określonych funkcji publicznych (w trakcie ich pełnienia oraz po ich zakończeniu) – kwestie te bowiem nie uległy zmianie. 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 i średniego wynagrodzenia, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, jak również pomimo stale występującej inflacji.

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

Brak konsultacji społecznych

Uzasadnienie wprowadzonych zmian w wysokości minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego niektórych grup pracowników samorządowych miało charakter abstrahujący od wytycznych dotyczących *rozporządzenia płacowego*, a wręcz wprost naruszający te wytyczne. Rzeczywiste uzasadnienie nie zostało ujawnione w toku prac legislacyjnych nad tym projektem, a brak konsultacji społecznych – w tym przedłożenie projektu w przewidzianym przez prawo trybie KWRiST – uniemożliwił zapoznanie się ze stanowiskiem projektodawców w tym zakresie.

Nowe rozporządzenie zostało wydane w sposób rażąco uchybiający ustawie o KWRiST. Obowiązek konsultacji, uzgodnień i uzyskania

ponownej opinii KWRiST powinien dotyczyć nowej wersji projektu aktu normatywnego, a nie jego poszczególnych elementów (np. załączników). Do 1 lipca br. było wystarczająco dużo czasu do opracowania nowego projektu rozporządzenia i przeprowadzenia pełnej procedury związanej z jego wydaniem.

Przyjęty w przedmiotowej sprawie tryb działania polegający na wprowadzeniu 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.**

Zgodnie z art. 4 ust. 6 EKSL społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Rozporządzenie dotyczące decyzji o wynagrodzeniu dla pracowników powinno być konsultowane we właściwym czasie (umożliwiającym rzeczywiste zajęcie stanowiska) i w odpowiednim trybie (wynikającym w tym przypadku z ustawy o KWRiST) ze społecznościami lokalnymi, które działają poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli.